



Universidad de Valladolid

Presente y perspectivas de futuro de las Políticas Activas en España

**CURSO ADAPTACIÓN AL GRADO EN RELACIONES
LABORALES Y RECURSOS HUMANOS**

TRABAJO FIN DE GRADO

Autora: AGUSTINA MARGARITA CUBILLO DE DIOS



**Tutora: Prof^a M^a INMACULADA MÍNGUEZ LARA
CURSO 2015-2016**

"No esperes a que otros construyan tu futuro. Levántalo con tu esfuerzo, con tu compromiso, con tus sueños. Adelante. No hay tiempo que perder. Que es posible cuanto anhelas si en ello pones todo tu empeño."

Germán Sánchez Ruipérez.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.....	7
2.1. Concepto.....	8
2.2. Tipología.....	9
2.2.1. Políticas pasivas de empleo.....	9
2.2.2. Políticas activas de empleo.....	11
3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA.....	13
3.1. Concepto y tipología.....	14
3.2. Antecedentes.....	18
3.3. Situación actual.....	26
3.3.1. Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16...	26
3.3.2. Plan Anual de Política de Empleo 2015.....	33
3.3.3. Evaluación y análisis de los resultados.....	37
3.4. Reformas.....	39
3.4.1. Nuevo Sistema de Formación Profesional para el Empleo....	39
3.4.2. Nueva regulación de las Políticas Activas de Empleo.....	43
3.4.3. Referencia al Plan Anual de Política de Empleo 2016.....	46
4. CONCLUSIONES.....	48
5. BIBLIOGRAFÍA.....	52

1. INTRODUCCIÓN

La fuerte crisis económico-financiera que ha azotado a gran parte del mundo en los últimos años ha provocado una situación de gran inestabilidad en el mercado de trabajo. Especialmente grave ha sido la situación en España, donde los duros efectos de esta crisis se han traducido en una pérdida de empleo sin precedentes, llegando a alcanzar la tasa de desempleo más alta desde que se tienen registros.

Esta alta tasa de desempleo ha provocado un importante desequilibrio a nivel económico, y es que el empleo se erige como uno de los factores fundamentales para que exista crecimiento económico en un país. Que las personas cuenten con un puesto de trabajo estable, que les permita vivir dignamente, hace que participen de la actividad económica del país, consumiendo los productos que las empresas ofertan en el mercado. Esta situación, a su vez, provoca que las empresas necesiten fabricar más y más productos para satisfacer la demanda de los consumidores... Pero, ¿qué es lo que ha pasado en nuestra economía en estos últimos años?

La situación que hemos vivido, y que aún estamos viviendo, ha sido la contraria: las empresas han tenido que disminuir su producción debido a la cada vez menor demanda de sus productos en el mercado, lo que ha provocado que una gran parte de ellas no puedan seguir compitiendo en el mercado y hayan tenido que cerrar definitivamente, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo que ello ha supuesto. A su vez, al aumentar la población desempleada, que no puede consumir más que los productos necesarios, ha provocado el estancamiento de la economía. En definitiva, nos hemos visto inmersos en un círculo vicioso en el que se han tenido que tomar cartas en el asunto para que la situación no vaya a más.

Ante este difícil panorama, los poderes públicos, primero a nivel europeo y, después a nivel nacional, han tenido que actuar de manera rápida y eficaz

para revertir la situación. Así, para luchar contra la crisis económica, han llevado a cabo diversas acciones desde diferentes ámbitos de actuación.

Uno de los principales, y del que va a tratar el presente trabajo de investigación es desde el ámbito del empleo a través de las diferentes políticas de empleo. Y más concretamente en materia de políticas activas de empleo que se postulan como uno de los instrumentos fundamentales para luchar contra los desequilibrios del mercado laboral, buscando la rápida reincorporación al mercado de trabajo de la población desempleada, a través de diversas actuaciones que desarrollaré a lo largo del trabajo: formación profesional para el empleo, fomento del autoempleo, etc. En definitiva, acciones, todas ellas, encaminadas a reducir la alta tasa de paro existente para lograr un mercado de trabajo más equilibrado y que, por ende, se consiga el ansiado equilibrio en nuestra economía.

El objetivo, por tanto, de este trabajo es hacer un seguimiento de la situación actual en materia de actuaciones de políticas activas de empleo en España y de las perspectivas de futuro de dichas actuaciones teniendo en cuenta las últimas reformas que se están produciendo.

Sin embargo, a pesar de la importancia de estas medidas para conseguir la mejora de nuestro mercado laboral y, en consecuencia, de nuestra economía, y a pesar de todos los esfuerzos realizados en las mismas: recursos económicos y humanos invertidos para su puesta en práctica, éstas no parecen surtir los efectos esperados. Por tanto, es muy importante plantearse qué es lo que está fallando y qué se puede hacer para mejorarlo. Importantísimo análisis que se deberá realizar si se quiere conseguir que el sistema funcione eficazmente y que ayude a la consecución de los objetivos propuestos.

El presente trabajo se estructura en tres partes: en primer lugar, se hará un análisis de las políticas de empleo en general, definiendo y diferenciando cada una de ellas; en segundo lugar, en el apartado 3 del texto, se desarrollará el punto principal del mismo, analizando las diferentes acciones llevadas a cabo en materias de políticas activas de empleo en España. Partiré de un

breve desarrollo de sus orígenes para centrarme en la situación actual, con la aprobación de la Estrategia Nacional de Activación para el Empleo 2014-2016, vigente a fecha de hoy, estudiando también el Plan Anual de Política de Empleo 2015 y realizando un breve análisis de estas medidas que, a pesar de los esfuerzos realizados, no parecen provocar los efectos deseados. Posteriormente, trataré el tema de las nuevas reformas abordadas en materia de Formación Profesional para el empleo y la nueva regulación, y que marcarán el futuro inmediato de las políticas activas de empleo en España. Y ya para terminar, expondré las reflexiones finales que se deducen del presente trabajo de investigación.

Por tanto, a lo largo de este trabajo se hará un estudio de la situación económica y del mercado de trabajo y, también, de las políticas sociolaborales, competencias que debemos conocer y aplicar los profesionales del ámbito de las Relaciones Laborales y de los Recursos Humanos. Asimismo, se realizará un análisis crítico de las decisiones de los agentes que participan en las relaciones laborales, en este caso concreto, aplicado al tema de las políticas activas de empleo. Durante el desarrollo de este estudio, también se pone de manifiesto la importante relación existente entre los procesos sociales y las relaciones laborales, y cómo la situación económica afecta al mercado laboral y viceversa.

En definitiva, todo profesional de las Relaciones Laborales y de los Recursos Humanos debe tener un amplio conocimiento de la normativa que regula las relaciones laborales, y de la importancia que dicha regulación tiene en el funcionamiento del mercado de trabajo y su reflejo en la economía de un país. Por otra parte, debe saber aplicar dichos conocimientos a situaciones concretas en su labor de asesoramiento laboral, ya sea como profesional liberal o prestando sus servicios en la empresa pública o privada; en el caso que nos ocupa, aplicado al tema de las políticas activas de empleo.

2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El empleo es uno de los aspectos, fundamentales y necesarios para el buen funcionamiento de la Economía, y, por ello, es el objetivo de todo Gobierno que busque conseguir el equilibrio económico del país que dirige.

Por tanto, resulta lógico que cuando el nivel de empleo se reduce, por debajo de los límites adecuados para que dicho equilibrio se mantenga, los Estados deban intervenir en el mercado de trabajo, con la finalidad de que éste vuelva a restablecerse.

La grave crisis económica que llevamos experimentando en Europa en los últimos años, y la dramática destrucción de empleo que ha provocado (España es uno de los países europeos donde esta situación ha sido, y sigue siendo más preocupante), ha supuesto la obligada intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo, de la que he hablado anteriormente.

Ahora bien, resulta necesario preguntarnos ¿cómo se realiza esta intervención en los mercados de trabajo por parte de los gobiernos?

La respuesta a esta genérica pregunta es que, dicha intervención se realiza mediante medios o instrumentos encaminados, por una parte, a modificar la regulación laboral existente, buscando conseguir, con ello, una mayor flexibilidad en el mercado laboral que facilite las relaciones laborales entre empresa y trabajador. Estas actuaciones se conocen como políticas de primer orden del mercado de trabajo. Y, por otra parte, mediante actuaciones que luchen contra los desequilibrios ya existentes en el mercado de trabajo. Éstas son las que se denominan políticas de segundo orden, que a su vez se dividen en políticas pasivas y activas.

Son precisamente estas últimas, las políticas activas, sobre las que voy a desarrollar este trabajo de análisis y, más concretamente, centrado en España.

Ambos tipos de actuación (políticas de primer orden y de segundo orden), forman parte del concepto genérico de políticas de empleo que pasará a analizar seguidamente.

2.1 CONCEPTO

Siguiendo con lo dicho anteriormente, llega la hora de dar una definición más específica del concepto de políticas de empleo.

Antes de enfocarme en ello, quiero puntualizar que, podemos encontrarnos con diferentes definiciones de políticas de empleo, según se ponga el énfasis en un aspecto u otro.

Una amplia definición de este concepto la encontramos en el art. 1 de la Ley de Empleo 56/2003¹, que nos dice que políticas de empleo o de mercado de trabajo son el conjunto de decisiones adoptadas por los poderes públicos, con el fin de desarrollar programas y medidas que lleven a la consecución del pleno empleo de calidad, adecuando cuantitativa y cualitativamente la oferta y la demanda de empleo, consiguiendo con ello la reducción de las situaciones de desempleo, y otorgando la oportuna protección en los casos en que dichas situaciones de desempleo tengan lugar.

Resumiendo la definición anterior, podríamos decir que por políticas de mercado de trabajo² se entiende todo el conjunto de medidas y actuaciones utilizadas por el sector público para evitar o luchar contra el desempleo, suavizar el impacto de los períodos de paro y lograr una reinserción más rápida de los desempleados.

¹ Hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

² GARCIA BROSAS, G. (2014): "Las políticas de mercado de trabajo en España". En Alonso Rodríguez, J.A. (Coord.), [et al.], *Ensayos sobre economía española: Homenaje a José Luis García Delgado*, pp.363-371. Cizur-Menor (Navarra): Civitas.

Este tipo de actuaciones han formado parte de las políticas públicas de los Estados Modernos de Bienestar³ durante las últimas décadas. Estas políticas públicas no son exclusivas de los países europeos, pero sí que podemos afirmar que desde mediados de la década de los 90, Europa lidera su implantación, si lo medimos en términos del esfuerzo que realiza en gasto público.

De hecho, podríamos decir que es a partir de la cumbre sobre el empleo de Luxemburgo de 1997, cuando las políticas de empleo se convierten en un pilar fundamental de la Unión Europea a través de la Estrategia Europea de Empleo. En ella se destaca la necesidad de desarrollar políticas de activación y flexibilización del empleo para aumentar el potencial de crecimiento de los países europeos.

2.2 TIPOLOGÍA

Las políticas de empleo de segundo orden, se han venido clasificando, tradicionalmente, en dos grandes grupos: políticas activas y pasivas. Definiré, a continuación, ambos tipos para seguidamente, centrarme, de manera especial, en el análisis objeto de este trabajo: las políticas activas de empleo en España.

Para dar una definición lo más ajustada posible a la realidad, voy a seguir el criterio utilizado por la OCDE para delimitar ambos conceptos: activas y pasivas y, que por otra parte, es el criterio más aceptado.

2.2.1. POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO

Siguiendo con lo dicho anteriormente, la OCDE califica como políticas pasivas⁴ aquellas cuyo gasto va destinado al sostenimiento de rentas, mientras que se consideran activas aquellas que van dirigidas explícitamente a ciertos

³ DE LA RICA, S. (UPV Y FEDEA) (2015): "Políticas activas de empleo: una panorámica". *Fedea Policy Papers-2015/01*, en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>.

⁴ GARCIA SERRANO, C. (2007): "Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral". *Política y Sociedad*, Vol. 44, núm.2, pp.135-151.

grupos de trabajadores (bien para conseguir lo más rápidamente posible la reincorporación al empleo de los parados, bien para eliminar los problemas a los que se enfrentan ciertos grupos de trabajadores desfavorecidos, o para que algunos trabajadores inactivos se incorporen a la población activa). Es decir, las políticas pasivas tienen como objetivo reducir, en la medida de lo posible, los efectos de la pérdida de empleo, garantizando un nivel mínimo de ingresos durante el período de paro, o lo que es lo mismo, sostener la renta de los desempleados. Por su parte, las políticas activas, se orientan a aumentar la demanda de trabajo, esto es, a incentivar el empleo.

Dentro de las políticas pasivas se incluyen tanto las prestaciones económicas por desempleo como la jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

En cuanto a las prestaciones económicas por desempleo, nos encontramos con dos tipos (ambos destinados a compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores cuando éstos pierden su empleo):

- Las prestaciones contributivas. Como ya he apuntado anteriormente, tienen por objeto sustituir las rentas de trabajo perdidas, y su reconocimiento se encuentra supeditado a una cotización mínima y previa del desempleado. Es lo que se conoce como Prestación por desempleo.
- Las prestaciones asistenciales. Es una prestación económica que se concede teniendo en cuenta la situación real de necesidad del desempleado que, o bien, no tiene acceso a la prestación contributiva (se necesita una cotización mínima previa), o bien ya ha agotado dicha prestación contributiva y se encuentra encuadrado en ciertos supuestos establecidos legalmente⁵. Dentro de éstas se encuentran el conocido como Subsidio por Desempleo y el Subsidio del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Junto a estas medidas, existe actualmente otra prestación asistencial, que además tiene como objetivo

⁵ Para más información ver:

http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_9/contenidos/guia_9_20_2.htm

también el fomento de la inserción laboral de los trabajadores de larga duración a través de unos ingresos mínimos, y es la que se conoce como Renta Activa de Inserción (RAI).⁶

En cuanto a la jubilación anticipada, se trata también de una política pasiva de empleo por la cual los trabajadores que, cumpliendo una serie de requisitos legales⁷, pueden jubilarse antes de la edad establecida legalmente, con la finalidad de que otras personas, principalmente desempleados, puedan acceder al mercado laboral ocupando estos puestos que quedan vacantes y así ayudar a conseguir la mejora del mercado de trabajo. Actualmente, las jubilaciones anticipadas están en “entredicho”, debido a la difícil situación económica en que nos encontramos. De hecho, la última reforma normativa en la materia⁸ amplía la edad legal de jubilación y, por ende, también la edad para poder acceder a la jubilación anticipada.

2.2.2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

En una breve aproximación al concepto de políticas activas de empleo, podría decirse que las políticas activas, son aquellas que tienen como objetivo, contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral⁹, es decir, tratan de incidir de modo directo en el funcionamiento del mercado laboral al objeto de disminuir los desequilibrios que se manifiestan en la existencia del desempleo.

Por tanto, podríamos decir que así como las políticas pasivas de empleo tienen un carácter compensador de la situación de desempleo, puesto que mantienen la capacidad económica de aquellos trabajadores que se han quedado sin empleo mientras dura esta situación, las políticas activas se

⁶ Para más información ver:

https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_prestaciones/folleto_rai_esp.pdf

⁷ Para más información ver: [http://www.seg-](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionanticipad28398/Beneficiariosrequis28404/33842)

[social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionanticipad28398/Beneficiariosrequis28404/33842](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionanticipad28398/Beneficiariosrequis28404/33842)

⁸ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

⁹ RUESGA BENITO, S.M. [et al.] (2002). “Política laboral. Políticas laborales activas”. En RUESGA BENITO, S.M. (Dir.) [et al.]. *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Ediciones Pirámide.

caracterizan porque tienen un carácter anticipador a la situación de desempleo, ya que su objetivo fundamental es contrarrestar los efectos negativos que, sobre el empleo, puede provocar un cambio en las condiciones económicas y tecnológicas. Estas políticas activas inciden en el funcionamiento del mercado de trabajo tratando de incrementar el nivel de empleo o de reducir el número de desempleados. Para conseguir sus objetivos, cuentan con tres líneas fundamentales de actuación: la formación para el empleo, la promoción del empleo y la intermediación en el mercado de trabajo.

En el apartado siguiente, realizaré un análisis más exhaustivo de todo lo relativo a las políticas activas de empleo, y más en concreto, en el ámbito estatal español.

3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

La crisis económica actual y la dramática destrucción de empleo que ha provocado, ha supuesto que el desempleo sea el principal problema económico al que se han tenido que enfrentar la mayoría de los países, problema más evidente en España, donde el menor crecimiento económico de los últimos años, ha supuesto una mayor destrucción de empleo en nuestro país que en otros países de nuestro entorno.

Sin embargo, es evidente, que pese a las diversas reformas laborales adoptadas en las últimas décadas¹⁰, los problemas del mercado de trabajo español no han sido resueltos. Lo cierto es que, pese a la tendencia hacia la flexibilidad del mercado laboral, como estrategia europea a seguir (modelo conocido como “flexiseguridad” y que se fundamenta, principalmente, en conseguir una mayor flexibilidad externa del mercado laboral), acompañada de medidas de apoyo en la situación de desempleo con políticas pasivas generosas (prestaciones de desempleo, subsidios, etc.) y medidas de activación de los desempleados, la situación en España, se encuentra lejos de lo que se entiende por “flexiguridad”. Como ejemplo, basta señalar la amplia segmentación del mercado laboral actual entre los trabajadores con contratos indefinidos y temporales, o la lenta transición de la situación de desempleo al empleo así como el pequeño esfuerzo realizado en políticas activas.

Las diversas reformas laborales llevadas a cabo en España en los últimos años han modificado diferentes aspectos normativos como son las modalidades de contratación, los costes de despido o el sistema de negociación colectiva. Sin embargo, no parece que hayan surtido los efectos esperados.

Debemos tener muy en cuenta, que la consolidación de la recuperación económica y de la creación de empleo pasa por el reingreso de la población desempleada al mercado laboral. Sin embargo, para que produzca el efecto

¹⁰ GARCIA BROSA, G., op. cit., p.2

deseado, habrá que centrarse en el buen funcionamiento de las políticas laborales y, más en concreto, en las políticas activas.

Precisamente son las políticas activas en las que voy a poner el énfasis a lo largo de este trabajo de investigación y que, a continuación, paso a desarrollar.

3.1. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA

En la aproximación a las políticas activas de empleo que realicé en el punto anterior, ya señalé que éstas tienen como finalidad, contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, afirmación que se puede constatar en la definición que aparecía en el art. 23 de, la hoy derogada, Ley del Empleo de 2003¹¹ que las definía como: *“ el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”*.

Igualmente, se puede ver ese compromiso, en la definición que aparece en el art. 36 del Real Decreto Legislativo 3/2015¹², de 23 de octubre que las define como: *“el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”*.

Como podemos apreciar, ambas definiciones son casi idénticas, con la única salvedad de que en la definición dada por el RDL 3/2015, amplía el

¹¹ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

¹² Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo, actualmente vigente.

concepto de formación, aclarando que se refiere a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Pues bien, de esta definición, podemos extraer que las políticas activas de empleo llevan asociadas diversas actuaciones¹³:

- En primer lugar, los servicios que prestan los servicios públicos de empleo, en cuanto a colocación, asesoramiento y orientación profesional. Ofrecen, asimismo, cursos de búsqueda de empleo para personas con especiales dificultades para encontrar trabajo, así como ayudas a la movilidad geográfica en la búsqueda de empleo.
- En segundo lugar, nos encontramos con las actuaciones relacionadas con la formación profesional para el empleo, que englobarían todas las medidas de formación relacionadas con la política del mercado de trabajo, con el afán de contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, tratando de disminuir los desequilibrios que aparecen en la situación de desempleo así como contrarrestar los efectos negativos que pueden provocar sobre el empleo los constantes cambios en las condiciones económicas y tecnológicas. Por tanto, se incluyen dentro de este apartado, tanto la formación de adultos parados, conocida como formación ocupacional, como la formación de adultos ocupados, llamada formación continua.
- En tercer lugar, otras de las medidas que se incluyen dentro de las políticas activas de empleo, son las destinadas al colectivo juvenil. Comprenden programas especiales destinados a los jóvenes para hacerles más fácil el paso de los estudios al mercado de trabajo. Se incluyen tanto medidas para los jóvenes parados y desfavorecidos, en cuanto a formación, como medidas para el aprendizaje y la formación de

¹³ GARCIA SERRANO, C., op. cit., p. 3.

carácter general (Sistema de Garantía Juvenil y Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven)¹⁴.

- En cuarto lugar, se incluyen también dentro de las actuaciones de las políticas activas de empleo, las subvenciones a la contratación dadas por los servicios estatales a las empresas del sector privado, con la finalidad de contratar a personas desempleadas. Asimismo abarcan las ayudas directas a los parados para que creen su propio puesto de trabajo fomentando el autoempleo y consiguiendo, de esta manera, que el emprendimiento resulte una alternativa viable y real a la situación de desempleo.
- Por último, debemos hacer referencia también a las medidas destinadas a las personas con discapacidad, que incluyen tanto el fomento del empleo destinado a este colectivo, mediante subvenciones, como programas de rehabilitación, evaluación de aptitudes y cursos de formación especialmente enfocados para ellos.

Todas las actuaciones mencionadas anteriormente, pueden englobarse en tres tipos de categorías de políticas activas de empleo:

1. Políticas que actúan por el lado de la demanda cuya función, como su propio nombre indica, es aumentar la demanda de trabajo. Estas políticas se dirigen, fundamentalmente, a las empresas mediante la concesión de subvenciones a la contratación para determinados colectivos como: parados de larga duración, mujeres, jóvenes, etc., así como bonificaciones en las cotizaciones empresariales. Todas ellas tienen la finalidad de fomentar la contratación de trabajadores con dificultades de inserción laboral y de reducir la temporalidad que, según el último informe de la Encuesta de Población Activa (EPA), se sitúa en España en el 25,04%¹⁵, cifra que casi duplica el promedio de la Unión

¹⁴ Para más información ver:

<http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/home.html>

¹⁵ Según la Encuesta de Población Activa, correspondiente al 1T de 2016, publicada el 28 de abril de 2016.

Europea, situado en el 14,8%¹⁶. Por otra parte, se incluyen también en este apartado, las políticas destinadas a fomentar el autoempleo¹⁷ así como desarrollar iniciativas empresariales con alto carácter social como son las cooperativas o las sociedades anónimas laborales.

2. Políticas que actúan por el lado de la oferta que, son las que buscan aumentar las posibilidades de inserción de los trabajadores desempleados a través de programas de formación ocupacional. Sirven para mejorar sus capacidades laborales, adaptándolas a las necesidades reales del mercado laboral y así favorecer su incorporación al mismo. También se incluyen las políticas de formación continua dirigidas a trabajadores ocupados con baja cualificación profesional y, por tanto, en riesgo de desempleo.
3. Políticas que actúan de manera conjunta, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Estas políticas se refieren, fundamentalmente, a la intermediación en el mercado de trabajo, asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo, y se llevan a cabo tanto por el Servicio Público de Empleo (SEPE) como por el sector privado a través de las agencias de colocación y las Empresas de Trabajo Temporal. Estas actuaciones tienen como objetivo mejorar el sistema de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo, tratando de reunir a las personas demandantes de empleo con los puestos vacantes que ofertan las empresas.

Para sintetizar todo lo expuesto anteriormente, podríamos decir que el objetivo general de las políticas activas de empleo es contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral a través de diversas actuaciones, pudiendo desglosar dicho objetivo general, en otros tantos específicos:

- ✓ Incrementar la transparencia del mercado laboral.
- ✓ Conseguir la estabilidad en el empleo.

¹⁶ Según artículo publicado en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7448503/03/16/La-temporalidad-laboral-de-Espana-casi-duplica-la-del-promedio-de-la-UE.html>

¹⁷ RUESGA BENITO, S.M., op. cit., p.5

- ✓ Sacar el máximo rendimiento a los recursos humanos disponibles.
- ✓ Fomentar la creación y el reparto del empleo.
- ✓ Atender a los colectivos más desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo.

3.2. ANTECEDENTES

Habiendo desarrollado en el punto anterior el concepto de políticas activas de empleo, sus objetivos y las diferentes actuaciones que engloban, realizaré en este apartado un breve desarrollo de sus orígenes hasta llegar a la situación actual.

El concepto de políticas activas de empleo¹⁸ surge, por primera vez, en Suecia en los años sesenta con dos objetivos fundamentales: por una parte, aumentar la movilidad laboral y geográfica de los trabajadores y, por otra parte, combatir los efectos negativos que producía, sobre la mano de obra, la pérdida del puesto de trabajo y, principalmente, la obsolescencia, que provocaba que los trabajadores desempleados quedaran desfasados respecto a los nuevos requerimientos que demandaba el mercado de trabajo.

Desde entonces, las políticas activas de empleo han ido evolucionando¹⁹ y es a partir de la década de los noventa cuando adquieren una especial relevancia en la lucha contra el desempleo, poniendo de manifiesto que el fomento del empleo es el método más eficaz para reducir el desempleo.

Es importante puntualizar, que el desarrollo de las políticas activas de empleo en España (al igual que en el resto de países pertenecientes a la Unión Europea) está estrechamente ligado a las directrices marcadas por la Unión Europea, como requisito a seguir en calidad de estado miembro y, por tanto, estas políticas vienen definidas por el modelo adoptado por la Unión Europea.

¹⁸ PÉREZ ORTIZ, L. (2010). "Política laboral española", pp. 1-32, en

http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/laurap/POL11/T9-Politicasactivas.pdf

¹⁹ TOBES PORTILLO, P. (2002): "El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm.36, pp.15-43.

Otra importante característica que define las políticas activas de empleo en España, es el alto grado de descentralización en las competencias, los servicios y las funciones que le son propias, ya que éstas se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Aunque el punto de partida de la política de fomento del empleo²⁰ en el contexto de la Unión Europea lo podemos situar a principios de la década de los 90, es con la aprobación del Tratado de Amsterdam en 1997, cuando se produjo un importante avance en el desarrollo de la política de empleo comunitaria, al incorporar al Tratado de la Unión un Título específico sobre el Empleo. Es en este momento cuando se produce una importante ampliación del objetivo a conseguir yendo más allá de la mera “creación de empleo” a conseguir un “alto nivel de empleo”.

Posteriormente, en el Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo sobre el empleo, celebrado en noviembre de 1997 se estableció una política única comunitaria en materia de empleo que se basaba en cuatro puntos principales, definidos por primera vez en el Tratado de Amsterdam, que serán fundamentales en la evolución de las actuaciones en materia de políticas activas de empleo hasta nuestros días, y son los siguientes:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional, con la finalidad de luchar contra el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración. Para conseguirlo, se pide a los Estados miembros que incrementen sus políticas activas en formación. Se otorga, además, una gran importancia a la labor de los interlocutores sociales para conseguir acuerdos que faciliten la capacidad de inserción profesional.
2. Desarrollar el espíritu de empresa. Para conseguir el objetivo de la creación de empresas, se enfatiza la necesidad de simplificar toda la tramitación administrativa que conlleva, así como la necesidad de reducir las cargas financieras que afectan a las PYMES, mediante incentivos fiscales y de Seguridad Social.

²⁰ TOBES PORTILLO, P. op. cit., p.12

3. Fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas. Este punto recoge una serie de políticas orientadas a conseguir una mayor flexibilidad del mercado laboral, mediante el establecimiento de diferentes tipos de contratos que otorguen a los trabajadores una seguridad suficiente, así como el fomento de la formación permanente dentro del ámbito empresarial.
4. Reforzar la política de igualdad de oportunidades. En este último punto, las actuaciones se centran en luchar contra la desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral para conseguir acercar las tasas de empleo entre ambos sexos, así como conseguir la difícil conciliación entre la vida laboral y familiar. Dentro de este punto también se hace referencia a las dificultades a las que se enfrentan las personas con algún tipo de discapacidad en su acceso al mercado laboral.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Viena, de 1998, supuso también un gran avance en la política de empleo comunitaria, puesto que las líneas de actuación que se establecieron en el mismo, permanecerán a lo largo de los años venideros. Es importante destacar que a partir de este momento, se produce un nuevo giro en la política comunitaria de empleo al introducir la necesidad de que esta política de empleo se vincule dentro de un concepto más amplio, el macroeconómico, y se persiga con ello el crecimiento y la estabilidad económicos.

Hay que destacar, asimismo, que es en Viena donde se proponen también las bases de las directrices que deberán seguir los países miembros en la elaboración de los Planes de Empleo para el año 1999, volviéndose a incidir en los puntos acordados en Amsterdam.

Otro hito importante a destacar en la evolución de las políticas activas de empleo lo marca el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000²¹. A partir de este momento no se habla ya de conseguir un alto nivel de empleo sino que para conseguir el crecimiento económico a largo plazo, en los países

²¹ GARCIA SERRANO, C., op. cit., p.3

de la Unión Europea, pasa por lograr el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible. La consecución de este objetivo aún más ambicioso que los precedentes, marca las políticas que se desarrollarán, desde entonces, en materia de empleo, reflejándose en la denominada Estrategia Europea de Empleo, que permanecerá hasta nuestros días.

Por otra parte, se sigue incidiendo en los puntos principales que se establecieron en Amsterdam y, en concreto, el que adquiere mayor protagonismo es la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores como instrumento fundamental para aumentar la competitividad de las empresas (caso de los trabajadores ocupados con baja cualificación), así como aumento de las posibilidades de reincorporación al mercado laboral de los trabajadores desempleados, que les permitirá competir en un mercado laboral cada vez más exigente.

Centrándonos en España, podemos decir que es a partir de la Ley de Empleo de 2003²² cuando se asimila el objetivo prioritario acordado en Lisboa y se empieza a definir un concepto integral de política del mercado de trabajo, entendido como conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, con la finalidad de desarrollar programas y medidas encaminadas a la consecución del pleno empleo y mejora de la calidad del mismo. También se pretende conseguir un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, la reducción del paro y la protección de las situaciones de desempleo.

Se puede decir que el esfuerzo realizado en España en políticas activas²³ ha sido intenso en la década 2000-2010. Entre otras actuaciones, podemos destacar el Plan PRODI²⁴, que combinaba acciones de inserción laboral junto con una prestación extraordinaria de desempleo; la renta activa de

²² Ley 56/2003, de 16 de diciembre, derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

²³ MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): "Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea", en Informes, estudios e investigación, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid.

²⁴ Siglas que hacen referencia a Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción.

inserción, que nace con el objetivo de incrementar las oportunidades de inserción en el mercado laboral de los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo²⁵; el reforzamiento del principio de activación en las prestaciones asistenciales por desempleo; la expansión de la formación ocupacional y continua en parados y ocupados, que se plasma en el Real Decreto de 2007 por el que se regula la Formación Profesional para el Empleo²⁶; la mejora de los servicios públicos de empleo o las subvenciones a la empresa privada para la contratación de determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, las personas con discapacidad).

Otro hito importante en la regulación de las políticas activas de empleo en España, previo a la situación actual, podemos situarlo en el año 2011, con la aprobación del Real Decreto Ley²⁷ de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Esta nueva regulación surge como respuesta urgente al grave problema del desempleo existente en España provocado por la crisis económica y financiera que se estaba viviendo a nivel mundial y, que afectó de manera considerablemente más negativa a nuestro país, principalmente, en el tema del desempleo. Todo ello hacía necesaria una urgente actuación por parte de los poderes públicos que se plasmó en este Real Decreto Ley.

En dicha norma se pretende abordar una reforma en profundidad de las políticas activas de empleo para tratar de adaptarlas a la realidad del mercado laboral y a las características específicas de cada territorio. En ella se hace hincapié en la necesidad de una actuación conjunta entre todos los actores implicados en el mercado de trabajo: Gobierno, Comunidades Autónomas e Interlocutores Sociales; en la mejora de las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de las personas desempleadas, especialmente jóvenes y

²⁵ Para ampliar información ver:

http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_prestaciones/folleto_rai_esp.pdf

²⁶ Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo por el que se regula el Subsistema de la Formación Profesional para el Empleo.

²⁷ Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero.

parados de larga duración; en dar una respuesta eficaz a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de trabajo, y otorgando un mayor protagonismo a los servicios de empleo como instrumentos para una mejor gestión del capital humano. Todo ello englobado en un nuevo modelo económico, más equilibrado y productivo.

En cuanto al concepto de políticas activas de empleo, en esta norma se habla de acciones y medidas, identificados como servicios a la ciudadanía y a las empresas. Se evoluciona, por tanto, desde el concepto de programas y medidas, que aparecía en la Ley de Empleo de 2003²⁸ hacia el concepto de acciones y medidas, definición más dinámica acorde con los objetivos que se pretenden alcanzar con la misma.

Los principios generales que se establecen en esta norma para conseguir los objetivos planteados son:

1. Ofrecer un tratamiento individualizado y especializado, adaptado a cada una de las personas desempleadas para prepararlas a las exigencias, cada vez mayores, del mercado laboral.
2. Dar una respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo, ofreciéndole trabajadores más formados y capacitados contribuyendo, con ello, a la mejora de su competitividad.
3. Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial ofreciendo, a las personas emprendedoras, el asesoramiento necesario en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.
4. Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo priorizando, sobre todo, los colectivos más desfavorecidos: déficit de formación, mayores de 45 años, personas con discapacidad, parados de larga duración, mujeres y personas en situación de exclusión social.

²⁸ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

5. Adecuar las políticas activas de empleo a las características de cada territorio. Para ello, se otorga mayor libertad a las Comunidades Autónomas a la hora de establecer sus propios programas para que puedan ajustarse mejor a la realidad de las personas desempleadas y al tejido productivo propio de cada región.

Aspecto muy importante a destacar es el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, mediante la consolidación de los órganos de concertación territorial y de participación institucional del Sistema Nacional de Empleo y de sus instrumentos de coordinación. Todo ello como base para conseguir el fin último de mejora de la planificación, gestión y evaluación de las políticas activas de empleo por los Servicios Públicos de Empleo.

Para conseguir dichos objetivos se incluyen dos nuevos instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo:

- Por una parte, un instrumento global: la Estrategia Española de Empleo, de carácter plurianual donde se recogerá la situación del mercado de trabajo a nivel estatal y autonómico y se definirán las orientaciones, acciones y objetivos de las políticas de empleo.
- Por otra parte, un instrumento concreto: el Plan Anual de Política de Empleo. En él se definirán los objetivos específicos, basados en la Estrategia Española de Empleo, que deberán perseguir el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las medidas necesarias para alcanzarlos.

Fruto del Real Decreto Ley de 2011, analizado anteriormente, se aprueba en octubre del mismo año, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014²⁹. Como se señalaba en este Real Decreto Ley, la Estrategia Española de Empleo se configura como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, con el objetivo principal de fomentar el empleo de la población activa y aumentar la

²⁹ Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo para mejorar la productividad y la calidad del empleo.

Como puntos a destacar en el ámbito de las políticas activas de empleo, se pueden señalar los siguientes:

- ✓ Establecimiento de un itinerario individual y personalizado de empleo, adaptado a las circunstancias de cada desempleado.
- ✓ Acciones dirigidas a fomentar el autoempleo, facilitando el acceso al mismo, bien mediante el establecimiento como autónomos de personas desempleadas o bien mediante su incorporación como socios y socias de cooperativas o sociedades laborales.
- ✓ Adaptación de las políticas activas de empleo a la realidad de cada territorio, otorgando una mayor participación a las Comunidades Autónomas.
- ✓ Implantación de un sistema de evaluación, claro y fiable, del grado de cumplimiento y eficacia, de las políticas activas de empleo, en la consecución de los objetivos marcados adoptando, en su caso, las medidas correctoras oportunas.

Por tanto, se puede decir que el cambio de rumbo en el concepto de políticas activas de empleo iniciado con la Ley de Empleo de 2003³⁰, se afianza con el Real Decreto Ley de 2011³¹, y continúa en los años sucesivos con la elaboración de los Planes Anuales de Empleo, llevándonos hasta la situación actual que analizaré en el apartado siguiente.

³⁰ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

³¹ Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero.

3.3. SITUACIÓN ACTUAL

Durante los últimos años, fundamentalmente, como consecuencia de la crisis económica, se han llevado a cabo numerosas reformas de las políticas de empleo, cuyo desarrollo he analizado en el punto anterior.

Como hemos visto, las últimas reformas buscaban transformar completamente el esquema anterior de políticas activas de empleo³² (que se basaba, fundamentalmente, en programas estándar), a conseguir una mayor flexibilización de las mismas, adaptándolas a las distintas realidades territoriales y a las diferentes necesidades del momento económico.

Sin embargo, la necesidad de abordar una reforma en profundidad de las políticas de empleo, en general, y de las políticas activas de empleo, en particular, continua siendo un requisito imprescindible para que cumplan su principal objetivo de aumentar la empleabilidad de los trabajadores, consiguiendo su reincorporación al mercado laboral, en el caso de las personas desempleadas, y contribuyendo al mantenimiento de sus empleos, en el caso de los ocupados. Y es, precisamente, esto lo que se quiere conseguir con la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, en la que nos encontramos inmersos, y que pasaré a analizar seguidamente.

3.3.1. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014-2016

Como acabo de señalar, la urgente necesidad de una reforma en profundidad de las políticas activas de empleo, se convierte en el objetivo principal a alcanzar, si se quiere conseguir un crecimiento económico sostenible que nos permita salir de la crisis económica que estamos viviendo.

³² CAUCES (2015): “La política de empleo como prioridad para salir de la crisis”, en *Cuadernos del Consejo Económico y Social*, núm. 30, pp. 27-43.

Esta necesaria reforma, tiene su origen, como no puede ser de otra manera, en la Estrategia Europea 2020³³, que aborda tanto los desafíos a corto plazo, asociados a la crisis, como la necesidad de reformas estructurales, recurriendo a medidas destinadas a estimular el crecimiento y preparar a la economía europea para el futuro. Y más concretamente, en la materia que nos ocupa: la política de empleo. En la mencionada Estrategia se establece como principal objetivo la reforma de los mercados laborales, con el fin de dotarlos de una mayor flexibilidad, para adaptarlos al actual entorno, crecientemente competitivo y cambiante.

Por tanto, esta Estrategia se basa en conseguir una mayor flexibilidad externa acompañada de medidas económicas de apoyo en la situación de paro, combinándolas, a su vez, con medidas de activación durante el tiempo que dure dicha situación.

En concreto, los objetivos en materia de política de empleo que se contemplan en la Estrategia Europea 2020 son³⁴:

- El aumento de participación en el mercado laboral. Para ello, los Estados miembros deberán fomentar los principios de “flexiseguridad”, la movilidad de los trabajadores, y la conciliación de la vida profesional y familiar.
- Conseguir una población activa cualificada.
- Mejorar los resultados del sistema educativo y de formación.
- Fomentar la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

Centrándonos en España, las exigencias planteadas por la Unión Europea en la Estrategia Europea 2020, se están desarrollando a través de las Estrategias de Activación para el Empleo que, como ya señalé anteriormente, tienen carácter plurianual.

³³ COMISIÓN EUROPEA (2013): “Europa 2020: La estrategia europea de crecimiento”, pp. 1-12, en <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicassocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf>

³⁴ GARCIA BROSA, G., op. cit., p.2

Pasaré a desarrollar, a continuación, la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, que es la que está vigente a fecha de hoy.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, se aprobó en 2014³⁵, con el objetivo fundamental de coordinar, identificar y canalizar, de forma ordenada, los esfuerzos que realizan los distintos agentes sociales para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo. A su vez, tiene por objeto la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y del propio marco institucional del Sistema Nacional de Empleo. Sustituye a la anterior Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y estará vigente durante los años 2014 a 2016, sin perjuicio de las revisiones y mejoras a las que pueda someterse.

Esta Estrategia se articula en torno a seis ejes³⁶: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional, que se consensuarán con las Comunidades Autónomas. Éstos permitirán reforzar la activación e inserción de los trabajadores desempleados y mejorar sus capacidades adaptándolas, de forma flexible, a las necesidades del sistema productivo.

Los principios de actuación, que se establecen en ella en materia de políticas activas de empleo y de intermediación laboral, sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las Comunidades Autónomas, son:

1. La coordinación, colaboración, y modernización de todos los agentes integrantes del Sistema Nacional de Empleo y de su marco institucional.
2. La eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados.
3. La programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos.
4. La garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios.

³⁵ Aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre.

³⁶ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2014): "Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016", pp. 1-33, Servicio Público de Empleo Estatal, Madrid, en https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/estrategia_14_16.pdf

5. La garantía de la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo.
6. El tratamiento personalizado de los demandantes de empleo.
7. La protección ante el desempleo, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo.
8. La 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. La apertura a la implicación de toda la sociedad, facilitando la participación de otros agentes y empresas, ya sean públicos o privados.
10. El fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

En cuanto al primero: la coordinación de todos los agentes integrantes del Sistema Nacional de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, se configura como el instrumento³⁷ fundamental del Sistema Nacional de Empleo para la coordinación de las políticas activas de empleo en todo el conjunto del Estado.

La Estrategia lleva a cabo una reorganización y reestructuración de las políticas activas, y establece como objetivo principal, en este punto de actuación, la ordenación de las actuaciones de los diferentes servicios públicos de empleo (estatales y autonómicos) para conseguir una actuación común favoreciendo, a su vez, la flexibilidad en los medios para su consecución.

En cuanto al segundo y tercer principio de actuación, los Servicios Públicos de empleo en materia de políticas activas, deberán actuar conforme a los principios de eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados. Para conseguir este objetivo, es fundamental realizar una programación íntegra de las políticas activas, realizando un seguimiento detallado de la gestión de las mismas y, por supuesto, resulta fundamental la evaluación de los resultados, que servirá para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y, en su caso, corregir los errores detectados para conseguir la mejora del

³⁷ GARCIA PIÑEIRO, N.P. (2014): "La reforma de las políticas activas de empleo", *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 149, pp. 230-244

sistema. Esta mejora del sistema conducirá, a lograr el objetivo final para el que fueron creadas: el aumento de la empleabilidad de los trabajadores desempleados. Este principio de evaluación de los resultados es imprescindible si se quiere lograr una mejora real del sistema de políticas activas de empleo y que todo el esfuerzo realizado consiga unos óptimos resultados.

La garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios es el cuarto principio de actuación de esta Estrategia. Asimismo, se pretende garantizar la atención a los jóvenes sin ocupación que no cursan formación en los términos de la Garantía Juvenil, con el objetivo de facilitar la movilidad de los trabajadores, la competitividad y la unidad del mercado laboral español y su integración en el mercado laboral de la Unión Europea. Se hace aquí necesaria una mejora de la Formación Profesional para el Empleo que facilite su incorporación al mercado de trabajo.

Especial relevancia ocupa el quinto principio de actuación: garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo, favoreciendo la empleabilidad de los colectivos más afectados por el desempleo, esto es, desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del Plan PREPARA³⁸. Reto éste importantísimo ya que buena parte de la población desempleada pertenece a estos colectivos que cuentan, además, con obstáculos difíciles de superar en su reincorporación al mercado de trabajo debido, sobre todo, al factor edad que hace que se necesite actuar, de manera más efectiva, sobre ellos si se quiere conseguir su vuelta al empleo. Una de las acciones más importantes, en este aspecto, vuelve a ser la Formación Profesional para el Empleo, que permitirá a estos colectivos ponerse al día en las demandas de un mercado laboral cambiante y cada vez más exigente.

Dentro del nuevo modelo de políticas activas de empleo es imprescindible el principio de actuación que aparece en el punto seis: el tratamiento personalizado de los demandantes de empleo. Se incide, en este

³⁸ Para ampliar información sobre este programa ver https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa_prepara/prepara.html

apartado, en la elaboración de un itinerario personalizado del demandante de empleo, adaptado a su perfil profesional, teniéndose en cuenta las características que definen su empleabilidad y haciendo hincapié en sus competencias, ya sean acreditadas de manera formal o por otros medios.

En cuanto al principio séptimo, resulta también trascendental la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo. Se establece que en la protección al desempleo no sólo se tenga en cuenta el derecho a la prestación económica correspondiente (políticas pasivas), sino que también se tengan en cuenta, como aspectos que complementan dicha protección, las acciones de promoción de la activación al empleo y la reinserción de los demandantes en el mercado laboral (políticas activas).

Por su parte, en el punto ocho de los principios de actuación de la Estrategia, se busca transformar el esquema anterior de políticas activas de empleo, que se basaban en programas más o menos estándar para todo el territorio nacional, y conseguir un modelo más flexible que se adapte a las diferentes realidades territoriales de nuestro país que, siendo una de las principales riquezas con las que contamos, hace que dichas diferencias necesiten actuaciones diferentes para conseguir el fin común: un aumento de la empleabilidad que lleve consigo un aumento del crecimiento económico para todo el Estado Español.

El punto nueve establece, como principio de actuación, la necesaria participación no sólo del Estado sino de todos los agentes implicados en el mercado de trabajo: los agentes sociales, agencias de colocación, etc., si se quieren conseguir los objetivos marcados. El problema del empleo es un problema de todos y, por tanto, la consecución de los objetivos será más eficaz y eficiente si todos los sectores implicados: públicos y privados, unen sus esfuerzos para conseguirlos.

Finalmente, en el punto diez, se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial como elemento clave para conseguir una mayor empleabilidad y crecimiento económico. Ante

la imposibilidad real de que el mercado laboral por cuenta ajena absorba la alta tasa de desempleo, se hace necesario que parte del colectivo desempleado, se cree su propio puesto de trabajo. La decisión de crear tu propia empresa se hace un poco más “fácil” si, en vez de poner obstáculos cuando se decide crear una empresa, se facilita la labor, eliminando trámites burocráticos y prestando especial atención al asesoramiento y la orientación. Todo ello facilitará que, la ya de por sí difícil decisión de crear tu propio puesto de trabajo, resulte más llevadera.

Para llevar a cabo los principios de actuación señalados anteriormente, la Estrategia ha establecido dos clases de objetivos: los estratégicos y los estructurales.

Los objetivos estratégicos, son los que tienen especial relevancia en un momento determinado³⁹, y en los cuales se va a centrar la atención durante un período de tiempo. Es decir, son objetivos prioritarios a corto plazo.

De acuerdo con la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, los objetivos estratégicos durante este período, se basarán en los siguientes puntos: la mejora de la empleabilidad de los jóvenes cumpliendo lo previsto por la Garantía Juvenil; favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por la situación de desempleo: desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del Plan PREPARA; la mejora de la Formación Profesional para el Empleo; fortalecer la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo, y fomentar el emprendimiento.

En cuanto a los objetivos estructurales, éstos tienen una naturaleza estable, y se desarrollarán a lo largo del tiempo, esto es, a largo plazo. Estos objetivos estructurales tienen que ser exhaustivos, de forma que cualquier posible actuación de políticas activas de empleo o de intermediación laboral tendrá que encajar en el cumplimiento de uno o varios objetivos estructurales. Así, por ejemplo, una actuación que no se ajuste a ningún objetivo estructural

³⁹ GARCIA PIÑEIRO, N.P., op. cit., p.24.

no podrá ser considerada de política activa de empleo o de intermediación laboral.

En consecuencia, los dos tipos de objetivos: estratégicos y estructurales, se refuerzan necesariamente entre sí, puesto que el cumplimiento de un objetivo estratégico se basará, obligatoriamente, en un desarrollo más intenso de los objetivos estructurales que le afecten.

A continuación pasaré a analizar, de manera más completa, el Plan Anual de Política de Empleo 2015, que es el vigente a fecha de hoy.

3.3.2. PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2015

El Plan Anual de Política de Empleo es la concreción anual de la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Este Plan Anual se elabora de manera conjunta entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo autonómicos.

El PAPE⁴⁰ recoge todos los servicios y programas, tanto los comunes, que se aplican a todo el estado, como los propios que se aplican dentro de cada comunidad autónoma. Se establece la posibilidad de que estos servicios y programas sean revisables durante la vigencia del Plan, si existieran circunstancias extraordinarias que así lo aconsejaran. Asimismo, el Plan incluye un aspecto muy importante para comprobar si se han cumplido los objetivos marcados: los indicadores que se aplicarán para realizar la evaluación del cumplimiento de los objetivos.

El concepto servicios hace referencia a las actuaciones que se prestan de manera continuada en el tiempo, y que tienen por finalidad dar respuesta a las necesidades de las personas desempleadas, personas ocupadas y las empresas, con el objetivo de ayudar, a los destinatarios de los mismos, a conseguir un empleo o a mejorar la calidad del mismo.

⁴⁰ Abreviatura utilizada para designar el Plan Anual de Política de empleo.

Por otra parte, el concepto programas, hace referencia a las actuaciones específicas, dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial concreto. Estas actuaciones se llevan a cabo durante un período de tiempo preestablecido y su finalidad es la consecución de los objetivos de empleo que se establezcan previamente en dichos programas.

La nueva Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, pretende que en el último trimestre de cada año se determinen los objetivos que marcarán el PAPE del año siguiente. Asimismo, se pretende también, que a lo largo del primer trimestre de cada año, se realice la evaluación del PAPE del año anterior, se elabore el Plan del nuevo año y que se establezca la financiación del mismo.

Por tanto, el nuevo modelo de políticas activas de empleo se plasmará en tres herramientas normativas: el reglamento de servicios, el reglamento de programas de empleo y el reglamento de formación profesional para el empleo. Estas normas se asentarán en los principios recogidos en la Estrategia de Activación para el Empleo y establecerán los puntos comunes mínimos que deberán aplicarse en todo el Estado Español para los programas y servicios de políticas activas de empleo.

En cuanto al Reglamento de servicios, establecerá los servicios comunes de empleo que deben prestarse de forma permanente en todas las oficinas de empleo, garantizándose así la igualdad de acceso a los servicios de empleo en todo el territorio nacional. Punto éste que se recoge como uno de los principios de actuación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Estos servicios comunes de empleo son: el servicio de orientación profesional, el de colocación y asesoramiento a empresas, el de formación y cualificación para el empleo y de de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

Por otra parte, el Reglamento de empleo regulará los diferentes programas que pondrán en marcha las comunidades autónomas en materia de

fomento de empleo. También se incluirá en el mismo la normativa de programas estatales de políticas activas de empleo que se enfocarán a fomentar el empleo de las personas con discapacidad.

Por último, el Reglamento de Formación Profesional para el empleo girará en torno a tres objetivos: garantizar el derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados, sobre todo, los pertenecientes a colectivos más indefensos; conseguir que la formación contribuya de manera efectiva a aumentar la competitividad de las empresas y, por último, gestionar los recursos públicos de manera eficaz y transparente.

Hecha esta introducción general de los contenidos de los PAPE, voy a centrarme, seguidamente, en el Plan Anual de Política de empleo 2015, que es el que, a fecha de hoy, continua vigente, hasta que se apruebe el PAPE 2016.

El Plan Anual de Política de empleo 2015 se aprueba por Resolución de 29 de julio de 2015 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, establece los objetivos estratégicos en que deben basarse los servicios y programas del Plan 2015 que desarrollen las políticas activas de empleo durante este ejercicio y que son los siguientes:

1. La mejora de la empleabilidad de los jóvenes, uno de los colectivos considerado como prioritario debido a su alta tasa de desempleo que se situó en el primer trimestre de 2015 en el 49,6%⁴¹, tasa muy por encima de la media de los 28 países de la Unión Europea que se situaba en el 20,7% en el mismo período, siendo, por tanto, España el país de la Unión Europea con mayor tasa de desempleo juvenil por detrás de

⁴¹ Datos recogidos de artículo publicado en:
<http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150613/54432243021/ranking-de-desempleo-juvenil-en-europa-espana-lider-con-el-49-6.html>

Grecia. Dentro de este punto se recoge también el desarrollo del Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.

2. El fomento de la empleabilidad de otros colectivos, considerados también prioritarios por estar especialmente afectados por el desempleo, como son los desempleados de larga duración mayores de 45 años y los beneficiarios del Plan PREPARA. De hecho, según un informe de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada⁴² (Fedea), el paro de larga duración es un obstáculo para la recuperación económica. El 14% de la población activa española lleva más de un año en desempleo (paro de larga duración), y de éste casi el 70% lleva más de dos años en esta situación (paro de muy larga duración). El paro de larga duración, está mucho más generalizado y arraigado en España que en el resto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que ha provocado un "severo deterioro" de las perspectivas de empleo de este colectivo.
3. La mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo, para conseguir un mayor efecto en términos de inserción en el mercado laboral, de la población desempleada, y de mejora en el rendimiento en el puesto de trabajo, de la población ocupada. De hecho, este punto continúa siendo otra de las asignaturas pendientes en el tema de las políticas activas de empleo, y donde se tiene que realizar un profundo análisis para que cumpla la misión encomendada.
4. El refuerzo de la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo de manera que se consiga una combinación entre una mejor protección durante la situación de desempleo y las actuaciones encaminadas al reingreso en el mercado laboral.
5. El impulso y el fomento del emprendimiento como forma imprescindible para la activación y recuperación del empleo. Se incluyen dentro de este punto tanto las acciones de asesoramiento en la creación de empresas

⁴² Según artículo publicado en: <http://desocupadosmas45.blogspot.com.es/2016/03/el-desempleo-de-larga-duracion-en.html>

como mejora de los beneficios a conseguir para las personas que se decidan a crear su propio puesto de trabajo.

Además, todos estos objetivos deben encuadrarse dentro de los seis ejes establecidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, a saber: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, el emprendimiento y la mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

3.3.3. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Como se puede deducir de lo expuesto a lo largo de este trabajo, el nuevo sistema de políticas activas de empleo se basa en un ambicioso proyecto, teniendo en cuenta los objetivos que persigue, pero a la vez necesario si se quiere lograr que dichas políticas ayuden a conseguir el objetivo principal de las mismas, que es reducir la alta tasa de desempleo existente en España, que en el primer trimestre de 2016 se situó, todavía, en el 21%⁴³.

Para conocer si se han cumplido o no dichos objetivos es fundamental realizar una evaluación de los resultados alcanzados, como medida de análisis de la eficacia y eficiencia de dichas políticas y, al mismo tiempo, de mejora de las mismas en el caso de que sea necesario. Precisamente, la actual Estrategia otorga gran importancia al seguimiento y la evaluación de las políticas activas como instrumento fundamental para conseguir la mejora paulatina del sistema.

De hecho, uno de los elementos clave de esta Estrategia, es la orientación a resultados, de tal forma que la distribución de los fondos para los siguientes ejercicios, estará supeditada a los resultados que se alcancen en dicha evaluación.

Hasta este momento, la evaluación de las políticas activas de empleo estaba lejos de ser una práctica habitual debido, entre otras cosas, al importante coste que supone realizarla de una manera eficiente, pero que

⁴³ Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) publicada el 28 de abril de 2016, en <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0116.pdf>

resulta fundamental para que el sistema funcione de acuerdo a los criterios planteados.

Como he señalado anteriormente, la evaluación de resultados de los planes de empleo anuales, según se establece en la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, se debe realizar durante el primer trimestre del año siguiente al del plan anual que corresponda; por tanto, la evaluación de los resultados correspondiente al Plan Anual de Política de Empleo 2015 debería haberse realizado ya aunque, a fecha de hoy, todavía no se conocen los resultados oficiales de la misma.

Desde mi punto de vista, la evaluación es uno de los aspectos fundamentales a realizar si se quiere conseguir la mejora del sistema, y es donde los servicios públicos deberían incidir de una manera más intensa para que todos los esfuerzos realizados tengan su recompensa.

Por ello, si se quiere avanzar en la dirección adecuada⁴⁴ en el sistema de políticas activas en nuestro país, resulta imprescindible seguir dos principios ineludibles: por una parte, que se realice una adecuada supervisión y control de la asignación de los fondos destinados a dichas políticas y, por otra parte, que la evaluación de las mismas sea una realidad, vinculando la asignación de los fondos al resultado obtenido en dicha evaluación.

Esperemos que dicha evaluación sea una prioridad para los servicios públicos y sirva para avanzar en la dirección correcta en el futuro próximo de las políticas activas de empleo en España, punto éste que pasaré a analizar a continuación en el apartado de reformas.

⁴⁴ DE LA RICA, S., op. cit., p.3

3.4. REFORMAS

Como he señalado anteriormente, en este apartado analizaré las últimas reformas que se han producido en el sistema de políticas activas de empleo en España y que, serán la base de las actuaciones de las mismas en el futuro próximo.

3.4.1. NUEVO SISTEMA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

La primera importante reforma, a la vez que necesaria, llega de la mano de la Formación Profesional para el empleo.

La Formación Profesional para el empleo es uno de los pilares fundamentales en que se basan las políticas activas de empleo para conseguir sus objetivos principales: lograr un empleo de calidad y aumentar la empleabilidad de los trabajadores desempleados para conseguir, con ello, aumentar la competitividad de las empresas y, consecuentemente, mejorar todo el sistema productivo español.

La formación del capital humano es uno de los factores más importantes en la empresa y, por tanto, es en el que se debe poner más interés. Asimismo, es un elemento indispensable para lograr una mayor competitividad de las empresas. Por tanto, se puede decir que la formación de los trabajadores, tanto ocupados como desempleados, es uno de los soportes básicos de la competitividad en la sociedad de hoy en día.

Cada vez existe más competitividad en el mercado laboral y las demandas de las empresas se dirigen a trabajadores cada vez más formados y profesionales en su sector. Por ello, resulta imprescindible la adaptación, tanto por parte de los trabajadores ocupados, para hacer frente a las nuevas demandas que surgen en las empresas, como por parte de los trabajadores desempleados, para enfrentarse a las nuevas exigencias del mercado laboral.

Es por ello, que en España se necesita un Sistema de FPE⁴⁵ sólido y eficaz que sirva para conseguir los objetivos marcados.

Sin embargo a pesar de los importantes recursos (económicos, humanos y materiales) que se han invertido en el sistema durante los años de su existencia, los resultados obtenidos, hasta la fecha, no han sido los esperados. Es obligado, por tanto, preguntarse ¿qué es lo que ha fallado en el sistema de la FPE y cómo se puede mejorar?

Fruto de esta necesaria reflexión se ha llevado a cabo la esperada reforma del Sistema de FPE iniciada en marzo de 2015 con la aprobación de la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral⁴⁶ que nace, según su exposición de motivos, con el objetivo de crear un sistema de formación que acompañe a los trabajadores en su acceso, mantenimiento y retorno al empleo, y que ha culminado con la aprobación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Esta reforma del sistema de formación para el empleo⁴⁷ pretende mejorar la calidad de los cursos de formación para permitir el acceso a puestos de trabajo más cualificados y, a su vez, dotar al sistema de mayor transparencia para evitar los casos de fraude. Precisamente, una de las novedades introducidas por esta Ley, es que la gestión de la FPE se abre a la libre concurrencia, apartando, con ello, a sindicatos y patronal de la gestión directa que realizaban hasta la fecha.

El nuevo sistema pretende también superar las debilidades del actual sistema de formación profesional que son, entre otras: la mala coordinación del sistema y la inexistencia de una planificación eficaz; su poca vinculación con la realidad del tejido productivo, hecho que determina que la oferta formativa no

⁴⁵ Formación Profesional para el empleo.

⁴⁶ Real Decreto Ley 4/2015, de 22 de marzo.

⁴⁷ NOTICIAS JURÍDICAS (2015): “Contenido y novedades de la Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo”, en <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10472-contenido-y-novedades-de-la-ley-30-2015-por-la-que-se-regula-el-sistema-de-formacion-profesional-para-el-empleo/>

contribuya a incrementar la empleabilidad de los desempleados que participan en los cursos de formación ofertados; y, por último, un aspecto fundamental para analizar la eficacia del sistema, como es la falta de una evaluación real de sus resultados.

El nuevo modelo de la Formación Profesional para el empleo se basa en los cinco objetivos estratégicos⁴⁸ siguientes:

1. Ayudar a la creación de empleo estable y de calidad.
2. Colaborar a la competitividad empresarial.
3. Garantizar el derecho a la formación laboral, especialmente de los colectivos más desfavorecidos.
4. Ofrecer garantías de empleabilidad y promoción profesional de los trabajadores.
5. Consolidar una cultura de la formación en el sistema productivo.

A su vez, esta reforma pretende también alcanzar otros objetivos de carácter instrumental como son: por una parte, conseguir una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos empleados, evitando, con ello, las posibles irregularidades que pudieran cometerse y, por otra parte, coordinar la actuación de todos los agentes sociales que participan en el sistema, tanto públicos como privados.

Resumiendo, podríamos decir que se pretende conseguir un nuevo enfoque que sitúe a los principales protagonistas de la Formación Profesional para el empleo: empresas y trabajadores, en el centro del sistema, buscando una mayor transparencia, coordinación y eficacia.

Las doce claves de la reforma, con las que se pretende corregir las deficiencias detectadas en el anterior modelo de formación, son las siguientes:

⁴⁸ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2015): “Nota de prensa: El Gobierno aprueba la reforma de la Formación Profesional para el empleo” en <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2464>

1. El nuevo modelo de formación profesional para el empleo será de aplicación a todas las Administraciones públicas, y estará al servicio de empresas y trabajadores en todo el territorio nacional.
2. Se otorgará protagonismo a todos los agentes sociales implicados en la planificación y programación de la actividad formativa.
3. Se desarrollará, por primera vez, un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo, basado en la coordinación de todos los actores que pueden aportar su conocimiento al sistema: Administraciones, agentes sociales, expertos en la materia...
4. Se implantará una planificación estratégica plurianual donde se recogerán las tendencias de la economía y los sectores con potencial de crecimiento, con el objeto de diseñar una formación coherente con las necesidades actuales y futuras, del tejido productivo y de los trabajadores.
5. Se implantará la cuenta-formación que acompañará al trabajador a lo largo de su carrera profesional con el objeto de acreditar su historial formativo y de orientar la oferta formativa al incremento de su empleabilidad.
6. La tele-formación será un instrumento que permitirá dotar al sistema de mayor eficacia y flexibilidad.
7. En el nuevo modelo, la formación en el seno de la empresa será clave y contará con la máxima flexibilidad en la gestión, incluida la posibilidad de impartición en la propia empresa, cuando dispongan de los medios necesarios para ello, sean propios o contratados.
8. En cuanto a la gestión de la formación de oferta, en todos los casos se realizará en régimen de concurrencia competitiva y sólo entre las entidades que impartan la formación conforme a los requisitos establecidos de registro y/o de acreditación.
9. Fuerte apuesta por la evaluación permanente de la calidad y el impacto real de la formación.
10. Principio de tolerancia cero contra el fraude mediante la creación de una Unidad Especial dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

11. Además, se aprueba un nuevo régimen sancionador que incluye, entre otras cuestiones, la imposibilidad para los beneficiarios de volver a trabajar para la Administración pública en el ámbito de la formación durante cinco años, cuando hayan incumplido la legalidad.
12. Y, por último, estas novedades serán posibles gracias al desarrollo de un sistema integrado de información que garantice el seguimiento de las acciones formativas, y la coherencia y la actualización de toda la información.

Como podemos ver, se trata de un ambicioso proyecto que representa el futuro inmediato de la Formación Profesional para el empleo en España y que si se cumple con lo establecido puede llegar a conseguir los objetivos marcados que, por otra parte, son tan necesarios para que el sistema funcione de una manera eficaz y eficiente.

3.4.2. NUEVA REGULACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Otra importante reforma que afectará al futuro de las políticas activas de empleo en España se ha iniciado con la reciente promulgación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Este texto nace con la finalidad de integrar, en un solo documento, todas las disposiciones legales en relación con esta materia que, hasta la fecha, estaban reguladas en diferentes textos normativos.

Entre las principales modificaciones que ha introducido este Real Decreto Legislativo, con respecto a la anterior regulación, se pueden señalar las siguientes⁴⁹:

⁴⁹ Información recogida de <http://www.jobshunters.es/novedades-del-real-decreto-legislativo-32015-por-el-que-se-aprueba-el-texto-refundido-de-la-ley-de-empleo/>

1. Establece la competencia del Servicio Estatal de Empleo (SEPE) para la gestión de programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma.
2. Se regula el Fondo de Políticas de Empleo de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
3. Se faculta a las empresas de trabajo temporal para actuar como agencias de colocación siempre que se ajusten a lo legalmente establecido, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios.
4. Se introduce una evaluación continuada de las políticas activas de empleo a través de una memoria sobre el gasto, incluido en la gestión del sistema, y los resultados de las políticas activas de empleo.
5. Se introduce el concepto de vinculación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo.

Por otra parte, el mencionado texto establece que son instrumentos de la política de empleo los siguientes:

- ✓ La intermediación laboral.
- ✓ Las políticas activas de empleo.
- ✓ La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

Cabe destacar que, en la nueva regulación, la intermediación laboral ocupa un lugar diferenciado respecto de las políticas activas de empleo, cosa que no ocurría en la regulación anterior en la que dicha intermediación laboral entraba a formar parte de las políticas activas de empleo.

Centrándome en las novedades que se introducen en el apartado de las políticas activas de empleo y que determinarán su futuro inmediato, quiero hacer mención, en primer lugar, a la definición de políticas activas de empleo que aparece en el nuevo texto. Según el artículo 36, “*se entiende por políticas*

activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”.

Si examinamos detenidamente la definición anterior vemos que sólo difiere de la dada por la Ley de empleo de 2003⁵⁰, en que en la definición dada por el nuevo texto se amplía el concepto de formación refiriéndose a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Como principios generales de las políticas activas de empleo, se establecen los siguientes:

- a) El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo.
- b) La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación.
- c) El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora.
- d) La igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo.
- e) La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.

Si nos fijamos en los principios anteriores, podemos ver que la nueva regulación sigue enfocándose en los principales puntos establecidos en la regulación anterior. Por tanto, podemos deducir que en el futuro próximo de las políticas activas de empleo se continuará incidiendo en la atención individual y personalizada tanto de los trabajadores desempleados, como apoyo

⁵⁰ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre que estamos analizando.

fundamental en la búsqueda de empleo, así como de los trabajadores ocupados como medio para mejorar la calidad y mantenimiento de su empleo. Se seguirá, asimismo, haciendo hincapié en el fomento del autoempleo como requisito imprescindible para conseguir la ocupación de un importante porcentaje de la población desempleada, y se seguirá trabajando por la igualdad de oportunidades, y por la adecuación de las políticas activas de empleo a la situación real de cada territorio.

A destacar también en este texto, es la existencia de un apartado específico que trata del sistema de la formación profesional para el empleo, recalcando lo establecido en la nueva regulación del sistema, que analicé en el punto anterior.

Otro importante apartado del texto es la evaluación continuada de las políticas activas de empleo, punto éste que se ha visto imprescindible si se quiere conseguir que el sistema cumpla los objetivos marcados y que contribuya a garantizar su eficacia y eficiencia. Para ello, se establece que el Gobierno presentará una memoria sobre el gasto que contribuya a conseguir dicho objetivo.

No quiero terminar este apartado sin antes mencionar otro aspecto importante que se introduce en este texto, y es la vinculación de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo. Se deja abierta la posibilidad de que el Gobierno adopte las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo, con el fin de conseguir que esa necesaria vinculación sea una realidad.

3.4.3. REFERENCIA AL PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2016

Una vez analizadas las perspectivas de futuro en los dos aspectos vistos anteriormente, queda hacer mención al Plan Anual de Política de Empleo 2016.

Recordemos que la aprobación de estos planes anuales era uno de los requisitos fundamentales para conseguir mejorar el sistema de políticas activas

de empleo que se refleja en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Dadas las circunstancias políticas que estamos viviendo en este momento en España (tenemos un Gobierno en funciones lo cual limita la actuación legislativa), ha supuesto que, a fecha de hoy, dicho Plan Anual no se haya aprobado y publicado todavía. Sin embargo, todo hace indicar que se continuará con la línea marcada en la Estrategia y que se seguirá haciendo hincapié en la consecución de los objetivos fundamentales establecidos en la misma.

4. CONCLUSIONES

Llegados a este punto del análisis de las políticas activas de empleo en España, que he desarrollado a lo largo de todo este trabajo, me queda únicamente hacer referencia a las reflexiones finales que se desprenden del mismo.

Como he querido poner de manifiesto a lo largo de todo este trabajo, las políticas activas de empleo constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la política de empleo.

Estas actuaciones de políticas activas de empleo llevan desarrollándose en Europa y, por consiguiente, en España a lo largo de más de tres décadas, con el objetivo de conseguir una mayor empleabilidad de la población desempleada así como una mejora de la calidad del empleo de la población empleada. Enfocado, todo ello, a conseguir un aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas que logre disminuir los desequilibrios existentes en nuestra economía, buena parte de ellos provocados por la inestabilidad del mercado laboral.

Resulta, por tanto, obvio que las políticas activas de empleo sean un medio imprescindible para conseguir dichos objetivos, más si cabe en los últimos años en los que, como todos sabemos, la profunda crisis económico-financiera que ha acontecido a nivel mundial y que, sobre todo, ha azotado con especial gravedad a España, principalmente en el tema del desempleo, ha hecho que todos los esfuerzos de los poderes públicos hayan ido enfocados a resolver este grave problema.

La existencia de un mercado laboral estable y de calidad, en el que se pueda conseguir una fácil reincorporación al empleo tras una situación transitoria de desempleo, favorece claramente la estabilidad económica de un país. En los últimos años, como antes he apuntado, la situación ha sido la contraria. Concretamente, en España se ha producido una situación en la que

hemos asistido a una destrucción masiva de empleo que ha desestabilizado profundamente la economía española.

Esta difícil situación ha hecho necesaria la rápida y efectiva actuación de los poderes públicos en materia de empleo, para conseguir minorar los efectos de la crisis y reconducir la maltrecha economía.

La Unión Europea, como máxima autoridad pública a nivel europeo, también ha tomado cartas en el asunto y, en la Estrategia Europea 2020 ha puesto el énfasis en el empleo, tratando de buscar la reestructuración del mercado laboral.

España, en los últimos años, ha iniciado una profunda reforma de las políticas activas de empleo para conseguir la estabilidad del mercado laboral y reducir, con ello, la elevada tasa de desempleo existente.

Lo cierto es que el mercado laboral es cada vez más exigente y, por tanto, hay una demanda progresiva de recursos humanos más formados y competentes dentro de cada sector. Todo ello ha provocado la necesidad de una profunda reforma de las políticas activas de empleo para que den una respuesta concreta a las necesidades reales del mercado laboral que, hasta el momento, no se venía produciendo como se esperaba.

Dentro de las últimas actuaciones en políticas de empleo destaca la Estrategia Española de Activación para el empleo, surgida a principios de esta década y que continua en la actualidad, con la vigente Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016.

Con todo ello, se está tratando de dar respuestas reales a problemas reales y se ha puesto el enfoque en los siguientes puntos fundamentales:

- La Formación Profesional para el empleo, como medio fundamental para aumentar la competitividad de los recursos humanos, tanto desempleados como personas ocupadas, dentro de un mercado laboral cada vez más exigente.

- El fomento del autoempleo, como instrumento necesario para ayudar a la reducción de la alta tasa de desempleo, dada la imposibilidad real de que el mercado laboral por cuenta ajena asuma la colocación de toda la población desempleada.
- La adaptación a las necesidades del territorio, como reconocimiento de la diversidad de los diferentes territorios que forman el Estado Español y que, por tanto, requieren de diferentes actuaciones.
- La vinculación entre las políticas activas de empleo y las políticas pasivas. Se trata de dos actuaciones que trabajan desde ámbitos distintos para conseguir un mismo objetivo: la mejora del mercado laboral. Por tanto, tiene que establecerse una relación más estrecha entre las mismas que ayude a lograr el objetivo planteado.
- Y, por último, pero, desde mi punto de vista, una de las más importantes es la evaluación de los resultados obtenidos. Si se quiere conocer la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo en materia de políticas activas de empleo, resulta imprescindible realizar un análisis de los resultados obtenidos a través de la aplicación de las mismas. Con ello se conseguirá conocer la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo y la mejora del Sistema.

En estas últimas líneas, y como he puesto de manifiesto a lo largo de todo el trabajo, me gustaría recalcar que las políticas activas de empleo son una importantísima herramienta que los poderes públicos ponen a disposición de la sociedad para conseguir que la población, tanto desempleada como ocupada pueda mejorar su situación, bien consiguiendo nuevas y mejores oportunidades para su reincorporación al mercado laboral, en el caso de los primeros, o bien mejorando la calidad del empleo, en el caso de los segundos.

Si bien es cierto que en esta materia, a pesar de las muchas reformas que ha sufrido, parece que no se han obtenido los resultados esperados, en mi opinión, con las últimas reformas llevadas a cabo, se han establecido unos

objetivos claros y reales y, por tanto, medibles en cuanto a consecución de resultados. Punto este último clave si se quiere conseguir el objetivo final planteado: la mejora de la empleabilidad dentro del mercado laboral.

Por tanto, creo que, con las últimas reformas de las políticas activas de empleo en España se ha iniciado un largo y difícil camino pero, al mismo tiempo, imprescindible si se quiere lograr una mejora real del Sistema que posibilite, finalmente, una mejora real de la economía. Con ello, conseguiremos ser más competitivos y lograremos un equilibrio más justo del mercado laboral, que se traducirá en una mayor igualdad en nuestra sociedad.

Queda mucho camino por andar pero el primer paso ya está dado. Ahora es fundamental que los poderes públicos continúen trabajando en esta línea e incidan en su función de control, incentivando los aspectos que funcionen y mejorando aquellos aspectos, que se compruebe, que no marchen de la forma esperada.

El problema del empleo es un problema de todos, y muchas son las partes interesadas en que el Sistema de las políticas activas de empleo funcione: empresas, trabajadores, población desempleada, poderes públicos, organizaciones sindicales y empresariales..., y si todas ellas se implican seriamente en su buena evolución, estoy segura de que, en un futuro próximo se empezarán a ver los resultados positivos deseados.

5. BIBLIOGRAFÍA

a) Artículos en revistas

- CAUCES (2015). “La política de empleo como prioridad para salir de la crisis”. *Cuadernos del Consejo Económico y Social*, núm. 30.
- DE LA RICA, S. (UPV Y FEDEA) (2015). “Políticas activas de empleo: una panorámica”. *Fedea Policy Papers-2015/01*.
- GARCIA PIÑEIRO, N.P. (2014). “La reforma de las políticas activas de empleo”. *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 149.
- GARCIA SERRANO, C. (2007). “Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”. *Política y Sociedad*, Vol.44, núm. 2.
- TOBES PORTILLO, P. (2002). “El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 36.

b) Libros y capítulos de libros

- GARCIA BROSA, G. (2014). “Las políticas de mercado de trabajo en España”. Alonso Rodríguez, J.A. (Coord.). *Ensayos sobre Economía española: Homenaje a José Luis García Delgado*. Cizur-Menor (Navarra). Civitas.
- RUESGA BENITO, S.M. (2002). “Política laboral. Políticas laborales activas”. Ruesga Benito, S.M. (Dir.). *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid. Ediciones Pirámide.

c) Informes técnicos y comunicaciones

- COMISIÓN EUROPEA (2013). “Comprender las políticas de la Unión Europea. Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2014). “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016”. Servicio Público de Empleo Estatal. Madrid.

- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2015). Nota de prensa: “El Gobierno aprueba la reforma de la Formación Profesional para el empleo”. Gabinete de comunicación. Madrid.
- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011). “Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea”. *Informes, estudios e investigación*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Madrid.

d) Direcciones URL y sitios de Internet

- DESOCUPADOSMAS45. “El desempleo de larga duración en España: un drama”.
<http://desocupadosmas45.blogspot.com.es/>
- EL ECONOMISTA. Artículo tasa de temporalidad en España.
<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7448503/03/16/La-temporalidad-laboral-de-Espana-casi-duplica-la-del-promedio-de-la-UE.html>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Datos Encuesta Población Activa 1T 2016.
<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0116.pdf>
- JOBSHUNTERS. Novedades Real Decreto Legislativo 3/2015.
<http://www.jobshunters.es/novedades-del-real-decreto-legislativo-32015-por-el-que-se-aprueba-el-texto-refundido-de-la-ley-de-empleo/>
- LA VANGUARDIA. Artículo tasa de desempleo juvenil.
<http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150613/54432243021/ranking-de-desempleo-juvenil-en-europa-espana-lider-con-el-49-6.html>
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Prestaciones por desempleo de nivel asistencial.
http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_9/contenidos/guia_9_20_2.htm
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Programa de Garantía Juvenil.
<http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/home.html>

- NOTICIAS JURÍDICAS. Contenido y novedades de la Ley 30/2015.
<http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10472-contenido-y-novedades-de-la-ley-30-2015-por-la-que-se-regula-el-sistema-de-formacion-profesional-para-el-empleo/>
- PÉREZ ORTIZ, L. (2010). “Política laboral española”. Facultad Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.
http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/laurap/POL11/T9-Politicasactivas.pdf
- SEGURIDAD SOCIAL. Jubilación anticipada.
http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionanticipad28398/Beneficiariosrequis28404/33842
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL. Programa PREPARA.
https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa_prepara/prepara.html
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL. Renta Activa de Inserción
https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_prestaciones/folleto_rai_esp.pdf