

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martin Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*).

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)  
Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Comité de Redacción*

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Martina Ori (*Italia*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*).

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Comentario a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014\*

Lara NOGUEIRA FERREIRO\*\*

---

**RESUMEN:** La Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 constituye un nuevo marco normativo estatal para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral. El Texto trata de delimitar los sectores económicos y los colectivos sobre los que se ha de incidir, los objetivos que se han de lograr y los medios para conseguirlos. La principal novedad respecto a anteriores estrategias es la obligada evaluación de los resultados de las políticas que se lleven a cabo durante el ejercicio, puesto que, en base al grado de su consecución, se distribuyen los fondos correspondientes a años posteriores. A su vez, los objetivos estratégicos contemplados en la norma se desarrollan, cada año, en los Planes anuales de política de empleo, cuya última publicación corresponde al año 2014.

*Palabras clave:* Estrategia española de activación para el empleo, Plan anual de política de empleo.

**SUMARIO:** 1. El origen de las Estrategias y Planes anuales: la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. 2. La Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016. 2.1. Análisis de la situación actual y tendencias del mercado de trabajo. 2.2. Principios de actuación y objetivos a alcanzar. 2.3. Instrumentos que desarrollan los propósitos fijados y los medios para alcanzarlos. 2.4. Seguimiento, evaluación de la Estrategia y marco presupuestario. 3. El Plan Anual de Política de Empleo 2014. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

---

\* Aprobados mediante RD 751/2014, de 5 septiembre (BOE n. 231 de 23 septiembre 2014) y Resolución de 16 septiembre 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 septiembre 2014 (BOE n. 232 de 24 septiembre 2014).

\*\* Becaria FPU del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Doctoranda en la Universidad de Santiago de Compostela.

## 1. El origen de las Estrategias y Planes anuales: la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo

La LE<sup>1</sup> se promulga en España en el año 2003, en un contexto socioeconómico completamente diferente al actual. En aquellos momentos, cualquier alusión a la posibilidad de que el país se sumerja en una profunda crisis parece irónica y la sociedad disfruta de un ostentoso Estado de bienestar. A pesar de ello, esta norma pretende optimizar la situación y su objetivo es conseguir el pleno empleo, aumentando su calidad, adecuando cuantitativa y cualitativamente la oferta a la demanda y protegiendo las situaciones de desempleo. Para ello, se establecen una serie de objetivos generales, entre los que se incluyen, el garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo mediante la colaboración de los entes implicados en su ejecución, la atención individualizada a los desempleados o a los activos que deseen mejorar su cualificación profesional y empleabilidad, prestando una mayor atención a aquellos con dificultades de inserción laboral, la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales, el fomento de la movilidad geográfica y de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

Con el fin de cumplir con lo anterior, a partir del año 2011, el texto legal faculta al Gobierno para la utilización de ciertas herramientas de intervención, entre las que se encuentran la EEAE y el PAPE<sup>2</sup>. En primer lugar, se insta al Gobierno a promulgar la EEAE con carácter plurianual, posibilitando su revisión, mejora o actualización durante su vigencia<sup>3</sup>. Aquella ha de ser elaborada en colaboración con las CCAA y facilitando la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más

---

<sup>1</sup> Abreviaturas: LE (Ley 56/2003, de 16 diciembre, de Empleo), EEAE (Estrategia Española de Activación para el Empleo), PAPE (Plan Anual de Política de Empleo), RD (Real Decreto), BOE (Boletín Oficial del Estado), CCAA (Comunidades Autónomas), SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal), SPE (Servicio Público de Empleo), SNE (Sistema Nacional de Empleo), CGSNE (Consejo General del Sistema Nacional de Empleo), CSEAL (Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales) y MESS (Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social).

<sup>2</sup> Estas no fueron incluidas en la norma desde un primer momento, sino que es el RD-Ley 3/2011, de 18 febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, el que impone al Gobierno su uso como instrumento clave de reducción del desempleo en plena crisis económica. Por ello, cabe tener en cuenta que la EEAE y los PAPE elaborados hasta el momento se han configurado en base a un contexto de profunda crisis económica.

<sup>3</sup> Arts. 4 bis y 4 ter LE.

representativas. La CSEAL ha de informar sobre la iniciativa y, además, esta debe ser sometida a consulta e informe del CGSNE. La Estrategia debe incluir: 1) el análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, 2) los principios de actuación y objetivos a alcanzar (tanto estratégicos como estructurales y sus políticas activas de empleo), y 3), el marco presupuestario, junto a sus fuentes de financiación, así como la gestión que se debe hacer de los fondos<sup>4</sup>. Todo ello debe girar en torno a seis ejes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional<sup>5</sup>.

Respecto a los PAPE, su propósito es concretar los objetivos expuestos en la EEAE, tanto nacionales como autonómicos, así como los indicadores que se han de utilizar para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de las metas propuestas. Estos planes se elaboran por el MESS valorando las previsiones formuladas por las CCAA y el SEPE, colectivos integrantes de la CSEAL. Igualmente, el texto ha de ser informado por el CGSNE y aprobado por el Consejo de Ministros. En concreto, el plan ha de contener los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral que vayan a llevar a cabo las CCAA y el SEPE. Durante su vigencia, en caso de extraordinaria necesidad, el SEPE puede modificar esta hoja de ruta para lograr una gestión y ejecución adecuada.

Cabe destacar que a pesar del giro que ha experimentado nuestra sociedad en los últimos años, los objetivos en materia de empleo siguen siendo sustancialmente los mismos, y con una única finalidad: la búsqueda del pleno empleo como solución a una pluralidad de problemas que golpean a la población, como puede ser el riesgo de exclusión social o la pobreza. Esta es la razón por la que los mecanismos que se han empleado durante tiempos de bonanza económica siguen estando vigentes en la época actual, aunque con ciertas adaptaciones que responden a que en estos momentos la cifra de parados se ha disparado y las dificultades de acceso al empleo castigan de manera excesiva a la sociedad. Ciertamente es que tampoco se ha de pretender alcanzar una tasa de paro cero a cualquier coste, y es que las políticas activas desarrolladas también deben tratar de

---

<sup>4</sup> En un primer momento también se exige que se marquen una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan el seguimiento de los objetivos y su grado de cumplimiento. Posteriormente, se elimina este mandato, probablemente para evitar duplicidades, puesto que se solicita lo mismo para la elaboración del PAPE.

<sup>5</sup> Los ejes indicados son incluidos *ex novo* en la norma por el apartado dos del art. 114 del RD-Ley 8/2014, de 4 julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

alcanzar una mejora en la calidad de trabajo sin que el fin último del pleno empleo pueda restar importancia a los derechos de los trabajadores en su puesto de trabajo. Por ello, cabe analizar si el actual marco normativo persigue los fines adecuados utilizando los medios convenientes y ajustados a la situación actual.

## **2. La Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016**

A pesar de que el paso de los años no altera el espíritu de las políticas de empleo, estas han de evolucionar y adaptarse a las nuevas situaciones y características de la sociedad. Sin duda, en todo momento la meta debe consistir en alcanzar el pleno empleo, pues esta se considera la solución para una generalidad de problemas sociales, pero los obstáculos que impiden llegar a ella difieren en función de la etapa que se tenga en cuenta. Esto justifica el carácter plurianual de las estrategias de empleo y que, además, puedan ser revisadas y modificadas durante su vigencia. La última Estrategia ha sido publicada el 23 de septiembre y sus efectos se extienden desde el presente año 2014 hasta el 2016. Con ella, se deroga la anterior Estrategia española de empleo 2012-2014.

El nuevo texto reglamentario se configura como el marco normativo estatal para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral. Estas medidas, y las adoptadas con anterioridad, se han visto claramente afectadas por la grave crisis en la que se ha sumergido el Estado español e, incluso, la Unión Europea. Sin embargo, el marco de la presente Estrategia afirma que gracias a las reformas adoptadas hasta el momento comienza a percibirse un cambio de ciclo, lo que supone la principal novedad respecto a las regulaciones anteriores, puesto que esta acción de activación del empleo es la primera que se configura en un contexto de recuperación económica.

El documento se divide en seis secciones: 1) el marco normativo en el que se desenvuelve, entre los que se citan la Estrategia Europa 2020 y aquellos puntos de la misma que mediante este Texto se pueden abarcar, las directrices de empleo que se han seguido hasta el momento y el Programa nacional de reformas aplicado, que inspira también lo que ahora se regula; 2) el análisis de la situación actual y las tendencias del mercado de trabajo; 3) el desarrollo de los principios de actuación y objetivos de la Estrategia; 4) la delimitación de los instrumentos necesarios para lograr los propósitos fijados; 5) la determinación de cómo realizar el seguimiento y evaluación; y 6) el marco presupuestario. A continuación se desenvuelven los puntos más importantes del Texto y, al mismo tiempo, se estudia si es

adecuado o no respecto a su finalidad.

### **2.1. Análisis de la situación actual y tendencias del mercado de trabajo**

En primer lugar, cabe valorar el análisis de la situación actual del empleo en el país que se realiza en la norma. En conjunto, puede parecer exagerado el optimismo con el que se tratan los datos, por ejemplo, mediante expresiones como una “reducción sustancial del desempleo” o, un “fuerte crecimiento en el segundo trimestre de 2014”<sup>6</sup>, realidades que no parecen confirmarse con las referencias extraídas de la Encuesta de Población Activa<sup>7</sup> para el tercer trimestre de 2014. Así, durante este periodo, la cifra de parados sí ha descendido, pero, en cambio, lo ha hecho tan solo en un 3,47 por 100 en relación al mismo trimestre del año anterior, lo que a pesar de ser un dato esperanzador hay que ponerlo en relación con otras variables. Dicho descenso no responde solamente a que parte de los parados hayan encontrado un empleo sino que, además, se ve influido por la merma en la cifra de activos. Asimismo, el periodo de referencia es tradicionalmente positivo debido a la marcada estacionalidad de la época, reflejado, por ejemplo, en que el sector de más descenso haya sido el de servicios. Por otra parte, tan importante como la cantidad es la calidad del trabajo y, atendiendo a esto, los datos del mismo periodo indican que los contratos indefinidos han disminuido en 26.700, en contraste con aquellos de naturaleza temporal, que han aumentado en 122.400, síntoma de una gran precariedad del empleo. Al mismo tiempo, se observa cierto desorden en los datos aportados en el documento, utilizando cifras de diferentes etapas, lo que puede indicar que cada una se haya escogido conforme a la tendencia que se quiera mostrar.

En base a los datos indicados, cabe pensar que el cambio de ciclo todavía no está consolidado y que, por tanto, no se pueden rebajar las exigencias en las medidas de activación y, mayoritariamente, el esfuerzo ha de dirigirse hacia la dignificación de las perspectivas de trabajo, permitiendo que la nueva población ocupada pueda subsistir en base a su salario y condiciones laborales, reduciendo con ello el número de trabajadores pobres que, aunque abandonan las listas del paro, se enfrentan a los mismos problemas que han de soportar los desempleados. A pesar de ello,

---

<sup>6</sup> Véanse, pp. 74001 y 74002 del texto normativo.

<sup>7</sup> Datos disponibles en la página web [http://www.ine.es/prensa/epa\\_prensa.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_prensa.htm), en el apartado Nota de prensa.



y dado que para los autores de la Estrategia se ha asentado un dudoso escenario de reactivación económica, este establece una serie de retos frente a los cuales se han de configurar las políticas de activación. Las mismas son el elevado porcentaje de desempleados de larga duración, el aumento de parados con un nivel de cualificación bajo y el reducido ritmo al que se produce la entrada en el empleo. Sin embargo, se echa en falta alguna referencia a la calidad del empleo, notoriamente temporal y precario, y frente a lo que también la EEAE debería tomar medidas, como así lo establece la LE.

Por otra parte, el Texto identifica ciertos colectivos sobre los que se debe incidir de manera especial, entre ellos, los jóvenes, cuya población se ha visto reducida considerablemente por motivos demográficos. Pero, además, a ello se suma la merma de la tasa de actividad por su permanencia en los estudios y el cese de un abandono escolar temprano, lo que, sin dejar de ser un buen dato, habría que preguntarse si responde más a una opción de los jóvenes o, en cambio, se trata de una decisión a la que se han visto obligados por ser imposible su incorporación al mercado laboral. De otro lado, una tendencia preocupante para aquellos que han elaborado la EEAE es el aumento de la proporción de jóvenes parados de larga duración, una insólita situación puesto que su corta edad favorecería la situación contraria al no haber podido permanecer durante un largo periodo de tiempo en condición de parado. Probablemente, la inmensa mayoría de este colectivo se encuentre en busca de su primer empleo. En un extremo positivo, la Estrategia considera un beneficio el aumento del empleo a través de los contratos formativos, a pesar de que esta situación supone, para estos trabajadores, una merma en sus derechos laborales, lo que afecta, principalmente, a aquellos de entre veinticinco y treinta años de edad que consideran que están en una época apropiada para iniciar una vida independiente, pero que lo consideran imposible por las condiciones precarias e inseguras que se les brindan. Frente a ello, como ya se ha dicho, la Estrategia también debería establecer objetivos. Por lo demás, un dato que no se refleja en el estudio, pero que también es relevante respecto a este grupo, es la emigración que les ha afectado en gran medida. Esta supone de nuevo una opción obligada para aquellos que necesitan encontrar un empleo y no son capaces de conseguirlo en nuestro país.

A continuación, la Estrategia presenta un estudio de las tendencias del mercado de trabajo, diferenciando las actividades: 1) sin buenas perspectivas de empleo, 2) con indicadores positivos, y 3), las que han resistido a la crisis y, por tanto, gozan de buenas perspectivas. En el mismo estudio, también se establecen las ocupaciones que se considera



que tienen más futuro y, asimismo, las necesidades formativas relacionadas con ellas.

Dentro del primer grupo de profesiones se incluye, por ejemplo, la construcción, que a pesar de no tener grandes posibilidades de futuro, los autores observan cierta viabilidad en la rehabilitación, el mantenimiento o la certificación energética. También el comercio se incluye en este punto, cuyo auge se entiende que puede llegar a través del comercio electrónico, que fomenta el trabajo autónomo.

En el segundo apartado nos encontramos con los servicios sociales, cuya principal ventaja, aunque pueda parecer grotesco considerarlo como tal, es la escasa o nula aportación de los poderes públicos al sector. Por ello, se trata de un campo en el que la iniciativa privada ya ha comenzado a participar, en parte animada por el futuro envejecimiento de la población española. Sin embargo, este también ha sido afectado por la crisis, puesto que aquellas personas que se encuentran sin empleo ahora pueden hacerse cargo de sus mayores, evitando así el gasto en estas actividades. Una vez que la crisis se supere y el nivel de empleo mejore, este ámbito puede ser fuente de muchas oportunidades. Por otra parte, en la misma sección se comprende a la industria automovilística, que se ha visto favorecida por las ayudas públicas<sup>8</sup>, la creación de nuevos modelos y la exportación. También la industria del calzado y la textil se incluyen en este punto, a pesar de que se advierte que nunca van a llegar a cifras de épocas anteriores.

Por último, entre los sectores que han resistido la crisis y mantienen buenas perspectivas para el futuro se encuentra el agroalimentario, que se beneficia de los nuevos métodos, productos y mercados que la creciente mentalidad ecológica le ha aportado; además, la exportación ha sido clave en su desarrollo. De otro lado, la actividad turística también sobrelleva la crisis de manera satisfactoria, siendo el año 2014 uno de los mejores en

---

<sup>8</sup> Es realmente irónico que la ventaja de los servicios sociales sea la escasez de ayudas públicas y, en cambio, lo que mueve a la industria automovilística sea, en parte, la aportación de esas ayudas. Resulta ilógico pensar que es más importante conducir un automóvil que atender al que, en pocos años, será el colectivo más numeroso del país. Sin duda, ambos sectores son igualmente válidos para recibir ayudas del Estado o no, pero lo chocante es la injustificada diferencia de valor que se hace entre uno y otro a la hora de decidir cuál es el que las percibe, sobre todo, porque si hubiera que apostar razonadamente por uno de ellos, quizás salieran ganando los servicios sociales, toda vez que estos benefician a toda la población española, ya que su externalización es prácticamente imposible, como sucede con la mayoría de servicios que se han de prestar *in situ*. En cambio, el apoyo a la compra de un automóvil beneficia a un amplio colectivo de nuestro país, pero, fruto de la globalización, no es menos cierto que el diseño, la fabricación y la logística en pocas ocasiones se concentran en España.

este sector. La logística y el ahorro de costes que supone su buena gestión explican que esta área tenga también su sitio entre los que han obtenido un buen comportamiento.

Por lo demás, en este apartado se debería haber incluido un sector fundamental para cualquier tipo de industria, que es el I+D+i. La Estrategia tan solo menciona los servicios avanzados a empresas (como la informática) o la industria química y farmacéutica, que promueven, en cierta manera, el sector innovador, pero que son en todo caso insuficientes. Desde un pensamiento lógico, los puestos de trabajo se generan por la creación de empresas, y nacen porque pueden dar respuesta a las necesidades de potenciales clientes, ofreciéndoles un producto o servicio diferenciado, creado gracias a la investigación. Por lo tanto, la dedicación de nuestros recursos en I+D+i debe ser primordial, si se quiere competir con países emergentes, o ya consolidados, mediante productos, procesos o servicios que solo nosotros podamos brindar. Se trata, sin duda, de un sector con futuro.

En base a este estudio, el texto normativo selecciona aquellas ocupaciones que considera adecuadas y hacia las que se han de orientar las políticas de activación. Entre ellas destacan positivamente las relacionadas con la agricultura, como los ingenieros agrónomos, trabajadores agrícolas cualificados, elaboradores de vino, técnicos en maquinaria agrícola o técnicos fitosanitarios. Además, también han de fomentarse todas aquellas profesiones relacionadas con la necesidad de las empresas de expandir los mercados hacia los que se dirigen, sobre todo fuera de nuestras fronteras. Por lo tanto, se necesitan expertos en comercio exterior e internacionalización, analistas financieros que conozcan los mercados extranjeros y, en general, cualquier perfil con un dominio de idiomas y legislación externa. Por otro lado, un puesto tradicionalmente demandado es el técnico comercial, preferiblemente con idiomas y capacidad de negociación. Asimismo, todas aquellas profesiones relacionadas con la salud tienen un claro futuro, debido al envejecimiento progresivo de la población y el aumento de la esperanza de vida.

No obstante, existen otras ocupaciones que la Estrategia pretende fomentar pero que, por determinadas razones, su estímulo puede resultar controvertido. Cabe destacar, en primer lugar, las relacionadas con el mundo de la construcción, a pesar de que estas se delimiten a las pertenecientes a nuevas formas de edificación, mediante materiales novedosos o tecnologías recientes, como pueden ser las energías renovables. El motivo para prescindir de las mismas es el grave riesgo que supone un sector que, en estos momentos, pende de un hilo. La financiación necesaria para dar auge a estos oficios se encuentra

prácticamente paralizada, debido a que la demanda de vivienda y el amplio stock existente apartan a los inversores, que no ven claro su futuro. Asimismo, las actividades relacionadas con el turismo, la hostelería, el ocio y la restauración cuentan con aspectos negativos que se deben tener en cuenta si se deciden fomentar. El propio texto normativo afirma que se trata de ocupaciones con “una alta estacionalidad”, lo que deriva directamente en precariedad e inseguridad para el trabajador. Sin embargo, es innegable que se trata de sectores en auge, con un gran potencial de crecimiento. Por lo que, quizás sin limitar su fomento, se han de articular fórmulas que contrarresten los aspectos negativos que ofrecen los mismos. Como ya se ha dicho, la presente Estrategia se preocupa más por la cantidad que por la calidad del empleo, una situación que no a muy largo plazo puede provocar conflictos.

Al mismo tiempo, y a pesar de no tener un lugar destacado en el apartado que determina los sectores en auge que han superado la crisis, en esta parte sí que se incide en todos aquellos que aportan innovación a las empresas. Con ello, se atiende a lo establecido por la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que considera que la inversión en investigación es una de las claves para que el país se recupere de la crisis en la que está inmerso.

De todas formas, cabe tener en cuenta que no fomentar una actividad no implica su desaparición, sino que esta se va a regular de manera independiente. Por lo tanto, no se han de fomentar todas aquellas actividades con un futuro prometedor, sino que, lógicamente, de entre ellas, se han de fomentar las que se estime que no van a poder ser cubiertas de manera natural y las que, en mayor medida, aporten un beneficio a la sociedad.

Por último, la Estrategia identifica, en base a las ocupaciones con mejores perspectivas, las necesidades formativas a las que dirigirse, y que se dividen en transversales y sectoriales. Las primeras corresponden a las necesidades genéricas de formación, importantes en cualquier actividad; los idiomas y la informática son las más solicitadas. El segundo grupo se identifica con los diferentes sectores existentes, entre otros, se mencionan las necesidades que proceden del agroalimentario, comercio, industria, construcción o turismo.

En consecuencia, la lectura de este apartado nos da las claves para saber sobre qué sectores va a incidir el Gobierno a través de la políticas de activación de empleo. Realmente, no se establece ninguna novedad importante apostando por una o varias actividades que se consideren novedosas y estratégicas para desterrar la crisis de nuestro país y transformar los datos sociales y económicos. La opción ha sido destacar

un conjunto de sectores que, tradicionalmente, se han venido desempeñando en España y que, con mayor o menor acierto a la hora de su estudio, el Texto considera importantes para aumentar el empleo. Por lo tanto, se ha perdido la oportunidad de cambiar nuestro entramado industrial, de modificar las bases en las que se encuentra asentado y que, en gran medida, han sido culpables del nefasto periodo que hemos vivido. Por ejemplo, parece un error seguir protegiendo al sector de la construcción, aunque sea tan solo en ciertas actividades puntuales. Por otra parte, semeja que el sector de la innovación queda, en ciertos momentos, relegado a un segundo plano, cuando debería ser valorado como la actividad básica que permite a nuestras empresas competir mundialmente. Por último, se presta más atención a la necesidad de obtener puestos de trabajo que a considerar si estos tienen la calidad suficiente para no precarizar el mundo laboral, como se demuestra por la decisión de amparar al turismo o la hostelería sin deliberar acerca de cómo se puede reducir su estacionalidad. Todo ello queda pendiente de una más específica concreción que, en un principio, debe ser llevada a cabo mediante el PAPE.

## **2.2. Principios de actuación y objetivos a alcanzar**

Una vez determinados los sectores hacia los que se van a dirigir las políticas de activación del empleo, ahora se intentan establecer cuáles van a ser las estrategias y actuaciones que se han de llevar a cabo por los SPE. Todas ellas se han de ajustar a los diez principios rectores siguientes: 1) coordinación, colaboración, transparencia, participación activa, mejora y modernización de todos los agentes integrantes del SNE y su marco institucional; 2) eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados; 3) programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos; 4) garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios y jóvenes desempleados; 5) garantía de la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación; 6) tratamiento personalizado de los demandantes de empleo; 7) protección ante el desempleo a través de la prestación económica, la promoción de la activación y la reinserción de los demandantes; 8) ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral; 9) participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados; y 10), fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

Estos puntos se corresponden, básicamente, con los objetivos generales fijados para la política de empleo por la LE. De esta manera, se intenta asegurar un aumento de la empleabilidad del desempleado en el menor tiempo posible, procurando profundizar en aquellas necesidades más importantes. Sin embargo, no se hace mención alguna a la mejora en la calidad del empleo como base en la que se hayan de sustentar los propósitos a alcanzar.

La Estrategia diferencia entre objetivo global y otros específicos que tratan de lograrse mediante la EEAE. El propósito general persigue coordinar, identificar y canalizar de forma ordenada los esfuerzos que realizan los distintos agentes del sistema para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo. Este se divide en diferentes objetivos específicos a desarrollar en el PAPE que, a su vez, se fraccionan en dos grupos: los estratégicos o prioritarios y los estructurales.

Los primeros son aquellos destinados a un aspecto particular al que hay que prestarle atención durante un periodo determinado de tiempo, por ello varían cada año y son fijados en los PAPE. Para los próximos años 2014-2016, estos propósitos se han de orientar: 1) a la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y al cumplimiento de lo previsto por la Garantía Juvenil<sup>9</sup>; 2) al fomento de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, como son los desempleados de larga duración, los mayores de 55 años y los beneficiarios del plan PREPARA; 3) a la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo; 4) al refuerzo de la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo; y 5), al impulso del emprendimiento.

De otro lado, los objetivos estructurales son aquellos duraderos en el tiempo, que implican actividades a desarrollar durante un amplio periodo. Cualquier política activa de empleo o de intermediación laboral se ha de poder encuadrar dentro de alguno de estos objetivos estructurales o, en caso contrario, esta no puede ser considerada como tal. El conjunto de objetivos estructurales puede ser muy amplio, por lo que estos se agrupan en los seis ejes de las políticas de activación para el empleo que fija la LE. De esta manera podemos distinguir:

1) La orientación, que se refiere a acciones dirigidas a apoyar la inserción de un desempleado en el mercado de trabajo. El objetivo estructural que cobra más importancia es el destinado a establecer el itinerario individual

---

<sup>9</sup> El objetivo de la Garantía Juvenil es garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados.

personalizado del trabajador.

2) La formación, que incluye labores encaminadas a proporcionar un aprendizaje acorde a las necesidades del mercado y las capacidades del beneficiario.

3) Las oportunidades de empleo, que implican cualquier actividad que fomente la contratación.

4) La igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, cuyo objetivo es promover la equidad entre mujeres y hombres, así como impulsar la conciliación de la vida laboral y familiar.

5) El emprendimiento, que supone el fomento de la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo o la economía social.

Y 6), la mejora del marco institucional del SNE, como medida de carácter transversal que se ocupa de mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del SNE y su modernización.

### **2.3. Instrumentos que desarrollan los propósitos fijados y los medios para alcanzarlos**

Para la consecución de los objetivos que cada EEAE pretende alcanzar, esta cuenta con diferentes instrumentos: los PAPE, que integran los diferentes servicios y programas que se han de aplicar, los desarrollos normativos y una serie de elementos vertebradores.

En relación a los servicios, estos se definen como un conjunto coordinado de actividades prestados de forma continua y sostenida en el tiempo, que buscan atender derechos o responder a las necesidades de personas desempleadas, ocupadas y empresas, para facilitarles la consecución de un empleo o mejorar su empleabilidad. Por otra parte, los programas son aquellas actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial concreto que se realiza durante un periodo determinado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico preciso. Ambos instrumentos pueden ser utilizados por las CCAA de manera flexible para adaptar programas y servicios a sus necesidades.

La EEAE 2014-2016 también promueve el desarrollo de tres textos normativos. El primero de ellos es el Reglamento de Servicios, cuya finalidad es desarrollar aquellos que deben ser prestados por todos los SPE, indicando el contenido de cada uno y las bases para su actualización. Los incluidos en la Cartera común del SNE son la orientación profesional, la colocación y el asesoramiento a empresas, la formación y la cualificación para el empleo y el asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. El segundo Reglamento es el de Empleo, que pretende

dar soporte a los distintos programas que puedan ejecutar las CCAA en materia de fomento del empleo. Entre otros asuntos, aquel ha de fijar los importes máximos de las subvenciones dirigidas a sufragar costes salariales de empresas y ha de velar para que no se interpreten como ayudas de Estado. Asimismo, se ha de incluir un marco normativo de programas estatales de políticas activas de empleo dirigidas a la inclusión social de discapacitados. Por último, el Reglamento de Formación Profesional se dirige a velar por la máxima eficiencia en el uso de los recursos, la adaptación de la formación a las necesidades de capacitación y aptitudes del mercado de trabajo y por el seguimiento detallado de las acciones formativas.

De otro lado, cabe citar los elementos vertebradores cuya misión es reforzar la capacidad de los agentes del SNE para alcanzar sus objetivos, entre los que destacan: 1) el Programa de buenas prácticas, que pretende mejorar los SPE en base a experiencias constatadas, 2) el Acuerdo Marco con agencias de colocación<sup>10</sup>, cuyo fin es coordinar los proyectos de colaboración público-privada en intermediación laboral de todos los SPE, 3) el Portal único de empleo, que dinamiza la intermediación y la movilidad de los trabajadores a nivel nacional y europeo, y 4), la implantación de la Garantía juvenil.

#### **2.4. Seguimiento, evaluación de la Estrategia y marco presupuestario**

La principal novedad que se introduce en la EEAE es la posibilidad de seguir y evaluar todos los aspectos relacionados con la misma, con lo que se intenta detectar errores fácilmente y aprender de los aciertos. Esta evaluación se basa en los principios que inspiran la Estrategia y, especialmente, los de eficacia, servicio a la ciudadanía y consecución de resultados. Por una parte, se evalúan los objetivos estratégicos y los estructurales, mientras que, por otro lado, se valoran los servicios y

---

<sup>10</sup> La concreción práctica de este acuerdo implica la cesión de expedientes de desempleados a las agencias de colocación por parte de los SPE. La finalidad es que estos realicen el itinerario de inserción del beneficiario y este concluya con la celebración de un contrato de trabajo de, al menos, seis meses. Este sistema merece ciertas críticas, por ejemplo, por la dificultad de probar que se cumple con el principio quinto de la EEAE 2014-2016, sobre igualdad efectiva de oportunidades y no discriminación. Además, dificulta la consecución de una relación laboral estable, puesto que la intención de las agencias de colocación será mantener de manera continuada con puestos vacantes donde colocar a los desempleados que provengan de los SPE y, de esta manera, percibir el pago de cada uno de los contratos, ya que para la contratación indefinida no existe pago fijado.



programas desarrollados. Para los primeros, se utiliza un sistema exhaustivo de indicadores que determinan los índices de cumplimiento de cada uno de los propósitos planteados en el PAPE; su definición conceptual ha de venir fijada en el propio plan. Este sistema ya se ha aplicado por el PAPE 2013, cuando un cuarenta por ciento de los fondos se repartieron en base al grado de consecución de los objetivos. A partir del PAPE 2014, los fondos vinculados a la evaluación pasan a ser del sesenta por ciento. De la misma manera, los servicios o programas van a ser objeto de un seguimiento continuado a nivel de proyecto u operación. Por otra parte, las fuentes de financiación de los servicios y programas a desarrollar por los SPE son los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo las cantidades procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, los fondos procedentes de los recursos propios de las CCAA y los fondos procedentes del Fondo Social Europeo. Además, aquellos fondos que procedan de los Presupuestos Generales del Estado no podrán destinarse a financiar gastos que deban ser objeto de financiación con recursos propios de las CCAA. La asignación de los importes de cada CCAA se realiza, en parte, en base al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el PAPE.

### **3. El Plan Anual de Política de Empleo 2014**

Mediante este documento se concreta la EEAE para el ejercicio 2014, recogiendo el conjunto de iniciativas que se han de desarrollar para ese año. Estas actividades, que han de llevar a cabo los Servicios Públicos de Empleo, se dirigen a atender a los trabajadores, procurar su mayor empleabilidad, agilizar la reinserción y favorecer la recuperación del empleo; es decir, el PAPE recoge y concreta los objetivos comunes fijados por la Estrategia y propone servicios y programas concretos a realizar por el SEPE o las CCAA durante el 2014. Por otra parte, también es preceptivo fijar en el PAPE los indicadores necesarios para conocer y evaluar el grado de cumplimiento de las citadas medidas.

La estructuración del Texto se asemeja a la comentada para la EEAE 2014-2016 y se divide en: 1) la introducción, 2) el análisis de la actual situación del mercado de trabajo, 3) el marco estratégico que encuadra el plan, 4) la estructura y objetivos del mismo, 5) los criterios de elaboración, 6) los servicios y programas de políticas activas de empleo a desarrollar, 7) la financiación necesaria para llevarlos a cabo, y 8), el método para su evaluación. No obstante, la verdadera concreción práctica de todo lo anterior se encuentra en los anexos que acompañan al escrito principal.

Los anexos I y II presentan un resumen numérico por ejes de los diferentes servicios y programas a realizar, el primero de carácter general y el segundo por CCAA. El anexo III recoge las denominaciones de los mismos ordenados por eje y comunidad autónoma. Por su parte, el anexo IV muestra la dotación presupuestaria exacta de cada ámbito de actuación, indicando a qué eje pertenece cada uno. Por último, el anexo V enumera y explica cada uno de los indicadores sobre los que se asienta la evaluación del logro de los objetivos.

Para evitar ser reiterativos, cabe centrarse en lo que se recoge desde el apartado quinto del Texto. En primer lugar, los criterios de elaboración reflejan una serie de definiciones importantes para comprender correctamente todos los apartados del plan. Así, se aclara que un servicio o acción es el conjunto coordinado de actividades que se prestan de forma continua y sostenida en el tiempo y buscan atender derechos o responder a las necesidades de personas desempleadas, ocupadas y empresas, con objeto de facilitar el empleo o mejorar la empleabilidad de sus destinatarios. Estos se dividen en comunes (el compartido por todos los integrantes del SNE) o propios (aquellos que se prestan por uno de los integrantes del sistema). Por otra parte, como programa o medida se entiende el acervo de actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial, a realizar durante un período de tiempo predeterminado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico concreto, con coste identificado o identificable, dirigido a la consecución de unos objetivos de empleo preestablecidos. En este caso también se dividen en comunes o propios.

Las medidas propuestas por las CCAA o el SPEE se incluyen en el PAPE tras valorar que son acordes a los criterios de idoneidad que ya se habían establecido en el Plan de 2013. De este modo, estas han de: 1) encajar en el marco del SNE, 2) gestionarse mediante subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o, cualquier otro instrumento ajustado a derecho, 3) ejecutarse durante el 2014, de forma que puedan identificarse beneficiarios en ese año, sin perjuicio de que la medida pueda continuar desarrollándose en años posteriores, 4) ser actuaciones relevantes, que den respuesta a problemas del mercado laboral previamente diagnosticados e identificados adecuadamente, 5) estar dotadas de elementos que permitan valorar metas, fines y resultados con claridad y concreción, y 6), ser consistentes con el resto de elementos que integran el Plan, como sus ejes, objetivos estratégicos u objetivos estructurales.

A continuación, cabe pensar que se habría de dar paso a la disposición de todos los servicios o programas establecidos, sin embargo, la realidad es

que en los anexos del I al IV tan solo se resumen numéricamente y se nombran sus títulos y la comunidad en la que se han de llevar a cabo. Por lo tanto, la finalidad última que se entiende que tiene el PAPE de desarrollo de la EEAE queda diluida tras una mera serie de enumeraciones que no aclaran ni el contenido ni la metodología de estas políticas de activación del empleo. Así, se fijan cuatrocientas veintidós medidas, de las que nueve son servicios comunes, setenta y seis propios, veintiséis programas comunes y trescientos once propios. Por comunidades, Andalucía y Galicia son las que más medidas han decidido llevar a cabo, mientras que Ceuta, Melilla y Madrid son las que menos. También se conoce la financiación de estas, a cargo de la cuota de formación profesional para el empleo, la aportación del Estado y las realizadas por el Fondo Social Europeo. En total, se trata de 4.104.552,21 miles de euros a distribuir entre todos los integrantes del SNE.

De otro lado, los indicadores que se han de emplear para la evaluación del Plan y la Estrategia se indican de manera más detallada. En rasgos generales, la disposición establece un indicador para cada uno de los cinco objetivos estratégicos: 1) mejorar la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España, 2) favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo: mayores de cincuenta y cinco años, desempleados de larga duración y beneficiarios del PREPARA, 3) mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo, 4) reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo, y 5), impulsar el emprendimiento. Así, se observan cinco indicadores para el eje uno de orientación, seis para el eje dos de formación, dos para el eje tres dedicado a las oportunidades de empleo, uno para el eje cuatro sobre igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, tres respecto del eje cinco acerca del emprendimiento y cuatro para el eje seis que intenta mejorar el marco institucional del SNE.

#### **4. Conclusiones**

1. La EEAE constituye el marco general de las políticas de activación del empleo que se han de desarrollar en nuestro país. Con tal fin, se definen una serie de principios rectores y un propósito general que deben formar la base de todos aquellos objetivos estructurales o estratégicos que el SEPE o las CCAA han de llevar a cabo.

2. La estructura de la Estrategia nos explica, en primer lugar, los sectores y ocupaciones en las que se ha de incidir. En este apartado no se apoya un cambio radical del entramado industrial español, sino que, parece que se

perpetúa un modelo tradicional que cabe pensar no sea el más adecuado si se presta atención a lo acaecido durante la crisis iniciada en el año 2008. Por ello, sería lógico primar aquellos sectores como el I+D+i que son base de una sociedad robusta y protegida frente al devenir cíclico de la economía.

3. De otra parte, el Texto expone los principios rectores sobre los que se han de asentar los propósitos que se deseen lograr, tanto a nivel general y estructural como aquellos de carácter estratégico o específico. Estos se agrupan en seis ejes dirigidos a diferentes ámbitos del empleo. No obstante, nada se indica acerca de la calidad del empleo, por lo que cabe pensar que lo que interesa es lograr empleo a cualquier coste, reducir las listas de desempleados sin importar si el empleo que se ha conseguido evita el riesgo de pobreza o exclusión social o si, por el contrario, trabajar en estos momentos ya no es sinónimo, ni siquiera de subsistencia.

4. Todos estos servicios o programas, que han de llevar a cabo los SEPE y las CCAA, deben ser concretados en el PAPE; sin embargo, este Texto, publicado al día siguiente de la Estrategia, se limita a facilitar una serie de cifras sobre el número de actividades a desarrollar y los fondos dedicados a las mismas. Por tanto, no se aclara en ningún momento qué es lo que se va a realizar en cada una de las acciones propuestas, lo cual debe ser el propósito del PAPE.

5. Pese a lo anterior, el Documento sí es más preciso a la hora de definir los indicadores de evaluación de la Estrategia y el Plan. Estas guías suponen la mayor novedad del documento, a pesar de que ya se habían comenzado a utilizar en el Plan desarrollado para el año 2013, empero, en el periodo actual estas tienen un mayor peso, puesto que la mayor parte de los fondos que se distribuyan a lo largo de los ejercicios posteriores se han de repartir en base a esta evaluación.

## 5. Bibliografía

Casas Baamonde, M. E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Valdés Dal-Re, F., “El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n. 9, 2014, pp. 1-32.

Goerlich Peset, J. M. y Mercader Uguina, J. R., *Practicum Social 2015*, Madrid, 2015, extracto consultado en la bibliografía de Westlaw-Aranzadi.

Pérez Del Prado, D., “Las políticas de empleo en España: una visión

cuantitativa”, *Revista de Información Laboral*, n. 9, 2014, pp. 205-220.

Pérez Del Prado, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.

Rojo Torrecilla, E., “Análisis de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras? (I, II y III)”, consultado en El blog de Eduardo Rojo (<http://www.eduardorojotorrecilla.es>).

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo,



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*