

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DURANTE LA CRISIS ACTUAL Y SU APLICACIÓN A LOS INMIGRANTES COMO COLECTIVO PRIORITARIO

M.^a Belén Fernández Collados

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Murcia*

EXTRACTO

Las elevadísimas cifras de desempleo determinan la acuciante necesidad de incidir en las políticas activas de empleo, fundamentalmente en el caso de los colectivos con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo. Sin embargo, entre los colectivos catalogados como tal en la Ley de Empleo y denominados por la misma como «prioritarios», se encuentran los inmigrantes, cuyo trato prioritario en las políticas activas de empleo plantea determinadas dificultades en su confrontación con la normativa de extranjería, suscita ciertos recelos en tiempos de crisis y sugiere serias dudas sobre su puesta en práctica.

Con este trabajo se pretende investigar el trato prioritario al colectivo de inmigrantes en las políticas activas de empleo en tiempos de crisis, partiendo de unas breves reseñas sobre el concepto, clasificación y marco legal de las políticas activas de empleo, en el que se hace una especial alusión a las reformas «anticrisis», y en el que sobre la base de la descentralización competencial se analizan algunos de los casos más representativos, hasta dar respuesta a las cuestiones más sugerentes: ¿qué inmigrantes pueden ser tratados como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo?, ¿son los inmigrantes un colectivo realmente priorizado en las políticas activas de empleo?, ¿son las políticas de integración las verdaderas y únicas políticas activas de empleo?

Palabras claves: políticas activas, empleo, inmigrantes y crisis.

Fecha de entrada: 27-06-2014 / Fecha de revisión: 26-07-2014 / Fecha de aceptación: 27-07-2014

ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES IN THE CURRENT CRISIS AND ITS APPLICATION TO IMMIGRANTS AS COLLECTIVE PRIORITY

M.^a Belén Fernández Collados

ABSTRACT

The very high unemployment figures define the pressing need to stress the active employment policies, mainly in the case of groups with special difficulties in integrating into the labor market. However, among the groups categorized as such in the Employment Act, and titled for the same as «burning question», are the immigrants whose primary treatment in active employment policies poses certain difficulties in its confrontation with immigration regulations, raises some misgivings in times of crisis and suggests serious doubts about its implementation.

This work aims to investigate the priority treatment for immigrants in active employment policies in times of crisis, starting with brief comments about the concept, classification and legal framework of active employment policies, in which it makes a special reference to the «anti-crisis» reforms, and wherein on the basis of decentralization of the competence discusses some of the most representative cases, to answer to the most evocative questions: which immigrants can be treated as a priority group of active employment policies?, are immigrants actually a collective priority in employment policies?, are the integration policies the true and unique active employment policies?

Keywords: active policy, employment, immigrants and crisis.

Sumario

1. Algunos aspectos básicos sobre las políticas activas de empleo
 - 1.1. Concepto y clasificación
 - 1.2. Marco legal de las políticas activas de empleo
 - 1.2.1. Estrategia Europea de Empleo
 - 1.2.2. Descentralización del Sistema Nacional de Empleo
 - 1.2.3. Crisis y reformas de las políticas activas de empleo
2. Los inmigrantes como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo
 - 2.1. La consideración legal de los inmigrantes como un colectivo prioritario de las políticas activas de empleo
 - 2.2. ¿Qué inmigrantes pueden ser tratados como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo?
 - 2.3. ¿Son los inmigrantes un colectivo realmente priorizado en las políticas activas de empleo?
 - 2.3.1. El colectivo de inmigrantes en las políticas activas de empleo
 - 2.3.2. Los inmigrantes como colectivo priorizado de las políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía
 - 2.3.3. Los inmigrantes como colectivo priorizado en la Comunidad Autónoma de Canarias
 - 2.4. Políticas de integración y políticas activas de empleo
 - 2.4.1. Relación entre políticas de integración y políticas activas de empleo
 - 2.4.2. Políticas de integración y políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía
 - 2.4.3. Políticas de integración y políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Madrid
3. Conclusiones

1. ALGUNOS ASPECTOS BÁSICOS SOBRE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

1.1. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

La política de empleo, definida en el artículo 1 de la [Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo](#) (LE) como «el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo», tiene, en consecuencia, una triple finalidad: la obtención de una adecuada intermediación laboral, el desarrollo de políticas activas de empleo reales y efectivas, y la articulación de itinerarios de inserción personalizada a los demandantes de empleo, como herramienta complementaria de las políticas activas de empleo con la prestación económica frente al desempleo¹.

En España las políticas activas de empleo no tienen una larga trayectoria, remontándose sus orígenes a la segunda mitad de la década de los 80². Las políticas activas de empleo no sustituyen a las pasivas, ni son antagónicas, sino que deben concebirse como complementarias, de manera tal que toda política pasiva debe contener elementos que incentiven a la reinserción laboral y evitar así «la relación perniciosa que pueda existir entre la cobertura del desempleo y la prolongación de la situación de inactividad laboral»³.

El artículo 23 de la [LE](#) define las políticas activas de empleo como el «conjunto de servicios y programas⁴ de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de

¹ MONTOTOY MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R.: *Comentario a la Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Madrid: Civitas, 2004, págs. 16 y ss.

² Sobre los orígenes de las políticas activas a nivel europeo *vid.* MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: «La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social», *Portularia: Revista de Trabajo Social*, núm. 2, 2008, págs. 107 y ss.

³ TOBES PORTILLO, P.: «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, 2002, pág. 15.

⁴ El [Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia cambia la terminología de las «medidas» y «acciones» de políticas activas, distinguiéndose ahora entre «servicios» y «programas».

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». Se trata de un concepto integral de política activa de empleo, cuya delimitación no queda restringida al acceso al empleo de las personas desempleadas, pudiendo distinguirse otros dos ámbitos objetivos de acción más: la conservación del empleo y la promoción profesional de las personas que están ocupadas, y el fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Es más, por lo que hace a las personas desempleadas, las políticas activas de empleo han de dirigirse tanto a mejorar las posibilidades de acceso al empleo por cuenta ajena, como por cuenta propia, a través de acciones y medidas de intermediación, de orientación, de formación, o incentivos a la creación de empleo o a la contratación. En definitiva, puede afirmarse que conforme a la normativa se abre un amplio abanico de posibilidades en materia de políticas activas de empleo⁵, lo que dificulta su clasificación.

Junto al concepto de políticas activas de empleo, la propia LE determina cuáles son los principios generales que han de estar presentes en el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo (art. 24.1 LE): «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, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial. d) La igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo en los términos previstos en la letra a) del artículo 2 de esta ley. En particular, se tendrá en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo. e) La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales».

Simplificando al máximo, la complejidad de las políticas activas de empleo se puede concretar en dos planos⁶: un primer plano que trata de actuar sobre la demanda de empleo a través de

⁵ Además, como indica CALVO PALOMARES, R. y LERMA MONTERO, I.: «Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local», *Lan Harremanak*, núm. 20-21, 2009, pág. 233, junto a las características básicas de las políticas activas de empleo, pueden establecerse otras dimensiones de actuación como son su: «- *Carácter reparador*: sirven para paliar situaciones de desigualdad social. - *Carácter resolutivo*: buscan los efectos sobre la dinámica de creación de empleo. - *Carácter de actuación específica*: intentar suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado (colectivos específicos en situación de riesgo de exclusión social). - *Carácter integral*: intentan actuar sobre el desempleo en su conjunto, tanto el estructural y como el estacional (coyuntural). - *Carácter experimental*: parte de la aplicación concreta del programa para la consecución de los resultados esperados».

⁶ NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A.: «Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 9, 2013 (BI B 2013\15).

intervenciones reguladoras del marco normativo o a través de estímulos económicos, bien para favorecer iniciativas de emprendimiento, bien para la contratación de trabajadores, esencialmente colectivos vulnerables; y un segundo plano con el que se pretende incidir en las características estructurales de la oferta de trabajo, por ejemplo, con el impulso a las políticas de formación profesional. Del mismo modo, el Consejo Económico y Social distingue entre dos tipos de políticas activas de empleo⁷: las que directamente despliegan sus efectos sobre el mercado de trabajo, como los incentivos económicos a la contratación, y las que pretenden mejorar los procesos de ajuste entre la oferta y la demanda de empleo, como la formación profesional, una mejora en la intermediación laboral, etc.

La doctrina científica ha intentado clasificar las políticas activas de empleo desde las diferentes ramas del conocimiento que estudian la materia⁸. Aunque la gran mayoría coincide en diferenciar tres grandes grupos de medidas: intermediación, formación y fomento del empleo, más extensamente, coincidiendo con las directrices marcadas desde la Unión Europea para la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo⁹, puede decirse que las políticas activas de empleo más importantes son¹⁰:

- a) Las medidas de intermediación laboral, información, orientación y colocación.
- b) Las medidas de fomento del empleo (medidas contractuales con o sin incentivo económico, programas de fomento del empleo del sector público y programas de apoyo a las iniciativas empresariales y a la creación de empleo...) ¹¹.
- c) Las medidas de reparto del empleo (contratación a tiempo parcial, contratos de sustitución y relevo, prohibición o limitación de horas extraordinarias...).
- d) Las medidas de activación de las políticas pasivas (condicionamiento de las prestaciones por desempleo a compromisos de búsqueda activa de empleo...).

⁷ SACRISTÁN ROMERO, F.: «Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España», *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 13, 2006.

⁸ Desde el ámbito jurídico-laboral resulta interesante la sistematización realizada en AA. VV.: *Manual de Política y Derecho del Empleo*, Tecnos, Madrid, 2011, y desde el punto de vista de la economía aplicada *vid.* RUESGA BENITO, S. M.: «Políticas de Empleo y Entidades Locales», Documento de Trabajo número 1/2012, Augusto Plató.

⁹ TOBES PORTILLO, P., *op. cit.*, pág. 36.

¹⁰ *Vid.* MOLINA NAVARRETE, C.: «Intermediación y políticas activas de empleo: una urgente reforma "que brilla por su ausencia"», *Temas Laborales*, núm. 115, 2012, págs. 141-142.

¹¹ En LÓPEZ ANDREU, M.; LOPE PEÑA, A. y VERD PERICÁS, J. M.: «El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 25, núm. 2, 2007, págs. 159-165, puede verse de forma escueta y concisa la evolución de lo que los autores denominan «empleo subvencionado en España». En el mismo sentido, *vid.* ALUJAS RUIZ, J. A.: «La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 51, 2004, págs. 15-29.

- e) Las medidas de formación (reciclaje, movilidad profesional y formación profesional inicial, ocupacional y continua)¹².
- f) Las medidas de flexibilidad laboral (políticas y ayudas destinadas a la reconversión industrial, reestructuración de empresas y mantenimiento del empleo...).
- g) Las medidas a favor de categorías específicas de trabajadores destinadas a la inserción o reinserción laboral de colectivos con mayor dificultad de acceso o integración en el mercado laboral.

1.2. MARCO LEGAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

1.2.1. Estrategia Europea de Empleo

Para establecer el marco legal de las políticas activas de empleo debe partirse de dos ideas claves: la subordinación de las políticas de empleo a la condición de miembro de la Unión Europea y la descentralización del Sistema Nacional de Empleo español. Siendo, además, imprescindible hacer mención expresa a la influencia de la crisis económica en las reformas que determinan la vigente configuración de las políticas activas de empleo.

La hoja de ruta de la política de empleo española ha sido trazada por la «Estrategia Europea 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹³. La Unión Europea, tras un análisis de la situación preexistente, a través de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) define la política de empleo y articula las prioridades, es decir, planifica y coordina la política de empleo mediante la definición de unas directrices, mientras que son los Estados miembros los que han de controlar los resultados finales y las regiones y los entes locales los que habrán de aplicar tales políticas en su ámbito concreto¹⁴. Así pues, la EEE instituye un modelo coordinado de empleo en el que intervienen cuatro Administraciones: comunitaria, estatal, autonómica y local, siendo clave para la vertebración y eficiencia de la política de empleo la centralización de

¹² Para mayor abundamiento sobre las medidas de formación *vid.* ALUJAS RUIZ, J. A.: «Los programas de formación/empleo: medida singular del eje de formación de las políticas activas de mercado de trabajo en España», *Trabajo. Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 16, 2005, págs. 189-208.

¹³ Sobre la Estrategia 2020 *vid.* MOLINA TEMBOURY, L.: «La Estrategia 2020 y el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 91, 2011, págs. 29-54. Más específicamente sobre su aplicación en España *vid.* FERNÁNDEZ PROL, F.: «Orientaciones y recomendaciones a debate: ¿cumple España los mandatos europeos en materia de empleo?» en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F. (coord.), *Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2013, y FERRANDO GARCÍA, F. M., GARCÍA ROMERO, M. B. y LÓPEZ ANIORTE, M. C.: «Reflexiones sobre la aplicación en España de la estrategia europea de empleo» en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F. (coord.), *Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2013.

¹⁴ QUESADA SEGURA, R.: «La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional», *Temas Laborales*, núm. 100, 2009, pág. 830.

la información y la coordinación de la estrategia junto con la descentralización de la prestación de servicios¹⁵ y la implicación de todos los agentes intervinientes¹⁶.

1.2.2. Descentralización del Sistema Nacional de Empleo

La descentralización del sistema nacional de empleo parte del artículo 149.1.7.^a de la CE, que señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas. En consecuencia, en el ámbito de competencia estatal, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo, así como la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley a propuesta del MEYSS y previo informe de dicho ministerio a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, y corresponde también al Gobierno nacional la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, todo ello sin perjuicio de las competencias que en materia de extranjería corresponden al Ministerio del Interior y teniendo siempre presente que, en todo caso, la gestión y control de las prestaciones por desempleo debe llevarse a cabo por el Gobierno, a través del MEYSS (art. 3.1 LE).

En cuanto a las comunidades autónomas, de conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a estas, en su ámbito territorial, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas (art. 3.2 LE).

Todo ello sin olvidar la dimensión local de las políticas de empleo, que para ser realmente efectivas, en su diseño y modelo de gestión, deberán tener presente su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local (art. 4 LE). Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico. A este respecto, las comunidades autónomas, en ejecución de las acciones y medidas de políticas activas, de conformidad con la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán establecer los mecanismos de colaboración

¹⁵ NIETO ROJAS, P.: «La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014», *Temas Laborales*, núm. 114/2012, pág. 131.

¹⁶ A este respecto, MARTÍNEZ YÁÑEZ, M. N.: La coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 92, 2011, págs. 327-353, recuerda que «la Comisión insiste en la necesidad de que se impliquen en el desarrollo de la Estrategia las autoridades nacionales, regionales y locales, así como sus parlamentos, los interlocutores sociales y los representantes de las organizaciones sociales».

oportunos con las entidades locales, ya que los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico (art. 4 LE).

Así pues, partiendo de la EEE, el Gobierno, a través del MEYSS, con la participación de las comunidades autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, elabora la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) e, igualmente, las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecen sus programas de empleo¹⁷. Lo que significa que sobre la base de la EEE el desarrollo de la política de empleo española se concreta en tres instrumentos: la EEAE (art. 4 bis LE), el Plan Anual de Política de Empleo (art. 4 ter LE) y los Planes Autonómicos.

- La **Estrategia Española de Activación para el Empleo** (hasta el 5 de julio de 2014 denominada Estrategia Española de Empleo) tiene su origen en el [Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero](#), de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, que con el objeto de favorecer la eficiencia de las políticas de empleo ante la grave situación de crisis, introdujo el artículo 4 bis de la LE, que exige al Gobierno que, a propuesta del MEYSS, apruebe la EEAE, que se elaborará en colaboración con las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se informará por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y se someterá a consulta e informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 4.1 bis LE).

El [Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre](#), aprobó la 1.ª Estrategia Española de Empleo, la Estrategia 2012-2014¹⁸, que como referente común a las iniciativas de empleabilidad, pretende contribuir a una mayor cooperación entre los diferentes niveles administrativos y territoriales, incluyendo la relación público-privada y considerando el papel de las Administraciones locales, e incluso el que pueden desempeñar entidades de distinta naturaleza jurídica con experiencia en la definición y aplicación de medidas y programas de formación y empleo¹⁹.

¹⁷ A este respecto debe advertirse que el [Real Decreto-Ley 8/2014](#) ha suprimido el artículo 3.3 de la LE cuyo tenor literal señalaba que «Las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas por la Estrategia Europea de Empleo, a través de los Planes nacionales de acción para el empleo».

¹⁸ Dado que la terminología EEAE entra en vigor el 5 de julio de 2014, para hacer referencia a la Estrategia 2012-2014 se empleará la antigua denominación.

¹⁹ SEMPERE NAVARRO, A. V.: «El Plan Anual de Política de Empleo (2013)», *Aranzadi Social*, núm. 7, 2013 (BIB 2013/2148).

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 debe favorecer el logro de los siguientes objetivos de política de empleo, vinculados tanto a la Estrategia Europa 2020 como al Programa Nacional de Reformas para el año 2011:

- a) Crear empleo, como objetivo central de la política económica. Elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo en el horizonte 2020 alcanzado: una tasa de empleo del 74% para la población de entre 20 a 64 años y una tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5%.
- b) Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.
- c) Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna en las empresas.
- d) Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado.
- e) Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.
- f) Promover la igualdad de género en el mercado laboral.

Si bien, el objetivo central de la Estrategia 2012-2014 es «fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial», objetivo general que responde a siete criterios particularizados:

- a) Fomentar el empleo de la población activa.
- b) Aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo.
- c) Mejorar la productividad.
- d) Mejorar la calidad en el empleo.
- e) Mercado de trabajo sostenible.
- f) Igualdad de oportunidades y cohesión social.
- g) Cohesión territorial.

Además, la Estrategia 2012-2014 hace hincapié en la necesidad de mejorar la coordinación con todos los actores públicos y privados y de modernización de los instrumentos administrativos y de servicio.

En breve se aprobará la EEAE 2014-2016, en consonancia con el Programa de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas 2014, culminando la transición hacia un sistema de evaluación y orientación a resultados de las políticas activas de empleo y en busca, una vez más, de la empleabilidad de los jóvenes y de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, el emprendimiento, la implementación

del Plan de Garantía Juvenil, la calidad de la formación profesional para el empleo y la vinculación entre las políticas activas y las políticas pasivas de empleo.

- El **Plan Anual de Política de Empleo** también tiene su origen en el [Real Decreto-Ley 3/2011](#) que introduce el artículo 4 ter de la [LE](#), conforme al cual, con carácter anual, este concretará los objetivos de la EEAE para el conjunto del Estado y en cada una de las comunidades autónomas, así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar el grado de cumplimiento de los mismos. Se elaborará teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se informará por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, regulado en el artículo 7.1 b) de la [LE](#), y se aprobará por el Consejo de Ministros junto con la formalización de los criterios objetivos de distribución de los fondos de empleo contemplados en el artículo 14 de la [LE](#).

Tras la incorporación a la [LE](#) del artículo 4 ter, el primer Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) fue el previsto para 2012, aprobado por Consejo de Ministros el 6 de julio de 2012²⁰, caracterizado por su vinculación con la reforma de 2012²¹ y la necesidad de dar respuesta a los retos que en materia de política de empleo se presentan en el contexto de la crisis²².

El PAPE-2013 se aprueba mediante Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013²³. Con el PAPE-2013 las políticas activas de empleo en España inician una nueva estrategia basada en las líneas de actuación, acorda-

²⁰ BOE de 4 de agosto de 2012.

²¹ Como recuerdan NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A., *op. cit.*, en el Programa Nacional de Reformas de España, aprobado en mayo de 2012, dentro del capítulo «Mercado de trabajo: flexibilidad, formación y educación», «se prevén determinadas reformas en las políticas de empleo: 1) Una reorientación de los programas de promoción de empleo y de formación profesional; 2) Creación de nuevos instrumentos para la intermediación y la orientación hacia el mercado laboral; 3) La priorización del gasto en incentivos económicos se destine a los colectivos con mayores problemas de inserción laboral; 4) El fomento de la coordinación entre las diferentes Administraciones competentes para evaluar los resultados. El Programa de Reformas incluye además dos objetivos específicos. Por un lado, la ejecución de un plan de empleo juvenil, especialmente a través del aprendizaje profesional. Por otro lado, un Plan de lucha contra el fraude en materia de Seguridad Social que recoge medidas de control y seguimiento de las prestaciones por desempleo y de los incentivos mediante bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social».

²² Sobre el PAPE-2012 *vid.* CASTELLANO BURGUILLO, M. E.: «Evaluación del plan español de política de empleo a la luz de las últimas reformas» en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F. (coord.), *Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2013, págs. 280-283. MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: «Las actuales políticas de empleo: observaciones sobre el plan anual de política de empleo para el año 2012» en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F. (coord.), *Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2013, págs. 336-346.

²³ BOE de 10 de septiembre de 2013.

das con las comunidades autónomas, que se plasmará en un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las políticas activas de empleo orientado hacia la consecución de objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación. Se establece un nuevo modelo de programación que se articula en torno a tres elementos clave: objetivos perseguidos, establecimiento de los instrumentos para alcanzarlos y marco general dentro del que se han de identificar los objetivos y desarrollar los instrumentos²⁴.

Debe subrayarse la estrecha relación entre los objetivos prioritarios y las medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores previstas en las reformas laborales de 2013 ([Ley 11/2013, de 26 de julio](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y [RDL 11/2013, de 2 de agosto](#), para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social)²⁵.

El nuevo sistema diferencia entre los objetivos estratégicos o políticos y los estructurales.

Contiene cuatro objetivos estratégicos o políticos:

- a) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento.
- b) Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo.
- c) Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo.
- d) Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.

Y 29 objetivos estructurales, ordenados en seis nuevos ejes de las políticas activas de empleo:

- a) Orientación.
 - Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo.
 - Diagnóstico individualizado.
 - Gestión de itinerarios individuales personalizados.
 - Gestión y cobertura de ofertas de empleo.
 - Relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo.

²⁴ SEMPERE NAVARRO, A. V., *op. cit.*

²⁵ RONCERO CRISTÓBAL, R: «Resolución 28 agosto 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 agosto 2013, por el que se aprueba el plan anual de política de empleo para 2013», *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 160, 2013, pág. 252.

b) Formación.

- Incrementar el esfuerzo formativo en la formación para el empleo.
- Promover un mejor ajuste de la formación a las necesidades del mercado de trabajo.
- Promover la formación acreditable.
- Promover la formación en alternancia.
- Avanzar y consolidar la evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales.
- Promover una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.
- Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación.

c) Oportunidades de empleo.

- Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica.
- Fomentar la contratación de personas desempleadas en sectores emergentes con perspectivas de crecimiento de empleo.
- Aflorar empleo en economía sumergida.
- Fomentar la inserción laboral de personas desempleadas receptoras de prestaciones por desempleo.

d) Igualdad de oportunidades de acceso al empleo.

- Remover obstáculos en el acceso al empleo.
- Promover la movilidad funcional y sectorial.
- Promover la movilidad geográfica.
- Promover medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad.

e) Emprendimiento.

- Formación y asesoramiento a emprendedores.
- Apoyo a las iniciativas empresariales.
- Promover el desarrollo territorial.
- Fomentar la cultura emprendedora.
- Empleo autónomo.

- f) Mejora del marco institucional.
- Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo.
 - Impulsar la colaboración público-privada.
 - Mejorar la calidad de los servicios en el marco del Sistema Nacional de Empleo.
 - Impulsar la evaluación, innovación, modernización y mejora del Sistema Nacional de Empleo.

El PAPE-2014 será aprobado en breve y según avanza la web del Ministerio de Empleo incorporará las siguientes novedades:

- a) «Adelanta la capacidad de planificación a la primera parte del año.
- b) Avanza en la transparencia del sistema, de las actuaciones a desarrollar y su evaluación.
- c) Ha ganado en agilidad con la nueva aplicación SILCOIWEB que ha supuesto la sistematización y el proceso de elaboración del Plan».

Tal y como se presentó en diciembre a las comunidades autónomas, el PAPE-2014 fija cinco objetivos estratégicos o prioritarios:

- a) «Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.
- b) Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo: mayores de 55 años, desempleados de larga duración y beneficiarios del PREPARA.
- c) Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo.
- d) Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- e) Impulsar el emprendimiento».

Junto a los objetivos estratégicos se presentan 29 objetivos estructurales o de largo plazo y 422 actuaciones propuestas para su consecución, que se ordenan en torno a 6 ejes de actuación: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

El PAPE-2014 incluye, además, un conjunto de indicadores para su evaluación que constituyen una mejora sobre los dispuestos en 2013 a través de un foro «on-line» de intercambio continuo entre el SEPE y las comunidades autónomas.

- En cuanto a los **Planes Autonómicos**, todas las comunidades autónomas, en virtud de sus Estatutos de Autonomía, han asumido competencias en materia de desarrollo de la política de empleo, fomento del empleo y ejecución de la legislación laboral. Sirvan de ejemplo los casos de Andalucía (Plan de Choque por el Empleo en Andalucía, aprobado por Acuerdo de 26 de julio de 2012), Madrid (Plan de Empleo para la Comunidad de Madrid) y Canarias (Estrategia Canaria de Formación y Empleo 2012-2014 y IV Plan Integral de Empleo de Canarias), que se analizarán más adelante. Su elección obedece a la necesidad de confrontar la situación de Andalucía como comunidad con mayor número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, con la de otras dos comunidades con una población inmigrante significativa²⁶ y una evolución de las políticas activas de empleo para inmigrantes muy representativa, como es el caso de Canarias, y de una relación entre las políticas de integración y políticas activas de empleo para inmigrantes muy gráfica, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid. Estas tres comunidades autónomas son un buen reflejo prototípico de las diferentes

²⁶ Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según comunidad autónoma de residencia y régimen. 30 de junio de 2013.

	Total		Régimen comunitario	Régimen general
	Total	% de CC. AA. sobre el total	% de régimen sobre el total	% de régimen sobre el total
Total	5.503.977	100,00	49,11	50,89
Andalucía	708.469	12,88	57,99	42,01
Aragón	190.401	3,46	55,70	44,30
Asturias (Principado de)	47.166	0,86	56,19	43,81
Baleares (Illes)	239.286	4,35	58,47	41,53
Canarias	281.370	5,12	63,83	36,17
Cantabria	41.247	0,75	50,81	49,19
Castilla y León	193.210	3,51	61,40	38,60
Castilla-La Mancha	227.734	4,14	57,23	42,77
Cataluña	1.261.416	22,93	36,43	63,57
Comunidad Valenciana	707.666	12,87	58,92	41,08
Extremadura	50.782	0,92	58,07	41,93
Galicia	101.066	1,84	57,91	42,09
Madrid (Comunidad de)	938.781	17,07	45,31	54,69
Murcia (Región de)	231.231	4,20	26,71	73,29
Navarra (Comunidad Foral de)	70.953	1,29	43,67	56,33
País Vasco	139.122	2,53	39,95	60,05
Rioja (La)	51.883	0,94	45,33	54,67
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	5.730	0,10	52,29	47,71
Melilla (Ciudad Autónoma de)	12.501	0,23	36,23	63,77
No consta	3.963	-	17,74	82,26

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración, a partir de ficheros cedidos por la Dirección General de la Policía.

situaciones que pueden encontrarse en el mapa autonómico. Además, se ha buscado que las tres comunidades autónomas estuvieran gobernadas desde 2008 por el mismo partido político, para que los posibles cambios a lo largo de estos años no se debieran a un cambio de signo político y que representaran los dos grupos políticos mayoritarios y otro nacionalista. Podrían haberse incluido los casos de otras comunidades autónomas como Cataluña, ya que es la comunidad autónoma que acoge a más población extranjera en el mercado de trabajo español, pero se ha querido contrastar la situación de dos de las grandes receptoras de inmigrantes con otra de menor entidad, aunque con una población inmigrante considerable, y con una evolución de las políticas activas para inmigrantes muy definida.

1.2.3. Crisis y reformas de las políticas activas de empleo

En el año 2008 España entra oficialmente en un periodo de crisis económica, tras la aprobación en agosto del plan de choque de 24 medidas económicas, la creación en noviembre del Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo del Estado para estimular el crecimiento, y ya en diciembre del mismo año España entra en recesión. Crisis de la que aún en el segundo semestre de 2014 no se ha logrado salir.

Las elevadísimas cifras de desempleo, especialmente alarmantes en tiempos de crisis económica, han puesto de relieve la ineficiencia de las políticas de empleo y la necesidad de una profunda reforma. De hecho, un repaso por los documentos internos y europeos, junto a «una observación medianamente atenta de la realidad, ponen enseguida sobre la pista de los retos más obvios que debe afrontar el Sistema Nacional de Empleo para poder servir con cierto nivel de utilidad a los fines para los que fue concebido: 1) mejorar la coordinación de las Administraciones territoriales, 2) avanzar en el engarce entre las políticas activas y las pasivas de empleo, 3) ensamblar los servicios públicos con las agencias privadas de empleo, 4) adaptar la actuación de los Servicios Públicos de Empleo al marco legal establecido para las políticas activas de empleo, y 5) atender con especial intensidad a los colectivos de personas desfavorecidas»²⁷. Objetivos, todos ellos, que directa o indirectamente se persiguen con las reformas «anticrisis», pero que parece que no se han logrado alcanzar.

Desde el año 2010 el marco legal de las políticas de empleo ha sido sometido a una profunda revisión a través de diferentes instrumentos normativos:

- a) [Ley 35/2010, de 17 de septiembre](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

²⁷ CABEZA PEREIRO, J.: «Disfunciones y retos del sistema nacional de empleo» en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F. (coord.), *Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2013, pág. 16.

- b) [Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero](#), de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.
- c) [Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero](#), de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- d) [Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto](#), de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.
- e) [Real Decreto-Ley 14/2011, de 16 de septiembre](#), de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- f) [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- g) [Ley 3/2012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- h) [Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre](#), de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.
- i) [Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Aunque han sido muchos los aspectos modificados, las reformas han afectado, fundamentalmente, al marco institucional, a la regulación de las políticas activas de empleo, a la formación profesional para el empleo y a la intermediación laboral²⁸.

- Por lo que hace al **marco institucional**, partiendo del principio de descentralización y de la territorialización de las políticas de empleo, se busca una mejor coordinación institucional, dado que la falta de coordinación entre los diferentes Servicios Públicos de Empleo dificulta la garantía del principio de igualdad de oportunidades de los ciudadanos²⁹, para lo cual, el [Real Decreto-Ley 3/2011](#) ha introducido importantes modificaciones en la LE con la finalidad de reforzar la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo y el papel del SEPE en la coordinación, planificación y control de las políticas de empleo. En este sentido, el [Real Decreto-Ley 8/2014](#) da forma y contenido a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo contenida en la ley, aunque precisa de desarrollo reglamentario.

Pero si hay un reto que alcanzar es el de dejar atrás la vieja imagen del antiguo INEM como un órgano dedicado al mero registro estadístico de colocaciones y de gestión

²⁸ MOLINA NAVARRETE, C., *op. cit.*, pág. 163.

²⁹ SERRANO PASCUAL, A. (dir.), AA. VV.: *Protección y flexibilidad: la modernización de los servicios públicos de empleo*, Proyecto FIPROS 2008/35, págs. 297-299.

de prestaciones por desempleo, y conseguir configurar un servicio de empleo con nuevas competencias y funciones ligadas a las políticas activas de empleo, apostar por las políticas de empleo preventivas para los colectivos prioritarios (art. 19 octies introducido por el [RDL 3/2011](#)) y lograr un funcionamiento más eficaz a través de una evaluación continua de los resultados (disp. adic. 15.ª de la [Ley 3/2012](#))³⁰.

- Sobre los cambios acaecidos en la regulación de las **políticas activas de empleo** ha de hacerse hincapié en tres aspectos: la necesidad de una mayor conexión entre las políticas activas y pasivas de empleo, la complejidad del marco regulador de los incentivos a la contratación y los escasos resultados de las fórmulas contractuales de apoyo a la contratación indefinida.

El [Real Decreto-Ley 3/2011](#) pretende conseguir una mayor conexión entre las políticas activas y pasivas de empleo y garantizar una mejor atención a los demandantes de empleo a través de un modelo de atención personalizada a los desempleados, basado en un itinerario individual y personalizado de empleo: el Acuerdo Personal de Empleo, que determina el compromiso de participación activa en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo o puesta en marcha de una iniciativa empresarial por parte del desempleado, y la asignación y seguimiento de dichas acciones por parte del Servicio Público de Empleo³¹.

Otro de los hándicaps de las políticas activas de empleo es la gran complejidad del marco regulador de los incentivos a la contratación, fundamentalmente en el caso de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social. El [Real Decreto-Ley 20/2012](#) ha tratado de simplificarlas restringiéndolas a través de la disposición transitoria 6.ª 1, pero el efecto ha sido más bien el contrario, pues con una supresión genérica y un importante número de excepciones, más bien ha contribuido a incrementar la inseguridad jurídica sobre la vigencia de las previsiones normativas anteriores y el marco vigente de los supuestos bonificados³².

Ante la escasa repercusión de las fórmulas contractuales de apoyo a la contratación indefinida, el [Real Decreto-Ley 3/2012](#) derogó el contrato de fomento del empleo indefinido, y en su lugar, la [Ley 3/2012](#) incorporó la nueva figura del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores (art. 4 [Ley 3/2012](#))³³.

La última revisión del modelo de políticas activas de empleo ha sido la realizada por el [Real Decreto-Ley 8/2014](#), con el que se pretende la reorganización y siste-

³⁰ NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A., *op. cit.*

³¹ NIETO ROJAS, P., *op. cit.*, págs. 124-125.

³² *Vid.* PLAZA ANGULO, J. J.: «Bonificaciones y reducciones de cuotas a la seguridad social tras las reformas de 2012» en Castellano Burguillo, M. E. y Feria Basilio, I. R. (dir.), *Estudios en torno a la reforma laboral de 2012*, Sevilla: Punto Rojo Libros, 2013, págs. 413-432.

³³ Sobre esta nueva modalidad contractual *vid.* MIRANDA BOTO, J. M.: «El nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores», *Actualidad Laboral*, núm. 8, 2012 y «La configuración definitiva del contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores», *Actualidad Laboral*, núm. 19-20, 2012.

matización de las políticas activas de empleo, se distingue entre servicios y programas y se da forma y contenido a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

- La **formación profesional** ha sido ampliamente reformada³⁴, debiendo diferenciarse entre: la formación profesional para el empleo; la formación permanente de los trabajadores dentro de la empresa; y las políticas de formación y prácticas en la empresa³⁵.

Con respecto a la formación profesional para el empleo, la [Ley 3/2012](#) amplía los sujetos que pueden participar en las políticas de formación.

Además, la [Ley 3/2012](#) supone un importante avance en la formación permanente de los trabajadores dentro de la empresa: se amplía el ámbito subjetivo de formadores; se reconoce un derecho individual a la formación profesional a través de un permiso retribuido con fines formativos; así como el derecho a la formación profesional dirigida a la adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo; y una cuenta de formación asociada al número de afiliación a la Seguridad Social.

En cuanto a las políticas de formación y prácticas en la empresa, tanto la [Ley 35/2010](#), como la [Ley 3/2012](#) revisan el contrato para la formación y el aprendizaje con el fin de lograr una mayor implantación de esta modalidad contractual y se aprueba el [Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre](#), por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Por otro lado, también debe destacarse el desarrollo de las prácticas no laborales en empresas a través del [Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre](#), por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.

- La **intermediación laboral**, modificada por la [Ley 35/2010](#), que amplía el concepto de intermediación laboral, y posteriormente por la [Ley 3/2012](#), ha dado un giro radical, primero con la regulación de las agencias privadas de colocación y después con la autorización a las empresas de trabajo temporal para operar como agencias de colocación³⁶. A ese giro radical el [Real Decreto-Ley 8/2014](#) ha puesto el broche final

³⁴ Vid. MARTÍN PUEBLA, E.: «Derechos formativos y políticas activas de empleo» en García-Perrote, I. y Mercader Uguina, J. R. (dir.), *La regulación del mercado laboral: un análisis de la Ley 3-2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-Ley 20-2012*, Lex Nova, 2012, págs. 235 y ss.

³⁵ Para mayor abundamiento sobre estas tres líneas de reforma, resulta de gran interés el análisis de NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A., *op. cit.*

³⁶ Sobre dichas reformas *vid.*, entre otros, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: «El nuevo régimen de las agencias privadas de colocación», *Relaciones Laborales*, núm. 3, 2011, VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La reforma de la intermediación laboral», *Relaciones Laborales*, núm. 21, 2010 y FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B.: «La intermediación laboral en la reforma de 2010: servicios públicos de empleo, políticas de empleo y agencias de colocación» en Montoya Melgar, F. y Cavas Martínez, F. (dir.), *Comentario a la reforma laboral de 2010. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, Thomson-Civitas, 2011, págs. 359 y ss., y «Las transformaciones en materia de intermediación laboral a raíz de las crisis económicas: las reformas de las agencias privadas de colocación», *Trabajo. Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 29, 2014.

con la supresión de la autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad como agencia de colocación, sustituyéndola por una declaración responsable, que tendrá validez en todo el territorio nacional desde el momento de su presentación. Las empresas de trabajo temporal, una vez más, son las grandes beneficiarias de la reforma, pues se amplían sus actividades y se suprime toda limitación en cuanto al ámbito territorial de actuación, además, una vez concedida la autorización para establecerse como empresa de trabajo temporal, esta mantiene su vigencia mientras siga cumpliendo con los requisitos legales, sin necesidad de prórrogas o renovaciones.

2. LOS INMIGRANTES COMO COLECTIVO PRIORITARIO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

2.1. LA CONSIDERACIÓN LEGAL DE LOS INMIGRANTES COMO UN COLECTIVO PRIORITARIO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Por colectivos prioritarios se entiende «aquellas personas que, como consecuencia de sus especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, requieren un tratamiento específico y tuitivo»³⁷. El artículo 19 octies de la **LE** fija quiénes han de considerarse como colectivos prioritarios, sin establecer una lista taxativa de estos colectivos, sino una lista abierta, en cuyo tenor literal se señala que «1. El Gobierno y las Comunidades Autónomas adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo. 2. Teniendo en cuenta las especiales circunstancias de estos colectivos, los Servicios Públicos de Empleo asegurarán el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo que combinen las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de las personas que los integran y a sus necesidades específicas. Cuando ello sea necesario, los servicios públicos de empleo valorarán la necesidad de coordinación con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas».

La **LE** dispone una especie de presunción *iure et de iure* de la catalogación de los inmigrantes como colectivo con dificultades de integración en el mercado de trabajo. De los inmigrantes,

³⁷ OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La «subjetivación» de las Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2008, pág. 147.

no de los extranjeros, ya que el término inmigrante debe ser diferenciado del extranjero en cuanto que el concepto de extranjero es inequívocamente jurídico, en alusión a la condición jurídica de ciertos individuos por carecer de nacionalidad española³⁸, mientras que el concepto de inmigrante es descriptivo de un fenómeno económico, social y laboral, relativo a la llegada a España de personas de países pobres para ganarse la vida mediante su trabajo³⁹, de manera que todo inmigrante es extranjero, pero no a la inversa⁴⁰.

Durante la crisis económica se han destruido millones de empleos en España⁴¹, lo que inevitablemente determina que los colectivos más vulnerables sufran de manera más acusada dificultades en su inserción laboral.

Los inmigrantes, que en momentos de bonanza económica contribuyeron al crecimiento de la economía española y al sostenimiento del sistema de Seguridad Social, y que incluso permitieron a los nativos el acceso a empleos más cualificados y mejor remunerados, favorecieron la incorporación de la mujer al mercado laboral e impulsaron la movilidad ocupacional y geográfica⁴², ya antes de la crisis contaban con unas condiciones laborales inferiores a las de los nacionales y eran un colectivo con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

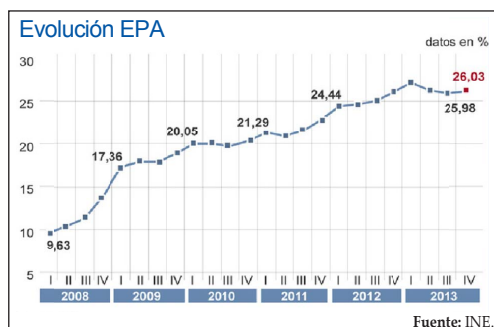
Con la crisis se ha dualizado, segmentado y fragmentado con brechas más profundas el mercado de trabajo para los inmigrantes. Sus condiciones laborales se han visto aún más perjudicadas

38 Vid. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A.: «Artículo 1. Delimitación del ámbito» en Cavas Martínez, F. (dir.): *Comentarios a la Ley de Extranjería y su nuevo Reglamento*, Thomson Reuters, Civitas, 2011, págs. 55 y ss.

39 Vid. TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «Articulación legal de la política de inmigración» en Monereo Pérez, J. L. (dir.), *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, Comares, 2010, pág. 66.

40 FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B.: *El estatuto jurídico del trabajador extracomunitario en España*, Laborum, 2007, pág. 81.

41 Evolución de la Tasa de Paro según la Encuesta de Población Activa (EPA) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).



42 Vid. FUNDACIÓN IDEAS: «La contribución de la inmigración a la economía española. Evidencias y perspectivas de futuro» en www.astrid-online.it/Immigrazio/Documenti/Fundacion_ideas_MIGRACIONES_maggio-2011.pdf

y su empleabilidad seriamente dañada por la escasa demanda de trabajo, que además ha afectado más a los sectores productivos en los que se empleaban⁴³, hasta el punto de ser uno de los colectivos más afectados por las elevadas tasas de desempleo⁴⁴. Los inmigrantes encuentran mayores dificultades ante la situación de desempleo, entre otras razones porque tienen una mayor dependencia de las rentas salariales y escasas fuentes de ingresos alternativas, su capacidad de ahorro es muy reducida, tanto por los bajos salarios que perciben, como por las remesas enviadas a sus países de origen, su trayectoria laboral «acreditable» es menos extensa, lo que repercute en las indemnizaciones y prestaciones por desempleo, tienen un menor conocimiento de los recursos adaptativos como la reinserción laboral o el autoempleo, y un estatus administrativo provisional (salvo que hayan alcanzado la residencia permanente), que limita su adaptabilidad y los expone a la irregularidad sobrevenida⁴⁵.

Así pues, el tratamiento específico y tuitivo en las políticas de empleo para el colectivo de inmigrantes en la actualidad es aún más acuciante.

2.2. ¿QUÉ INMIGRANTES PUEDEN SER TRATADOS COMO COLECTIVO PRIORITARIO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?

Los inmigrantes conforme al artículo 19 octies de la **LE** son un colectivo prioritario «con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo», para el que deberán adoptarse programas específicos destinados a fomentar el empleo: pero el propio precepto matiza que ello será en todo caso «con respeto a la legislación de extranjería», lo que significa que no todos los inmigrantes pueden ser tratados como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo.

Nuestro ordenamiento jurídico asume el criterio común en el Derecho comparado de dar prioridad al acceso al trabajo de los nacionales frente a los extranjeros, lo que se traduce en que conforme a la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOE), los extranjeros únicamente podrán trabajar en España cuando estén dotados de una autorización de residencia y trabajo sometida a la valoración de la situación nacional de empleo (art. 36 LOE). Trato desigual que se circunscribe exclusivamente al momento de acceso al mercado de trabajo español, pues a continuación el régimen jurídico se caracteriza por la igualdad de derechos laborales entre el extranjero y el nacional⁴⁶. Es

⁴³ TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «Balance y perspectiva de las migraciones económico-laborales en España: insuficiencias y propuestas de revisión jurídico-políticas», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 33, 2013, BIB 2013\14200, págs. 59-73.

⁴⁴ Según la EPA, los extranjeros son uno de los colectivos especialmente castigados por el desempleo, con una tasa de paro que se ha triplicado desde el 12% existente al inicio de la crisis al 36% en 2013.

⁴⁵ TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «Balance y perspectiva de las migraciones...», *op. cit.*

⁴⁶ FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B.: «Régimen jurídico específico del trabajo de los extranjeros en España» en Palomar Olmeda, A.: *Tratado de Extranjería. Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, págs. 261 y ss.

por ello que la puntualización que hace la **LE** al aludir al respeto a la legislación de extranjería, parece significar a primera vista que las políticas activas de empleo en las que se consideren los inmigrantes como colectivo preferente se referirán exclusivamente a los extranjeros que cuenten con una autorización de residencia y trabajo⁴⁷.

De hecho, debe recordarse que la **Ley 51/1980, de 8 de octubre**, Básica de Empleo, no incluía a los inmigrantes entre los destinatarios de los programas de fomento del empleo⁴⁸, y que el propio desarrollo reglamentario de la **Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, excluía a los trabajadores extranjeros de los programas de fomento de empleo hasta que no alcanzaran el tercer permiso de residencia. Así, el **Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo**, excluía de «los beneficios derivados de los programas de fomento de empleo, cualquiera que sea la forma de apoyo, subvención o bonificación» a los titulares de «permisos de trabajo A y B iniciales, y a los correspondientes contratos de trabajo», y el posterior reglamento, el aprobado por **Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero**, disponía que «los beneficios derivados de los programas de fomento de empleo, cualquiera que fuese su modalidad, no serán aplicables en los contratos para permisos de trabajo A y B (inicial), salvo que los beneficiarios, con residencia legal previa en España, sean cónyuges o hijos de ciudadanos extranjeros, titulares de un permiso de trabajo no inicial»⁴⁹.

La paradójica compatibilidad entre la prioridad en el acceso al trabajo de los nacionales frente a los extranjeros y la consideración de los inmigrantes como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo «con respeto a la legislación de extranjería», ha de examinarse detenidamente. Es obvio que los inmigrantes autorizados para trabajar habrán de considerarse objetivo prioritario de las políticas activas de empleo, sin ninguna restricción relacionada con la antigüedad de la autorización, pero ¿qué ocurre con los trabajadores irregulares o con los que no han accedido al mercado nacional de trabajo? La respuesta inmediata sería descartarlos no solo del colectivo prioritario de políticas activas de empleo, sino de la aplicación sin más de las políticas activas de empleo, pero si se ahonda en las situaciones concretas de los supuestos las respuestas no son tan obvias.

En cuanto a los inmigrantes irregulares, un caso relativamente frecuente durante esta crisis económica es la del inmigrante que trabaja en España de forma regular y es despedido por causas económicas, una vez agotada la prestación por desempleo, si no puede acceder al subsidio por desempleo por no tener responsabilidades familiares ni más de 45 años, no podrá renovar su autorización de residencia y trabajo, de manera tal que o retorna a su país –lo que suele ser relati-

⁴⁷ Vid. OLARTE ENCABO, S., *op. cit.*, págs. 149 y ss.

⁴⁸ El tenor literal del artículo 10 de la **Ley 51/1980** se refería a «Jóvenes demandantes de primer empleo, trabajadores perceptores de las prestaciones de desempleo, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de edad y minusválidos».

⁴⁹ Vid. CHARRO BAENA, P.: «Política de Empleo y Extranjería» en Palomar Olmeda, A.: *Tratado de Extranjería. Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, págs. 917 y ss.

vamente infrecuente pese a los programas de retorno⁵⁰, o quedará en España en situación de irregularidad, lo que significa que una vez en situación irregular dejará de formar parte del colectivo prioritario de las políticas activas de empleo. Esta situación obedece a la lógica del sistema, pero condena a los inmigrantes irregulares a perpetuar su situación al margen de la legalidad, cuando en la misma LOE se prevén mecanismos de regularización como el arraigo (art. 124 RD). Por todo lo cual, cabe plantearse si en circunstancias como la descrita no sería más beneficioso para la sociedad aplicarle a esas personas medidas de fomento del empleo para no marginarlos definitivamente del mercado de trabajo, ya que si se da por sentado que en la mayoría de los casos no van a retornar, si no es factible la expulsión, y la propia normativa de extranjería prevé su regularización en el mercado de trabajo a través del arraigo, lo ideal sería que pudieran aplicárseles y además de forma prioritaria las políticas activas de empleo (formación, intermediación, etc.) para poder reinsertarlos cuanto antes en el mercado de trabajo. Las razones para abogar por la aplicación de las políticas activas de empleo en estos casos no son únicamente humanitarias, también benefician a la ciudadanía nacional porque la situación de pobreza y marginalidad es una cuestión social y porque esa situación suele ser aprovechada por la economía sumergida en detrimento de los derechos de todos los trabajadores.

No obstante, todo lo dicho tiene cabida en una situación como la descrita, y con respecto a determinadas medidas de fomento del empleo, pero si se cambia el sujeto descrito por un inmigrante irregular que ha entrado en España en patera, y las políticas activas de empleo como la formación o la intermediación por bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, la lucha contra la pobreza y la marginalidad no serían argumentos suficientes contra lo que a todas luces parece la apología y el fomento del incumplimiento de las normas establecidas.

La normativa no puede hacer este tipo de distinciones, y parece que lo más sensato es que la LE respete el sistema y reconozca como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo a los inmigrantes regulares, y que lo haga aludiendo al respeto a la legislación de extranjería, no al concepto de regular o irregular. A lo que debe sumarse el hecho de que, como se verá más adelante, existen otros resortes como las políticas de integración que en la práctica pueden funcionar como auténticas políticas activas de empleo para todo tipo de inmigrantes.

Por lo que hace a los inmigrantes que no han accedido al mercado nacional de trabajo, en primer lugar ha de tenerse en cuenta que siempre que lo pretendan hacer mediante las fórmulas legales de acceso, entrarían dentro del concepto de inmigrantes «con respeto a la legislación de extranjería», salvo que se piense que atendiendo a una interpretación teleológica de la normativa

⁵⁰ En este sentido, TOBES PORTILLO, P.: «Inmigración: crisis económica y protección por desempleo», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 91, 2011, pág. 16, señala que al igual que el crecimiento de la economía española fue un factor determinante de atracción de movimientos migratorios, el estancamiento podría haber sido un factor de salida de población inmigrante, pero los datos estadísticos revelan que se ha producido un ajuste del saldo migratorio a las nuevas condiciones de la economía de forma parcial, principalmente vía entrada de población y no a través de procesos de retorno.

de extranjería no tiene sentido fomentar el empleo de los inmigrantes cuando el fin de la misma es la preferencia por la mano de obra nacional. Valorada la situación nacional de empleo de acuerdo con la normativa establecida y atendiendo al sentido amplio de las políticas activas de empleo, no parece que exista óbice alguno a que en el caso de necesitar extranjeros para la realización de determinados trabajos se fomente su contratación desde el país de origen, pues se estaría cumpliendo con las dos reglas básicas de la normativa de extranjería: regulación en origen y valoración de la situación nacional de empleo. Por lo tanto, siempre que concurren esas dos reglas se pueden aplicar políticas activas de empleo como colectivo prioritario a los inmigrantes, aun estando fuera del territorio nacional. Un ejemplo de ello son los cursos de formación en sus países de origen o las tareas de intermediación normalmente vinculadas a convenios de colaboración bilaterales, a la gestión colectiva de contrataciones en origen y a las campañas de temporada.

En conclusión, en sentido estricto, pueden ser tratados como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo los inmigrantes regulares y los inmigrantes que estando en su país de origen accedan al territorio español de forma legal previa valoración de la situación nacional de empleo.

2.3. ¿SON LOS INMIGRANTES UN COLECTIVO REALMENTE PRIORIZADO EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?

2.3.1. El colectivo de inmigrantes en las políticas activas de empleo

Como ya se ha señalado, los inmigrantes están siendo un colectivo especialmente golpeado por los efectos que sobre el empleo está teniendo la crisis, sin embargo, los programas específicos destinados a fomentar el empleo de los inmigrantes conforme al artículo 19 octies de la **LE** son muy excepcionales.

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 simplemente hace referencia a los inmigrantes para recordar que, conforme al artículo 19 octies de la **LE**, deben encuadrarse en el colectivo prioritario de las políticas activas de empleo, y que las medidas destinadas a la integración de trabajadores inmigrantes realizadas en sus países de origen se encuentran entre las actuaciones que el SEPE gestionará con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos.

El PAPE-2013, en su anexo III, en el que se delimitan todas las acciones y medidas por eje y comunidad autónoma, en el «Eje 3. *Oportunidades de empleo. Ámbitos de la EEE: Oportunidades de empleo y fomento de la contratación / Oportunidades para colectivos con especiales dificultades / Proyectos integrados*», únicamente alude en una ocasión a los inmigrantes como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo en la Comunidad Foral de Navarra, en la que se prevén convenios con entidades para el desarrollo de acciones integradas de inserción sociolaboral de inmigrantes.

Por el contrario, puede observarse como el resto de colectivos prioritarios del artículo 19 octies de la LE, sí encuentran una mayor representación en las acciones y medidas dispuestas en el Eje 3 del PAPE-2013: los jóvenes⁵¹, las mujeres⁵²; los parados de larga duración⁵³; los mayores de 45 años⁵⁴; las personas con discapacidad⁵⁵; o en situación de riesgo social⁵⁶. Siendo espe-

- ⁵¹ En la Comunidad Autónoma de Andalucía con el programa bono de empleo joven, la Comunidad Autónoma de Canarias con el plan de empleo joven, la Comunidad Autónoma Valenciana con el fomento de empleo estable para jóvenes menores de 30 años y los planes integrales de empleo para personas con discapacidad severa, para desempleados de larga duración mayores de 45 años y para jóvenes menores de 20 años, la Región de Murcia con el programa de contratación indefinida para jóvenes y el País Vasco con las ayudas destinadas a la contratación en prácticas de jóvenes en centros de trabajo de empresas vascas situadas en el exterior.
- ⁵² Realmente todas las acciones están dirigidas a las mujeres víctimas de violencia de género, así, la Comunidad Autónoma de Aragón dispone un programa de inserción sociolaboral de mujeres víctimas de violencia de género, el Principado de Asturias medidas de inserción laboral de colectivos con especiales dificultades entre los que incluye a las mujeres víctimas de violencia de género y además medidas de atención a mujeres víctimas de violencia de género, la Comunidad de Madrid un servicio de atención en oficinas de empleo a víctimas de violencia de género y la Región de Murcia un protocolo de derivación de víctimas de violencia de género.
- ⁵³ La Comunidad Valenciana prevé planes integrales de empleo para personas con discapacidad severa, desempleados de larga duración mayores de 45 años y jóvenes menores de 30 años, así como medidas de fomento de la contratación por empresas de desempleados de larga duración y la Comunidad Autónoma de Extremadura un programa para la contratación de parados de larga duración por empresas.
- ⁵⁴ Exclusivamente la Comunidad Valenciana se refiere a los mayores de 45 años, siempre que además sean desempleados de larga duración con Planes Integrales de empleo.
- ⁵⁵ Todas las comunidades autónomas disponen acciones y medidas para las personas con discapacidad con un total de 50. Dos medidas son comunes a todas las comunidades autónomas: los programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (centros especiales de empleo) y los programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. También se prevén medidas propias de cada comunidad autónoma en nueve comunidades autónomas: Comunidad Autónoma de Andalucía: programa para la mejora de la empleabilidad de personas con enfermedad mental; Comunidad Autónoma de Aragón: medidas de fomento de la contratación temporal de personas desempleadas con discapacidad; Cataluña: programas de orientación profesional para el empleo de personas con discapacidad; Comunidad Valenciana: medidas de fomento de empleo estable para personas con discapacidad en empresas ordinarias, medidas de fomento de empleo temporal para personas con discapacidad en empresas ordinarias, planes integrales de empleo para personas con discapacidad severa, para desempleados de larga duración mayores de 45 años y para jóvenes menores de 30 años y medidas de apoyo al alumnado sordo; Galicia: programa para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo mediante la contratación temporal; Comunidad de Madrid: servicio de atención en oficinas de empleo a personas con discapacidad; Región de Murcia: programa de apoyo y acompañamiento a personas sordomudas, empleo con apoyo y gabinetes de inserción laboral de personas discapacitadas; Comunidad Foral de Navarra: programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (centros especiales de empleo) –debe advertirse la diferencia entre la medida común MC013 y la medida no común MC013 que ostentan el mismo título–; y País Vasco: servicios de interpretación de lengua de signos.
- ⁵⁶ En la Comunidad Autónoma de Aragón se prevé el programa Arinser (Aragón inserta) para la integración sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción, en el Principado de Asturias medidas de inserción laboral de colectivos con especiales dificultades entre las que se incluyen los desempleados en alto riesgo de exclusión, en Illes Balears procesos de inserción para colectivos vulnerables, en Castilla-La Mancha medidas de inserción laboral de personas en situación de exclusión social mediante el fomento de empresas de in-

cialmente significativas las medidas y acciones para personas con discapacidad, para las que se prevén dos medidas comunes a todas las comunidades autónomas.

Tal y como ya se ha puesto de manifiesto, las comunidades autónomas son las encargadas del desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas (art. 3.2 LE), es decir, para conocer el estado real de las políticas activas de empleo hay que acudir a la comunidad autónoma en concreto. Si se analiza el desarrollo de la política de empleo en las comunidades autónomas podrá observarse como los inmigrantes no son realmente un colectivo priorizado en las políticas activas de empleo.

2.3.2. Los inmigrantes como colectivo priorizado de las políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía

En Andalucía, en mayo de 2013 se aprobó el [Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo](#), de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento⁵⁷, en el que se contemplan 21 medidas de política activa de empleo, consensuadas con los agentes económicos y sociales más representativos en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, suscrito el 20 de marzo de 2013, y con las entidades y asociaciones representativas de colectivos afectados, como son la Economía Social y los Autónomos. Con una inversión de 500 millones de euros, que según reza su exposición de motivos, están destinados a la creación de más de 42.000 nuevos puestos de trabajo y al mantenimiento de más de 150.000. Dichas medidas se integran en tres grandes bloques:

- a) Un primer bloque con el que se busca implantar medidas de empleo financiadas directa y transitoriamente desde el sector público para luchar contra el desempleo de larga duración e incorporar jóvenes al mercado de trabajo a través de: la modificación del Plan de Choque contra el paro y de los Planes de Oportunidades Laborales en Andalucía, la culminación del Portal de Empleo y de Emprendimiento, el Programa Bono de Empleo Joven, el Programa de Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo, el Programa de Apoyo a la Economía Social, la articulación de un programa de empleo para jóvenes en Andalucía y el Programa de Becas de Internacionalización para Titulados Superiores de Formación Profesional, un plan extraordinario de Acción Social, aprobado mediante [Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril](#), de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social

serción, en Cataluña programas de orientación profesional para el empleo de personas con riesgo de exclusión, en la Comunidad Valenciana medidas de fomento de la integración sociolaboral de trabajadores en situación, o en riesgo, de exclusión social en empresas de inserción y su posterior inserción en empresas ordinarias, y en la Comunidad de Madrid servicio de atención en oficinas de empleo a personas en situación o riesgo de exclusión social.

⁵⁷ BOJA de 31 de mayo 2013.

- en Andalucía, y una específica iniciativa estratégica a favor de territorios especialmente afectados por el desempleo.
- b) Con el segundo bloque se pretende favorecer la inversión productiva generadora de empleo, con fines específicos como eliminar obstáculos administrativos que dificulten la creación de empleo, con el establecimiento de una nueva categoría en las líneas de creación, modernización y cooperación denominada «Proyectos altamente generadores de empleo», e incidiendo con la programación de los Fondos Europeos 2014-2020 en la prioridad del empleo. Asimismo, se propugna el compromiso con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía para establecer, en el marco del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, la negociación colectiva y mediar en los conflictos laborales a fin de lograr la paz social y evitar la pérdida de empleos.
 - c) El tercer bloque tiene como objetivo reforzar las políticas activas de empleo, dotando de mayores medios y mejorando el servicio de las oficinas de empleo del Servicio Andaluz de Empleo, a la vez que se promueve una mejor acreditación y evaluación de competencias profesionales de cara al mercado de trabajo.

Las medidas urgentes de fomento del empleo del [Decreto-Ley 8/2013](#) se concretan en cuatro líneas de ayudas: a) Bono de Empleo Joven; b) Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo; c) Apoyo a la Economía Social; y d) Becas de Internacionalización para técnicos superiores de formación profesional, y tres iniciativas de actuación específicas: a) A favor de los territorios especialmente afectados por el desempleo; b) Acción de Fomento de las Personas Emprendedoras; y c) Línea de atención preferente a personas desempleadas mayores de 45 años.

Puede verse, por tanto, como los inmigrantes no son uno de los objetivos del [Decreto-Ley 8/2013](#), centrado en dos colectivos del artículo 19 octies de la [LE](#): jóvenes y desempleados mayores de 45 años.

El Servicio Andaluz de Empleo, perteneciente a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, distingue tres bloques de políticas activas de empleo: Programas de Orientación e Inserción, Programas de Fomento de Empleo y la Formación Profesional para el Empleo, diferenciando entre los cursos de ámbito estatal y los gestionados por la Junta de Andalucía. Los Programas de Orientación e Inserción son cuatro medidas: Programa Andalucía Orienta, Programa de Acompañamiento, Experiencias Profesionales para el Empleo y Acciones Experimentales, y los Programas de Fomento de Empleo dos: Centros especiales de empleo y Empresas de inserción. Si bien, únicamente las Acciones Experimentales, que consisten en el desarrollo de planes integrales para la inserción laboral y que combinan diversas actuaciones de diferente naturaleza tales como: información, orientación y asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica, van dirigidas al colectivo de inmigrantes.

El Servicio Andaluz de Empleo también cuenta con una serie de «planes especiales» dirigidos al fomento del empleo de algunos de los colectivos prioritarios del artículo 19 octies de la [LE](#):

El Programa Emple@Joven y el Plan de Empleabilidad para personas con discapacidad en Andalucía 2007-2013, a los que han de sumarse los planes para el Fomento de la Movilidad: Ayudas a la movilidad para la consecución de un nuevo empleo y las Subvenciones especiales para personas trabajadoras afectadas por los ERE SINTEL. Sin embargo, el II Plan Integral de Inmigración en Andalucía se ubica bajo la calificación de «Otros Planes», en una zona gris entre las políticas sociales de inmigración y las políticas activas de empleo, por lo que será analizado en el epígrafe siguiente, pudiendo concluirse que en la Comunidad Autónoma de Andalucía los inmigrantes no son un colectivo priorizado por las políticas activas de empleo y que las únicas medidas específicas en este sentido se encuentran vinculadas con las políticas sociales de integración en un Plan que tendría que haber sido sustituido por el III Plan integral de Inmigración a partir de 2009.

2.3.3. Los inmigrantes como colectivo priorizado en la Comunidad Autónoma de Canarias

En Canarias se aprobó en 2011 el IV Plan Integral de Empleo de Canarias (PIEC 2011-2014)⁵⁸ y en 2012 la Estrategia Canaria de Formación y Empleo 2012-2014. Uno de los objetivos del III PIEC 2011-2014 es la aplicación del principio de igualdad de oportunidades mejorando «la integración laboral de los inmigrantes», y la Estrategia Canaria de Formación y Empleo 2012-2014 reconoce a los inmigrantes como uno de los colectivos prioritarios de las políticas activas de empleo, aunque no dispone ninguna iniciativa específica. Con la crisis económica los fondos destinados a políticas de empleo han disminuido paulatinamente, y el PEIC que en 2012 fue dotado de 40 millones de euros ha ido siendo descapitalizado, de manera que no se ha llegado a materializar ninguna medida de política activa de empleo que priorice al colectivo de inmigrantes.

Por el contrario, la Estrategia Canaria de Formación y Empleo de 2008, sí identifica las medidas para hacer efectivo el Objetivo Estratégico 10. «Mejora del acceso al empleo de determinados colectivos con especiales dificultades. Políticas de empleo vinculadas a la igualdad de oportunidades», y más concretamente el punto 10.4. «Mejora de la empleabilidad de los inmigrantes», con motivo del cual se prevén desarrollar las siguientes actuaciones:

- a) Desarrollar programas de intervención y de mediación que favorezcan la integración sociolaboral de los inmigrantes y emigrantes retornados, con asesoramiento, orientación jurídica, administrativa y laboral, tanto a través del Servicio Canario de Empleo como del fomento de la coordinación con otras Administraciones y organizaciones que trabajen con estos colectivos.
- b) Desarrollar programas de atención especial a menores extranjeros, estableciendo programas mixtos de formación y empleo adaptados a sus respectivas culturas.

⁵⁸ Resolución de 28 de noviembre de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma de Canarias, para la puesta en marcha del IV Plan Integral de Empleo de Canarias (BOE de 10 de diciembre de 2011).

- c) Desarrollar programas de atención especial a las mujeres extranjeras inmigrantes.
- d) Fomentar la cooperación al desarrollo con el espacio geográfico de África cercana a nuestra comunidad en particular para procurar mano de obra legalizada para trabajos estacionales mediante un sistema previo de selección y formación en el país de origen.
- e) Crear nuevos cauces para la integración de inmigrantes en el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, asegurar la oferta de mano de obra adecuada a las necesidades productivas y empresariales, mediante actuaciones ordenadoras de la inmigración en origen, especialización para la atención de esta colectivo y combinación e integración de aspectos profesionales y culturales en las acciones formativas.
- f) Con carácter transversal a la acción de gobierno, se impulsará el reconocimiento de las habilidades y destrezas del inmigrante para desarrollar tareas en sectores en los que se requiere mayor exigencia de personal cualificado.
- g) En la medida de lo posible, se ofrecerá a los desempleados con menos de tres años de residencia en Canarias antes de alcanzar un año de desempleo la participación en las políticas activas gestionadas por el Servicio Canario de Empleo, siempre que no hubieran accedido en ese periodo a un programa específico para inmigrantes.
- h) Desarrollar programas de formación y reinserción de inmigrantes a sus países de origen.
- i) Potenciar la presencia de empresas canarias en los países de la costa africana.

Por todo lo cual, cabe concluir que incluso en comunidades donde las medidas de política activa para la población inmigrante han estado muy presentes, con la crisis económica, en vez de fomentarse más para combatir los perversos efectos de la crisis, ha primado la necesidad de reducir el gasto público.

2.4. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

2.4.1. Relación entre políticas de integración y políticas activas de empleo

Del mismo modo que las políticas activas de empleo están muy vinculadas a las de inclusión social, ya que en la sociedad actual la inserción profesional es esencial para la consecución de la inserción social, tal y como se pone de relieve con las rentas mínimas de inserción, las empresas de inserción o los contratos de inserción⁵⁹, las políticas activas de empleo son un aspecto más de las políticas de integración para inmigrantes.

⁵⁹ Vid. OLARTE ENCABO, S., *op. cit.*, págs. 122 y ss.

A nivel estatal, la política de integración de los inmigrantes queda reflejada fundamentalmente en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI 2011-2014), aprobado por Consejo de Ministros en reunión del 23 de septiembre de 2011. Una de las áreas específicas de actuación del PECI 2011-2014 es el Área de Empleo y Promoción Económica, en la que se prevén cuatro objetivos a alcanzar y para cada uno de ellos unas determinadas líneas de actuación y medidas.

- a) Objetivo 1. Promover la actividad económica con el fin de generar oportunidades de empleo a escala local.
 - Mejora del conocimiento de la realidad socioeconómica:
 1. Fomento de iniciativas que permitan la observación y conocimiento de la situación socioeconómica, la identificación de sectores laborales emergentes y las oportunidades existentes en contextos locales.
 2. Generación de conocimiento sobre las experiencias empresariales y de autoempleo desarrolladas por extranjeros y de las oportunidades económicas latentes favorecidas por los flujos migratorios.
 - Dinamización económica a escala local:
 1. Apoyo a actuaciones dirigidas al fortalecimiento y revitalización del tejido comercial.
 2. Programas de apoyo local para el estímulo de emprendimientos individuales y creación de microempresas por españoles y extranjeros.
 3. Fomento de iniciativas de Economía Social y apoyo a empresas de inserción.

- b) Objetivo 2. Promover el acceso al empleo mediante la adecuación de las competencias de la población trabajadora a las demandas y oportunidades del mercado laboral.
 - Políticas activas de empleo: formación, fomento de la contratación y acciones de información y orientación:
 1. Fomento de programas y proyectos de itinerarios integrados de inserción sociolaboral para personas en situación de vulnerabilidad, adecuados a la realidad económica actual, especialmente a los que están en riesgo de «irregularidad sobrevenida».
 2. Fomento y reorientación de la formación profesional para el empleo adaptada a las necesidades del mercado laboral, con especial atención a los nuevos yacimientos de empleo.

3. Potenciación de los servicios individualizados de intermediación en el mercado laboral, públicos y privados, con especial atención a los colectivos definidos como prioritarios en el Plan Nacional de Reformas.
 4. Informar a la población sobre el catálogo nacional de Cualificaciones Profesionales y sobre las actualizaciones de los nuevos certificados de profesionalidad.
- Mejora de la gestión:
 1. Agilización de los procedimientos y mejora de la coordinación para la obtención y renovación de las autorizaciones de trabajo.
 2. Formación de los profesionales de los Servicios de Empleo Públicos y privados en todas las materias relacionadas con la inmigración.
 3. Agilización de la homologación y/o convalidación de títulos, así como del reconocimiento de las cualificaciones profesionales.
 4. Evaluación del funcionamiento del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y otros dispositivos de gestión de los flujos migratorios laborales.
- c) Objetivo 3. Reducir la situación de precariedad y segmentación del mercado laboral.
- Mejora de las condiciones de trabajo y lucha contra la contratación irregular y la explotación laboral:
 1. Refuerzo y ampliación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo, con planes de intervención por sectores y territorios en materia de trabajo.
 2. Fomento de campañas de información y formación dirigidas a empresarios y trabajadores sobre los derechos y deberes de los trabajadores en el ámbito laboral y de Seguridad Social, e igualdad de trato y oportunidades.
 3. Establecimiento de mecanismos de protección e inserción laboral de víctima de explotación laboral.
 - Fomento de la calidad del empleo:
 1. Establecer el seguimiento de la integración del Régimen Especial de la Seguridad Social en el Régimen General, y evaluar las consecuencias de esta modificación y su repercusión en la población trabajadora extranjera ocupada en el empleo doméstico.

2. Refuerzo y ampliación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo, con planes de intervención por sectores y territorios en materia de salud y seguridad en el trabajo.
 3. Potenciación de las campañas de información y formación sobre normas de seguridad en el trabajo.
 4. Apoyo a actuaciones dirigidas a la incorporación de trabajadores de origen extranjero a sectores en los que están infrarrepresentados: formación, información y acceso a certificaciones de profesionalidad.
 5. Fomento de estudios dirigidos a conocer los factores que favorecen la segmentación sectorial y profesional del mercado de trabajo.
- d) Objetivo 4. Promover la igualdad de trato y combatir el racismo y la discriminación en el mercado de trabajo y en las empresas.
- Elaborar una estrategia contra el racismo y la xenofobia en el mercado laboral dentro de la estrategia nacional integral:
 1. Desarrollo de programas que contemplen la lucha contra el racismo: prevención, denuncia, sanción.
 2. Identificación de la información relacionada con la ITSS existente en sus planes de intervención en el campo de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial y étnico.
 3. Impulso a la formulación y ejecución de Planes de gestión de la diversidad en empresas y los dispositivos de acceso al empleo.

En sentido amplio la inmensa mayoría de estas medidas son políticas activas de empleo, debiendo subrayarse las propias del objetivo 2 y entre ellas las que se agrupan bajo la línea denominada políticas activas de empleo: formación, fomento de la contratación y acciones de información y orientación.

Como la ejecución de las políticas de integración se lleva a cabo por las comunidades autónomas, para conocer la relación entre políticas de integración y políticas activas de empleo es preciso examinar las políticas de integración autonómicas. Sirvan como ejemplo dos de las comunidades autónomas con mayor número de inmigrantes: Andalucía y Madrid.

Si bien, antes de entrar en su análisis, debe subrayarse que el Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes constituido en 2004, y desarrollado en el marco del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de transferencias económicas a las autonomías con base en el principio de presión migratoria, se instituyó para dotar económicamente y apoyar la acogida, integración y refuerzo educativo de las personas inmigrantes, financiando los planes

para la inserción social, laboral y educativa del colectivo, mediante programas de formación, fomento del empleo y mediación intercultural ejecutados por ONG, comunidades autónomas y ayuntamientos. En los años 2010 y 2011 el Fondo experimentó un importante recorte y en 2012 se suprimió, lo que significa que difícilmente los Planes de Integración de las comunidades autónomas pueden implementarse⁶⁰.

2.4.2. Políticas de integración y políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía

En Andalucía la política de integración de inmigrantes gira en torno al II Plan Integral de Inmigración (2006-2009). Su propia denominación ya es indiciaria de que su objeto no se circunscribe exclusivamente a la integración social, siendo 11 sus áreas de actuación: socio-educativa, socio-laboral, socio-sanitaria, inclusión y bienestar social, equipamientos, alojamiento y vivienda, cultura, ocio y participación, atención jurídica, formación; investigación; sensibilización social, y cooperación al desarrollo.

En el marco del área socio-laboral se incorporan actuaciones encaminadas a mejorar la formación para el empleo, la orientación laboral, la incorporación al mercado de trabajo o el fomento del autoempleo, entre otras acciones, bajo la premisa de igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta, además, aquellas actuaciones que mejoren las condiciones laborales, en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales. Los objetivos específicos en esta área son 14:

- a) Promover la valoración de la diversidad cultural como factor de lucha contra el racismo y la xenofobia, desarrollando medidas que favorezcan el acceso y la promoción de los hombres y las mujeres inmigrantes en el mercado laboral y su participación igualitaria en la vida social comunitaria.
- b) Mejorar y favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante en el sector agrario y pesquero.
- c) Facilitar el conocimiento del mercado de trabajo en Andalucía en relación con la población inmigrante y favorecer la difusión y utilización de dicho conocimiento.
- d) Facilitar el acceso de la población inmigrante residente en Andalucía a la red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.
- e) Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo.

⁶⁰ VELA DÍAZ, R.: «El futuro de la inmigración laboral ante los Presupuestos Generales del Estado para 2013: ¿dónde ha quedado la integración de las personas extranjeras?», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 32, 2013, págs. 81-102 (BIB 2013\14196).

- f) Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la Iniciativa Comunitaria EQUAL de Andalucía.
- g) Conocer la participación de mujeres y hombres inmigrantes en diversas convocatorias de subvenciones dirigidas al fomento del empleo en Andalucía.
- h) Favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante residente en Andalucía mediante el acceso a la Formación Profesional Ocupacional.
- i) Desarrollar la cualificación del profesorado de la F.P.O. en materias relacionadas con la interculturalidad y la inmigración.
- j) Impulsar estudios orientados a la detección de necesidades formativas de la población inmigrante.
- k) Desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía.
- l) Facilitar la integración social y laboral de menores procedentes de la inmigración.
- m) Abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las situaciones que generan la incorporación de personas inmigrantes al mercado de trabajo.
- n) Promover y fomentar actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales y de mejora de las condiciones de trabajo, en relación con el fenómeno migratorio.

Para la consecución de tales objetivos se disponen una serie de medidas y estrategias e incluso se determinan cuáles serán los recursos, el calendario de ejecución, los organismos responsables y los gestores. Por todo lo cual, aunque tras el examen de las políticas activas de empleo en Andalucía se concluía que los inmigrantes no son un colectivo priorizado, puede observarse como en el Plan Integral de Inmigración sí están presentes las políticas activas de empleo para inmigrantes, lo que significa que en la práctica sí son un colectivo priorizado.

No obstante, el II Plan tiene una vigencia de cuatro años (2006-2009) que ya concluyó hace años y el III Plan Integral de Inmigración en Andalucía ya a mediados de 2014 no ha sido todavía aprobado. De hecho, el 9 de julio de 2013, en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía se publicó una Proposición no de Ley relativa al impulso del III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, en la que se instaba al Gobierno andaluz a poner en marcha un nuevo Plan en el que se contemplen los ámbitos de actuación más básicos, y a solicitar al Gobierno central recursos y recuperar la dotación económica proveniente del Fondo de Apoyo a la Integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos.

Así pues, una vez más, la crisis ha influido en la desaparición de las políticas activas de empleo para inmigrantes.

2.4.3. Políticas de integración y políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Madrid

En la Comunidad Autónoma de Madrid el último Plan de Integración es el III Plan de Integración 2009-2012. Los ámbitos de actuación son 11: acogida, servicios sociales, empleo, vivienda, sanidad, comunicación y sensibilización, migraciones y desarrollo, mujer, familia y juventud, participación y cultura, convivencia y educación. En el ámbito de empleo los objetivos generales que se persiguen son:

- a) Incentivar la integración y la movilidad laboral de la población inmigrante.
- b) Fomentar el autoempleo y la creación de empresas.
- c) Evaluar la situación de la población inmigrante en el mercado de trabajo.
- d) Reforzar y optimizar los recursos existentes en materia de empleo.

Cada uno de estos objetivos generales está asociado a unos objetivos específicos y unas medidas concretas⁶¹. Medidas que han de catalogarse como verdaderas políticas activas de empleo, entre las que caben destacar los Programas de Orientación Profesional para Inmigrantes (POPI) cuyo origen se remonta al Plan de Integración 2006-2008 y los destinados a fomentar el autoempleo y a la creación de empresas, como el convenio con Avalmadrid para la financiación de emprendedores.

La vigencia del III Plan expiró en 2012 y en 2014 sigue sin publicarse un nuevo plan, puesto que como ya se ha advertido no se destinan partidas presupuestarias desde el Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes.

Finalmente, debe hacerse un pequeño inciso para aludir al Programa de Retorno Voluntario de la Comunidad de Madrid (PREVICAM), difícilmente encajable entre las políticas de integración, pero tal vez cercano a las políticas activas de empleo en el caso del Programa de Retorno Voluntario Productivo, en el que se subvencionan económicamente y mediante formación y asistencia los proyectos de extranjeros que vayan a regresar a su país de origen.

3. CONCLUSIONES

Aunque a lo largo de este trabajo en cada uno de los apartados se han ido extrayendo una serie de conclusiones que no se van a reiterar, cabe hacer tres consideraciones finales:

⁶¹ Vid. CHARRO BAENA, P.: «Madrid» en MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.): *El Derecho de las migraciones en España. Estudio por Comunidades Autónomas*, Comares, 2013, págs. 241 y ss.

1. En tiempos de crisis como el actual, no puede afirmarse que los inmigrantes sean un colectivo priorizado por las políticas activas de empleo. Paradójicamente, durante la época de bonanza económica, bien en el marco de las políticas de empleo, bien como políticas de integración social, las comunidades autónomas con altos índices de inmigración previeron distintas medidas de orientación, empleo y formación para inmigrantes, y sin embargo, cuando los efectos de la crisis son más agudos y esas políticas activas de empleo son más necesarias, el recorte presupuestario prácticamente las ha eliminado, primando la lucha contra el déficit público frente a la lucha contra el desempleo de inmigrantes, lo que a la larga tendrá efectos perversos sobre los propios ingresos públicos, al nutrir de mano de obra en situación de necesidad la economía sumergida.
2. Durante los primeros años de la crisis, antes de ser poco más o menos que abolidas por el recorte del gasto público, puede observarse un cambio de tendencia en las políticas activas de empleo para inmigrantes, con una clara apuesta por el retorno voluntario o el emprendimiento en el lugar de origen.
3. El hecho de que las medidas de políticas activas de empleo para inmigrantes no se contemplen en algunas comunidades autónomas en sus Planes de Empleo, sino en sus Planes de Integración Social, aunque en principio pueda parecer indiferente, en una situación de crisis del empleo y de recorte del gasto público como la actual sí tiene consecuencias. Y es que los Planes de Integración Social para Inmigrantes en su mayoría, una vez que entró de lleno la crisis, dejaron de ser renovados y de disponer de una partida presupuestaria, mientras que los Planes de Empleo, aunque puedan sufrir recortes e incluso obviar en sus nuevas medidas al colectivo de inmigrantes, no pueden ser olvidados como lo son los Planes de Integración Social para Inmigrantes.