

¿PARA CUÁNDO UNA REAL Y EFICAZ POLÍTICA DE EMPLEO?: REFLEXIONES A LA LUZ DE LA NUEVA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2014-2016

Susana de la Casa Quesada

*Profesora Contratada Doctora (Acreditada para Profesora Titular) de
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

EXTRACTO

La organización de «estrategias», en las que se indican los principales objetivos a lograr señalando los ejes de actuación fundamentales, y «planes», donde se establecen las medidas concretas para alcanzar los objetivos señalados en las estrategias, es la forma en que se han venido coordinando las políticas de empleo desde que se iniciara la Estrategia Europea de Empleo en el proceso de Luxemburgo en 1997.

En un escenario de crisis económica transformada en una crisis de empleo, las elevadísimas cifras de desempleo han puesto de manifiesto la ineficiencia de las políticas de empleo y la necesidad de una profunda transformación de las mismas.

A esa necesidad de consolidar y profundizar en el cambio a un nuevo modelo de políticas activas se pretende dar respuesta con la aprobación de dos nuevos documentos: la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014, constituyendo la base de la nueva estrategia el seguimiento de las medidas que se lleven a cabo, la evaluación de resultados y la toma de decisiones sobre una base fundamentada.

Se plantea en este trabajo, desde una metodología analítica, crítica y propositiva, el estudio de ambas medidas y la presencia o no en las mismas de novedades de relevancia comparándolas con sus predecesoras, así como comprender y valorar su alcance y efectividad práctica para comprobar si verdaderamente estamos ante un cambio de fondo en las políticas activas de empleo o solo ante meros cambios nominales o terminológicos que para nada suponen –como se ha querido dar a entender– una transformación de la cultura de políticas de empleo y de modernización de los Servicios Públicos de Empleo sin precedentes en nuestro país.

Palabras claves: políticas de empleo, activación, estrategia y plan.

Fecha de entrada: 12-11-2014 / Fecha de revisión: 26-11-2014 / Fecha de aceptación: 26-11-2014

WHEN WILL WE HAVE A REAL AND EFFECTIVE EMPLOYMENT POLICY?: REFLECTIONS ON THE NEW SPANISH STRATEGY FOR EMPLOYMENT 2014-2016

Susana de la Casa Quesada

ABSTRACT

The organization of «strategies» in which the main objectives to be achieved are given, pointing out the fundamental lines of action and «planes» where the concrete measures for achieving the objectives outlined in the strategy is the way they have been coordinating employment policies since the European Employment Strategy of Luxemburg in 1997.

Against a backdrop of economic crisis turned into a jobs crisis, the massive unemployment have revealed the inefficiency of employment policies and the need for a profound transformation of the same.

At that need to consolidate and deepen the change to a new model of active policies is to respond with approval two new documents: the Spanish Activation Strategy for Employment 2014-2016 and Annual Plan for Employment Policy 2014, constituting based on the new strategy monitoring measures are carried out, evaluating results and making decisions on an informed basis.

Is proposed in this paper, from an analytical, critical and proactive methodology, the study of both measures and the presence or not of the same news of relevance by comparison with its predecessors, and to understand and evaluate the scope and practical effectiveness to see if truly this is a fundamental change in employment policies or only to mere nominal changes or terminology assume that nothing, like it has wanted to understand, a transformation of the culture of employment policies and modernization of public employment services unparalleled in our country.

Keywords: employment policies, activation, strategy and plan.

Sumario

Introducción

- I. Otra modificación más de la Ley de Empleo para abrir paso a la nueva Estrategia Española para la Activación del Empleo 2014-2016
- II. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014
 1. Marco normativo y estratégico
 - 1.1. Análisis de la situación y las tendencias del mercado de trabajo
 - 1.1.1. Jóvenes
 - 1.1.2. Mayores de 55 años
 - 1.1.3. Tendencias actuales del mercado de trabajo. Actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas para el empleo
 2. Principios de actuación, estructura y objetivos
 3. Servicios y programas, desarrollos reglamentarios y elementos vertebradores
 4. Seguimiento y evaluación
 5. Marco presupuestario

Reflexión final

INTRODUCCIÓN

La reforma del mercado laboral destacaba –como uno de sus principales objetivos– la puesta en marcha de un proceso de transformación de las políticas de empleo para posibilitar un diseño de políticas activas y pasivas más dinámicas y eficientes.

En este tiempo se han materializado numerosas medidas en este sentido como son los Planes Anuales de Política de Empleo de 2012 y 2013 o la [Estrategia Española de Empleo 2012-2014](#) (en adelante, EAE)¹.

A finales de 2014, prácticamente finalizado el ámbito temporal de aplicación de la citada estrategia, se señala por el Gobierno como principal deficiencia de la misma la ausencia de la evaluación como un aspecto reforzado del diseño, planificación, programación, ejecución y control de los resultados de las políticas de activación para el empleo.

Por su parte el [Programa Nacional de Reformas](#), aprobado en el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2014 (en adelante, PNR), consciente de la necesidad de consolidar y profundizar el proceso de transformación al que hacíamos referencia ya incidía en la necesidad de una nueva estrategia plurianual de políticas de activación para el empleo, coherente con la [Recomendación de 8 de julio de 2014 del Consejo de la Unión Europea](#) a España de realizar una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones. Asimismo, se recomienda por la Unión Europea modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación; reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación; poner en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación.

En este contexto, el 23 de septiembre de 2014 fue publicada en el BOE la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (en adelante, EEAE) aprobada a través del [Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre](#). En desarrollo de la EEAE y de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 ter de la [Ley de Empleo](#) se aprobó el Plan Anual de Política de Empleo 2014 (en ade-

¹ Para una visión crítica del marco regulador de las políticas de empleo véase 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.

lante, PAPE) en el mismo Consejo de Ministros en que se aprobó la [EEAE](#), para posteriormente por [Resolución del día 16 de septiembre](#), de la Secretaría General de Empleo, acordar su publicación en el BOE, circunstancia que se produjo el día 24.

El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos más relevantes de la [EEAE 2014-2016](#) y del [PAPE 2014](#) y la presencia o no en los mismos de novedades de relevancia comparándolos con sus predecesores y en conexión con el [Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo firmado por el Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME, el 29 de julio de 2014](#), para comprobar en qué medida las propuestas plasmadas en el mismo se han materializado o no en los documentos analizados.

I. OTRA MODIFICACIÓN MÁS DE LA LEY DE EMPLEO PARA ABRIR PASO A LA NUEVA ESTRATEGIA ESPAÑOLA PARA LA ACTIVACIÓN DEL EMPLEO 2014-2016

La nueva [EEAE 2014-2016](#) ha requerido de cambios legislativos en la [Ley 56/2003, de 16 de diciembre](#), de Empleo, introducidos por la [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia². En concreto se suprime el artículo 3.3 y se da nueva redacción a los artículos 4 bis; 4 ter; letras d) y e) del apartado 1 del artículo 6; 7 bis; letras d) y h) del artículo 13; apartado 2 del artículo 14; apartados 3 y 4 del artículo 17; 19 bis; 19 ter; suprime los artículos 19 quáter y 19 quinquies, y da nueva redacción al apartado 1 del artículo 19 sexies; apartado 1 del artículo 19 octies; 23 y 25 de la [Ley de Empleo](#).

No es el objeto de este trabajo la valoración de todas y cada una de las modificaciones que la nueva [EEAE](#) ha supuesto en la Ley de Empleo pero sí consideramos necesario referirnos a aquellas más relevantes y que han influido en mayor medida en la configuración tanto de la [EEAE 2014-2016](#) como del [PAPE 2014](#).

El capítulo II del título IV de la [Ley 18/2014](#) que lleva por título «*medidas en materia de políticas activas de empleo*» supone una importante modificación de la Ley de Empleo en tres aspectos: en primer lugar se entiende preciso «*llevar a cabo la reorganización y sistematización de las actuaciones de políticas activas*»; en segundo término, hay que cambiar «*la terminología de las*

² La Ley 18/2014 contiene un título IV sobre «medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación», relativas sobre todo a los jóvenes, un nuevo diseño del marco de las políticas de empleo y una nueva modificación del régimen jurídico de las empresas de trabajo temporal y de las agencias de colocación. En sus disposiciones adicionales se refiere a los servicios mínimos en el tráfico aéreo y a las bonificaciones de las actividades formativas. Ese título IV tiene una estructura peculiar, que no responde a la mejor técnica legislativa. Contiene numerosos artículos «autónomos» del propio texto legislativo y, al mismo tiempo, otros artículos que modifican otras leyes, en especial la [Ley 56/2003 de Empleo](#) (que, incorrectamente, no se hace en un único artículo, o mejor aún en una disposición final, sino en varios artículos contenidos en distintas secciones), la [Ley 14/1994, de Empresas de Trabajo Temporal](#), el [Estatuto de los Trabajadores](#), la [Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social](#) y el [Real Decreto-Ley 3/2014](#).

"medidas" y "acciones" de políticas activas, distinguiéndose ahora entre "servicios" y "programas"; en tercer y último lugar, con la reforma aprobada «se da forma y contenido a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo contenida en la ley, pero no desarrollada».

Algunas de estas reformas responden lógicamente al cambio de denominación del marco en el que se fundamenta la política de empleo, que hasta ahora era la anterior [EAE 2012-2014](#), pasando a ser a partir de ahora la [EEAE 2014-2016](#). Esto conlleva que las anteriores referencias a las «políticas activas de empleo» pasen ahora a ser a las «políticas de activación para el empleo».

Otras, que aparentemente nos pueden parecer más sustanciales, como la del artículo 4 bis, donde se concreta los elementos que incluirá la nueva [EEAE](#), no aportan en definitiva novedades relevantes desde el momento en que los ejes sobre los que se asienta la [EEAE](#) no difieren, en términos generales, de los ya contenidos en la [EAE 2012-2014](#) y que, adelantamos, serán objeto de comentario en el presente trabajo.

La modificación del artículo 4 ter constituye el punto de referencia normativo del [PAPE 2014](#). Las principales diferencias respecto al [PAPE 2013](#) radican en el cambio terminológico de «acciones y medidas» por «servicios y programas», y en la inclusión expresa de la posibilidad por parte del Servicio Público de Empleo Estatal de modificar, de manera excepcional, los servicios y programas incluidos en cada plan anual, a petición justificada de la correspondiente comunidad autónoma, cuando necesidades de carácter extraordinario sobrevenidas lo hagan necesario para la adecuada gestión y ejecución del plan³.

¿Cuál es la trascendencia del cambio terminológico?; ¿supone un cambio de fondo en las políticas activas de empleo?; ¿estamos ante un mero cambio nominal? La respuesta es clara y en el posterior análisis de los documentos que fundamentan el presente trabajo quedará plasmada. Nos encontramos sin ninguna duda ante otro nuevo y simple «lavado de cara» de las políticas activas de empleo.

El nuevo artículo 7 bis sujeta las competencias autonómicas sobre política de empleo a su ejercicio en el marco de la [EEAE](#) y de los planes anuales de política de empleo, instrumentos principales de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

Las modificaciones del título I bis son esencialmente nominales, empezando por la sustitución de las rúbricas del propio título que pasa a ser «Servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los Servicios Públicos de Empleo» y de su capítulo I «Usuarios de los servicios».

El artículo 19 bis –enlazando con el nuevo modelo territorial de políticas de activación del empleo– ha acentuado el carácter *común*, en todo el Estado, de la cartera *común*, que «recogerá los servicios cuya prestación debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los Servicios Públicos de Empleo».

³ Véase [SEMPERE NAVARRO, A. V.](#): «El Plan Anual de Política de Empleo (2013)», *Aranzadi Social*, núm. 7, 2013.

En virtud del nuevo artículo 19 ter.1 y a diferencia de la regulación anterior, que recogía en la propia Ley de Empleo el contenido del catálogo de servicios, la Ley 18/2014 ha optado por remitir la determinación de los servicios y su actualización a la regulación reglamentaria, por lo que ha suprimido los artículos 19 quáter y 19 quinquies de la Ley de Empleo, aunque sin proceder a la reordenación interna de su articulado, de modo que, carentes de contenido esos dos preceptos, el siguiente que la Ley 18/2014 ha modificado es el artículo 19 sexies de la Ley de Empleo.

Según el nuevo artículo 19 ter.2 cada Servicio Público de Empleo puede establecer, como antes, su propia cartera de servicios, pero la ley exige ahora que las carteras de los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas incluyan la cartera común, que podrán complementar, «en el ámbito de sus competencias», con una oferta de servicios propia, atendiendo a la evolución de su mercado de trabajo, a las necesidades de las personas y empresas, a las prioridades establecidas en el marco del Sistema Nacional de Empleo y a los recursos disponibles.

Quedamos a la espera de valorar el alcance de la modificación operada respecto al «catálogo de servicios a la ciudadanía» por la nueva regulación de una «Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo», con la futura aprobación del real decreto que desarrolle la regulación de la misma, aunque de la lectura del borrador del mismo no parece que vayamos a asistir a cambios sustanciales respecto a la regulación anterior⁴.

En palabras de la ministra de Empleo y Seguridad Social los elementos más destacados de la misma serán que permitirá la igualdad de acceso a servicios de empleo en todo el territorio nacional y aportará una radiografía clara que permitirá la medición y comparación rigurosa, basada en parámetros compartidos, de los servicios de empleo en nuestro país⁵.

⁴ Desde los sindicatos se ha criticado el proceso por el que se pretende aprobar de forma precipitada el proyecto de real decreto sobre la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, entendiéndolo como un asunto de gran calado que exigiría abrir un periodo de consulta y negociación con los agentes sociales.

En una primera valoración del mismo señalan que «supone una mayor externalización de servicios y un mayor peso del sector privado y de las agencias privadas de colocación, en detrimento del papel que deben jugar los Servicios Públicos de Empleo, como garante de la igualdad en el acceso a los servicios». Véase <http://www.fspugt.es/politica-sindical/548-deterioro-servicios-publicos-de-empleo>.

⁵ Estará integrada por cuatro servicios de empleo: un servicio de orientación profesional (desde la identificación del perfil profesional del trabajador hasta el asesoramiento acerca de las tendencias del mercado); un servicio de colocación y asesoramiento a empresas (para procurar la mejor casación entre ofertas y demandas de empleo); un servicio de formación y cualificación para el empleo (que deberá comprender, entre otros, la gestión de la cuenta formación del trabajador) y, por último, un servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento (para promover iniciativas emprendedoras y dinamizar el desarrollo económico local).

Definirá, además, una serie de principios para su prestación desde los Servicios Públicos de Empleo autonómicos: la atención personalizada, la igualdad en el acceso a los servicios, la eficiencia, transparencia y orientación a resultados, así como la interoperabilidad de servicios y datos dentro del Sistema Nacional de Empleo.

Desde los sindicatos se ha criticado el proceso por el que se pretende aprobar de forma precipitada el proyecto de real decreto sobre la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, entendiéndolo como un asunto de gran calado que exigiría abrir un periodo de consulta y negociación con los agentes sociales.

En una primera valoración del mismo señalan que «supone una mayor externalización de servicios y un mayor peso del sector privado y de las agencias privadas de colocación, en detrimento del papel que deben jugar los Servicios Públicos de Empleo, como garante de la igualdad en el acceso a los servicios»⁶.

Las reformas de los artículos 23 y 25 manifiestan un cierto espíritu recentralizador, en cuanto que se hace mención expresa, no recogida en la normativa anterior, a que las políticas activas de empleo deberán desarrollarse en todo el Estado teniendo en cuenta «los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación». El problema no es tanto la existencia de esos contenidos comunes sino hasta dónde pueden llegar a los efectos de no vaciar las competencias autonómicas en materia de empleo⁷. ¿Qué margen de actuación les queda a las comunidades autónomas (CC. AA.) para la elaboración de políticas propias que atiendan a su realidad territorial? Siendo competencia del Estado el establecimiento de las bases, además de los sistemas y procedimientos de coordinación, de la actividad económica *ex* artículo 149.1.13 de la [Constitución Española](#) (CE), esos contenidos comunes integrarán las bases estatales de las políticas activas de empleo que están llamadas a contener criterios de normación comunes no agotadores, pero que no perjudiquen su desarrollo normativo y ejecución por las CC. AA. de acuerdo con sus competencias estatutarias.

Igualmente, no podemos olvidar la importancia de las políticas locales de empleo y los servicios locales de empleo en sus tareas de orientación, asesoramiento y acompañamiento a los jóvenes de cada territorio, políticas que pueden quedar reducidas a la mínima expresión tras la reforma de la normativa estatal reguladora del régimen local y las competencias municipales⁸.

Desde nuestro punto de vista se ha perdido una gran oportunidad para abordar una reforma de la [Ley de Empleo](#) que contribuyese a una ordenación segura y acometiese realmente el que debe ser el primer objetivo político y económico de nuestra sociedad: el estímulo de la creación y el mantenimiento del empleo, y del empleo de calidad, y no solo de la productividad y competitividad empresariales y de la libre iniciativa empresarial a través de una legislación laboral y de empleo que tienen en este su último objetivo.

⁶ Véase <http://www.fspugt.es/politica-sindical/548-deterioro-servicios-publicos-de-empleo>.

⁷ Véanse al respecto SSTC 27/2014 y 22/2014, ambas de 13 de febrero. El reparto competencial en materia de empleo se ha cerrado en la interpretación de la STC 22/2014, señaladamente en el terreno de las competencias ejecutivas, ampliamente reconocidas al Estado. No en vano la exposición de motivos de la [Ley 18/2014](#) asegura que el nuevo modelo de políticas de empleo que instituye, más centralizado aún y, desde luego, que el anterior, resulta «acorde con las competencias de las Comunidades Autónomas».

⁸ Véase 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.

Pese a las advertencias de organismos internacionales como la OCDE en su evaluación preliminar sobre la reforma laboral española de 2012 acerca de la imprescindible reforma de las políticas de empleo para orientarlas eficazmente hacia su activación con instrumentos potentes de formación y recuperación del patrimonio profesional, las reformas llevadas a cabo por la [Ley 18/2014](#) perseveran en reordenaciones organizativas del sistema público o servicios públicos de empleo y de la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación, facilitando y ampliando el campo de actuación de las empresas de trabajo temporal y de las agencias de colocación⁹.

En palabras de los profesores RODRÍGUEZ PIÑERO, VALDÉS DAL-RÉ y CASAS BAAMONDE «con la última reforma de la ley de Empleo se enfatiza su condición estructural, institucionalizadora, de Derecho regulador de los entornos y contornos institucionales del empleo, estructurador de un sistema público de empleo estatal o centralizado y organizador de un mercado único de empleo para la actuación libre de la iniciativa económica, pero carente de reglas prescriptivas sobre mecanismos de conservación del empleo y preventivos del desempleo, de técnicas de favorecimiento de las transiciones en el empleo, de instrumentos de mitigación del desempleo y de reducción de su duración –que, es sabido, no se consigue con el recorte gradual en el tiempo de la cuantía de las prestaciones de desempleo– y de dispositivos de estímulo del empleo incluso mediante inversiones y actuaciones públicas, siendo esencial, obviamente, la atracción de la inversión privada.

No se han reconocido nuevos derechos a los trabajadores para después del empleo a través de las políticas activas de empleo ni se marcan actuaciones concretas de estas en la consecución, eficiente y eficaz, de sus fines de empleo, especialmente para colectivos especialmente vulnerables y con graves dificultades de acceso al empleo, una vez que a los jóvenes se destina el SNGJ. Se reiteran declaraciones de intenciones en forma de ejes de actuación de los instrumentos estatales de coordinación de la política de empleo y de objetivos de las competencias estatales y autonómicas, sin garantía alguna de conversión en estímulos reales de empleo, ni siquiera en la prestación de servicios de integración, adaptación y formación a los desempleados y de evitación o rescate de situaciones de exclusión social. En definitiva, la reformada Ley de Empleo no se adapta a los nuevos tiempos»¹⁰.

II. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014-2016 Y EL PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2014

La [Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016](#) y el [Plan Anual de Política de Empleo 2014](#) se nos presentan por el Gobierno como «el nuevo escenario para vertebrar

⁹ <http://www.oecd.org/fr/els/emp/OCDE-EstudioSobreLaReformaLaboral-ResumenEjecutivo.pdf>

¹⁰ Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M.; VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAAMONDE, M. E: «El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo», *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2014.

las actuaciones de los distintos Servicios Públicos de Empleo bajo un paraguas de objetivos y principios de actuación comunes».

¿Realmente estamos ante un nuevo escenario?; ¿aportan ambos documentos novedades de relevancia que nos hagan concluir que efectivamente suponen un punto y aparte respecto a sus precedentes? El análisis de los mismos nos dará la respuesta, aunque adelantamos no será todo lo satisfactoria que cabría desear cuando hablamos, como es el caso, de medidas cuya principal finalidad debería ser la creación real y efectiva de empleo de calidad.

Debemos señalar como punto de partida que ni la [EEAE 2014-2016](#), ni el [PAPE 2014](#) difieren de manera notoria de los anteriores, cuando de todos es conocido, y solo basta con consultar los actuales datos de desempleo, el fracaso que hasta ahora han supuesto las medidas adoptadas en materia de empleo.

La afirmación que hemos podido escuchar y leer en los distintos medios de comunicación de que la nueva [EEAE](#) constituye un elemento de transformación de la cultura de políticas de empleo y de modernización de los Servicios Públicos de Empleo sin precedentes en nuestro país, sobre la base de la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, no se acompaña de una concreción de cómo se va a conseguir dicho objetivo contando además con menos presupuesto y un mayor campo de actuación de las agencias privadas de colocación, en detrimento de los Servicios Públicos de Empleo¹¹.

El único elemento más novedoso que podemos resalta reside en una clara orientación de las políticas en función de sus resultados, hasta tal punto que la evaluación de los resultados condiciona la distribución de fondos de ejercicios posteriores, a cuya virtualidad práctica nos referiremos más adelante.

A primera vista llama la atención el ámbito temporal de la [EEAE 2014-2016](#), si atendemos a su fecha de publicación y entrada en vigor, por el poco tiempo que resta para finalizar 2014, dando la sensación que la realización de estas estrategias y políticas sigue las pautas dictadas desde Europa, pero sin ánimo de lograr los objetivos. Se hacen los documentos para cumplir y recibir fondos, pero no es creíble que a estas alturas del año se establezcan objetivos y medidas para cumplir en este mismo año.

La introducción del [Real Decreto 751/2014](#) se dedica a realizar una breve revisión de las anteriores medidas adoptadas por el Gobierno y que han servido en cierta manera de antesala tanto para la [EEAE](#) como para el [PAPE](#). Así, se resalta el papel del [PNR, aprobado el 30 de abril de 2014](#), como impulsador de la necesidad de consolidar y profundizar una nueva estrategia plurianual

¹¹ El presupuesto destinado al fomento de la inserción y estabilidad laboral ha caído un 48% entre 2010 y 2014. Véase «Observaciones realizadas por UGT y CC. OO. en el Consejo General de Empleo» en http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/1840625-Observaciones_de_CCOO_y_UGT_en_el_Consejo_General_del_Sistema_Nacional_de_Empleo.pdf

de políticas de activación para el empleo; la necesidad de tener muy presente la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2106 y el Plan nacional de implantación de garantía juvenil.

Como no podía ser de otra manera, se aprovecha para criticar la «herencia recibida» del anterior Gobierno señalando que la anterior [Estrategia 2012-2104](#) no incluía la evaluación como un aspecto reforzado del diseño, planificación, programación, ejecución y control de los resultados de las políticas de activación para el empleo lo que, según el tenor literal del [real decreto](#), provocó que el actual Gobierno acordara con las CC. AA. una nueva metodología, unos nuevos objetivos, instrumentos e indicadores para posibilitar el [PAPE para 2013](#), entendiéndose como la clave del cambio al *nuevo modelo de políticas activas de empleo* el pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las CC. AA. en políticas activas, en el marco de la unidad de mercado, basado en la evaluación.

El [Real Decreto 751/2014](#) dispone de un solo artículo en el que se aprueba la estrategia configurándola como «*el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado*»; una disposición transitoria dedicada a la justificación por las CC. AA. de determinadas cantidades; otra derogatoria de la [EAE 2012-2104](#), y tres disposiciones finales (título competencial, habilitación para el desarrollo reglamentario y entrada en vigor).

Obviamente, incorpora el texto íntegro de la [EEAE](#) que se articula alrededor de seis ejes que, según la norma, ha sido consensuado entre las autoridades estatales y las de las CC. AA.: «orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo»; sin olvidar, la estrecha relación que debe existir entre la nueva [EAAE](#) y otra estrategia aprobada el año anterior, la [Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016](#)¹².

Por su parte, el [PAPE 2014](#) aparece estructurado en ocho bloques y acompañado de cinco anexos. La introducción reitera lo recogido en la [EEAE 2014-2016](#) sobre las políticas de activación de empleo y las nuevas metas marcadas a partir de 2013.

1. MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO

El primer y tercer capítulos de la [EEAE](#) y del [PAPE](#) se dedican a ubicar ambos en el marco normativo y estratégico, es decir, dónde encuentra su razón de ser. Encontramos continuas referencias a la Estrategia Europea de 2020, las directrices comunitarias sobre el empleo; al PNR y al Plan Nacional de Implantación de Garantía Juvenil.

¹² Aprobada mediante [Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#) (BOE de 23 de febrero).

En la **EEAE** se nos ofrece un listado normativo con las disposiciones que desde 2012 hasta hoy se han aprobado con la finalidad, en palabras de la norma, de *«favorecer la activación e inserción de las personas en desempleo»*, no sin antes aprovechar para, de nuevo, criticar la normativa laboral y de protección social del Gobierno anterior, señalando como principales puntos débiles *«la existencia de debilidades estructurales del mercado de trabajo, la excesiva rigidez en la regulación de las condiciones internas de trabajo, la segmentación en las condiciones laborales entre trabajadores temporales e indefinidos y una estructura de negociación colectiva alejada de las necesidades reales de empresas y trabajadores o, en definitiva, un sistema de protección por desempleo rígido y disociado de las necesidades reales de los trabajadores, tanto ocupados como desempleados»*. Críticas avaladas, según la norma, por informes y valoraciones del Banco de España, OCDE, Comisión Europea y Fondo Monetario Internacional.

Se vincula la reforma laboral aprobada mediante **Ley 3/2012, de 6 de julio**, *con la necesidad de contar con unas políticas de activación eficaces, capaces de reforzar la empleabilidad de los trabajadores y dotarles, así, de herramientas para hacer frente a la situación que atraviesa el mercado de trabajo español*, políticas que se recogen en la nueva **EEAE**. El Gobierno justifica el tiempo transcurrido entre la reforma y la aprobación de la nueva estrategia (algo más de dos años) calificando aquella reforma de *estructural y de efectos a largo plazo*, marcando la misma como el «inicio» de la *transformación de las políticas de activación, en especial en lo referente a la formación de los trabajadores y a la intermediación laboral como avance hacia un modelo de flexiseguridad*.

Se destacan por ambos documentos las cinco áreas prioritarias del **PNR 2014**¹³ –identificadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2014 de noviembre de 2013–: saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento; restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía; fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura; luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernizar la Administración pública, destacando por su relación con el empleo la tercera y especialmente la cuarta¹⁴.

Ya en este momento se nos anuncia un texto de próxima aprobación y en el que se plasmarán la experiencia y los resultados obtenidos en los PAPE de 2012 y 2013, que llevará por título «Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016» y con la que, según los redactores del programa, «culminará la transición hacia un sistema de evaluación y orientación a resultados de las políticas activas de empleo».

¹³ Puede consultarse el documento en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf

¹⁴ Con respecto a la cuarta área prioritaria relativa a la lucha contra el desempleo y consecuencias de la crisis nos merecen especial atención sus ejes 1 y 2 dedicados al mercado de trabajo y a las políticas activas de empleo y a las políticas de inclusión social.

Los objetivos estratégicos comunes que se marcan a largo plazo no difieren mucho de aquellos que ya están presentes desde hace muchos años en las políticas de empleo estatales y autonómicas, ya que se está actuando desde hace mucho tiempo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes; de colectivos especialmente afectados por el desempleo como son los mayores de 55 años y las personas desempleadas de larga duración; la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo; el reforzamiento de la vinculación entre las políticas activas y pasivas; en fin, el impulso del emprendimiento.

A la espera de la aprobación de la estrategia, el Gobierno ya nos ponía en antecedentes sobre los posteriores desarrollos normativos de determinados aspectos de las mismas en el terreno de esa mayor vinculación de ambas políticas y en el de reordenación más general de las políticas de empleo «para concretar los instrumentos y programas a utilizar para alcanzar los objetivos comunes de los distintos servicios públicos de empleo, y las medidas e instrumentos prioritarios para conseguir tales objetivos»¹⁵.

Se concluye que la **EEAE** es imprescindible para poder aplicar y poner en marcha las recomendaciones de la Unión Europea, el propio **PNR 2014** y por supuesto el nuevo marco normativo resultante de la reforma de la **Ley de Empleo** por la **Ley 18/2014**.

En fin, tanto la **EEAE** como el **PAPE** se asientan sobre unas determinadas bases que pareciera quererse dar a entender que no existieran en la regulación anterior y que son las que el actual Gobierno ha utilizado en todas sus intervenciones públicas para justificar los cambios, esto es «el seguimiento de las medidas que se llevan a cabo, la evaluación de resultado y la toma de decisiones sobre una base fundamentada». Asumamos que el seguimiento y evaluación pudieran ser mejorables, pero la afirmación de que la toma de decisiones de los Gobiernos socialistas en materia de empleo no tenía «una base fundamentada» nos parece poco acertada¹⁶.

1.1. Análisis de la situación y las tendencias del mercado de trabajo

El segundo capítulo de la **EEAE**, de alcance más teórico, se dedica a la situación y tendencias del mercado de trabajo en España. Para ello, se incluye en la norma una tabla en la que se plasman los datos del PIB, el empleo y la tasa de paro, pasados y futuros (2013-2016) conforme a los detalles obtenidos desde distintos organismos (Ministerio de Economía, Banco de España,

¹⁵ Véase el comentario al **PNR 2014** realizado por ROJO TORRECILLA, E.: «Alicia en el país de las maravillas (España iba mal, ahora va bien y en los próximos años, según el Gobierno, irá mejor). Sobre el PNR 2014 y la actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017», en *El Blog de Eduardo Rojo*, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/>

¹⁶ Véase ROJO TORRECILLA, E.: «Análisis de la Estrategia España de activación para el Empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras?», en *El Blog de Eduardo Rojo*, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/>

UE, OCDE, FMI, Panel Previsión Funcas y BBVA). Cabe destacar respecto a los datos utilizados la desconexión y falta de uniformidad de los mismos utilizando referencias a fechas distintas según cuál sea la materia de atención a la que se dirige.

Con respecto a la situación económica se parte de la siguiente afirmación: «A mediados de 2014, ha mejorado sustancialmente respecto a la etapa anterior». Para ello se señalan en la tabla mencionada las tasas de crecimiento positivas del PIB partiendo de una tasa negativa de 1,2 % en 2013 para llegar, en un futuro próximo –2015 o 2016– a una tasa positiva de 2,3 %.

Por lo que se refiere al empleo, según la norma, el mismo ha mostrado signos de fuerte crecimiento en el año 2014, con un crecimiento trimestral de 2,4 %, después de 23 trimestres consecutivos en negativo alcanzado de esta manera un crecimiento anual positivo de 1,1 %. Ahora bien, ¿realmente nos encontramos ante un crecimiento del empleo o ante un mayor reparto del mismo?

Los últimos datos del Ministerio de Empleo muestran ese crecimiento al que hacemos referencia pues en el mes de septiembre de 2014 se firmaron 138.543 contratos indefinidos (31.407 más que hace un año) y 1.495.901 contratos temporales (433.747 más).

Entre los contratos indefinidos, 73.202 eran a tiempo completo y 65.341 a tiempo parcial, mientras que entre los temporales, 957.289 fueron a tiempo completo y 538.612 a tiempo parcial; y 20.031 tenían un carácter formativo.

¿Por qué se produce una fuerte caída del número de parados en el tercer trimestre? Porque hay 151.000 nuevos empleos y el número de activos (personas en edad y disposición de trabajar) se reduce en 44.200. La suma de ambos casos –los que encuentran empleo y los que dejan de buscarlo– da el número de personas que abandonan la condición de parados (195.200 en el tercer trimestre respecto al segundo). De esta forma, casi una cuarta parte de la reducción del paro se debe a la disminución del número de activos, que a su vez responde al comportamiento de la población extranjera, que contabilizó 51.100 activos menos, la mitad por haberse marchado del país.

Esta «retahíla» de números confirma la tesis de que tras abaratar la mano de obra –mediante la reforma laboral y la devaluación salarial– la creación de empleo ha llegado antes de lo que sucedía en la salida de crisis anteriores. Si antes era necesario que el PIB creciera al 2 % anual, ahora el aumento de la ocupación ha comenzado con crecimientos ligeramente por encima del 1 % interanual (1,1 % en el segundo trimestre de 2014 y un 1,6 % en el tercero).

En cuanto a la tasa de paro, a pesar de las buenas perspectivas que se desprenden de la evolución que recoge la mencionada tabla seguirá permaneciendo en niveles muy elevados, incluso superiores al 20 % en el horizonte temporal que se analiza en la norma.

El análisis de la mejora de la situación de nuestro mercado laboral va acompañado de la necesidad apuntada por organizaciones de adoptar medidas adicionales para abordar la situación de colectivos especialmente afectados por la crisis, señalando ante esa ausencia como principales retos de las políticas de activación en desarrollo de la [EEAE](#): el elevado porcentaje de desemplea-

dos de larga duración, marcándose como objetivo prioritario de los Servicios Públicos de Empleo y demás agentes implicados el de «*mejorar la inserción de los parados de larga duración*»; el alto porcentaje de los desempleados con un nivel de cualificación bajo derivado del abandono escolar temprano; el reducido ritmo al que se produce la entrada en el empleo desde el paro o la inactividad, principalmente en el caso de los jóvenes; y, por último, los problemas específicos de algunos colectivos que la norma detalla a continuación y que son los jóvenes y los mayores de 55 años. A otros colectivos como son las personas con discapacidad, mujeres o extranjeros, se les ignora o se mencionan de pasada, quedando fuera de los objetivos estratégicos de la [EEAE](#)¹⁷.

El [PAPE 2014](#) no contiene novedades de relevancia en este aspecto pues en su mayor parte reproduce el mismo contenido que la [EEAE](#) sobre la realidad económica y laboral de España que presenta el Gobierno.

1.1.1. Jóvenes

La [EEAE](#) recoge un cuadro informativo en el que se utiliza como fuente los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Encuesta de Población Activa (EPA) para señalar la disminución paulatina del número total de jóvenes –españoles y extranjeros– menores de 25 años y la tasa de variación anual, siendo en el segundo trimestre de 2014 un total de 4.046.100, habiendo descendido desde el año 2011 en 266.600 con una tasa de variación anual, en el caso de jóvenes extranjeros, que ha pasado de –6,7% en el primer trimestre de 2011 a –13,2% en el segundo trimestre de 2014, dato este último que no nos sorprende demasiado a tenor de los numerosos cambios de nuestro mercado de trabajo y del impacto de los mismos sobre la población extranjera.

Si atendemos a los datos del tercer trimestre, el número de jóvenes en paro menores de 25 años subió en 27.000 personas lo que supone un 3,2% más que en el trimestre anterior, situándose la cifra total de jóvenes en situación de desempleo en 867.600 al finalizar el pasado mes de septiembre, de acuerdo con los datos de la EPA.

Si bien, la tasa de paro de este colectivo bajó hasta el 52,38% al término del tercer trimestre, lo que supone siete décimas menos que en el trimestre anterior, cuando el desempleo de los jóvenes menores de 25 años se situó en el 53,12%.

El hecho de que el paro entre los jóvenes aumente en este trimestre pero descienda al mismo tiempo su tasa de desempleo se explica por la evolución de los activos.

En concreto, el número de jóvenes activos se incrementó en 73.700 personas en el tercer trimestre (+4,6%), hasta situarse el total de activos en 1.656.100 jóvenes.

¹⁷ Véase OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La «subjetivación» de las Políticas de Empleo*, Aranzadi, 2008.

En el último año, el número de jóvenes en paro ha descendido en 94.000 desempleados (-9,7%), mientras que el de activos se ha reducido en 120.000 (-6,7%). La tasa de paro actual de los menores de 25 años es casi 1,8 puntos inferior a la existente en el tercer trimestre del año pasado (54,14%).

El Gobierno se congratula por el crecimiento de nuevas contrataciones especialmente destinadas a los jóvenes y que avalarían el incremento de la actividad de los mismos en los últimos dos años. Se refiere la norma a los contratos de formación y aprendizaje, al de prácticas y a la mayor incorporación como trabajadores por cuenta propia, obviando, entendemos de manera consciente, cualquier referencia al descenso del número de jóvenes ocupados con contrato indefinido y a tiempo completo.

Ante la satisfacción manifestada por el Gobierno por el crecimiento de esas nuevas contrataciones cabe plantearse: ¿estamos ante un empleo de calidad o un empleo precario? La respuesta es clara. La contratación a tiempo parcial con «vinculación formativa» no garantiza suficientemente esta última, pero sí permite que la empresa solo abone el salario en función del tiempo efectivamente trabajado; la descausalización del contrato temporal por necesidades de la producción para jóvenes menores de 30 años que no tengan experiencia laboral o que sea inferior a 3 meses, considerando que la causa del contrato será «la adquisición de una primera experiencia profesional», puede ser la vía para un periodo de prueba ampliado para muchos jóvenes, y más aún tras la validación por la [Sentencia 119/2014, de 16 de julio, del Tribunal Constitucional](#) del periodo de prueba de un año en el contrato de fomento de empleo indefinido de apoyo a emprendedores; en fin, los contratos en prácticas pueden formalizarse después de un contrato para la formación, con lo que la edad de un trabajador joven puede alargarse más allá de los 30 años con sucesivos contratos temporales y con salarios reducidos¹⁸.

En cuanto a los jóvenes de 16 a 24 años que no trabajan ni estudian, los llamados «ni-ni», el [PAPE](#) ofrece un estudio de la evolución en los mismos por segundos cuatrimestres desde 2005 hasta 2014, siendo actualmente de 706.900 personas.

1.1.2. Mayores de 55 años

Con respecto a este colectivo se señala en la norma la especial preocupación que supone el hecho de que si bien en los últimos 10 años la participación en el mercado de trabajo de estas personas ha aumentado, la misma no se ha visto acompañada por un crecimiento similar del empleo, teniendo especial incidencia en este segmento de población el paro de larga duración y el escaso nivel formativo y su consecuente dificultad para mantenerse o reincorporarse al mercado de trabajo.

¹⁸ ROJO TORRECILLA, E.: «Texto (revisado) de la intervención en la Subcomisión para el estudio de las mejores prácticas, el seguimiento y propuestas de medidas para el empleo juvenil», en *El Blog de Eduardo Rojo*, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/>

De nuevo, igual que en el caso de los jóvenes, la norma se limita a señalar problemas pero no soluciones, más allá del plan PREPARA¹⁹.

1.1.3. *Tendencias actuales del mercado de trabajo. Actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas para el empleo*

El segundo capítulo del [Real Decreto 751/2014](#) se cierra con un amplio apartado dedicado a las tendencias actuales del mercado de trabajo y a aquellas actividades que presentan mejores perspectivas para el empleo.

A partir de los datos obtenidos de las fuentes mencionadas, se analiza la situación actual de las actividades económicas categorizándolas en tres niveles:

a) *Actividades sin buenas perspectivas*

El Gobierno sitúa entre las actividades sin buenas perspectivas a la construcción y al comercio. En cuanto a la construcción se constata la realidad que supone la paralización de obra nueva y su repercusión en la actividad en este sector, si bien, señala como posibles creadores de puestos de trabajo los programas de rehabilitación y mantenimiento y las nuevas exigencias legales de certificación energética. Por lo que se refiere al comercio, se confirma por la norma la disminución de contratos en este sector aunque se da cuenta como factor positivo del crecimiento en el mismo del número de autónomos, por encima del crecimiento del total de autónomos del país. Asimismo, se plantea como reto y a su vez como una oportunidad «la necesidad de atender a la cualificación de los nuevos trabajadores que se incorporarán a este sector proporcionándoles una formación acorde con los requerimientos que ya se han detectado».

b) *Actividades que muestran indicadores positivos*

Entre las actividades que, a pesar de haber sufrido las consecuencias de la crisis, muestran indicios de recuperación se destacan por la norma el sector de automoción, con un notable crecimiento de las exportaciones de vehículos; la industria del calzado y la textil aunque de manera paulatina y, de manera cuando menos sorprendente, el Gobierno señala la actividad de servicios sociales, muy relacionada con la salud y la calidad de vida justificando el incremento del empleo en este sector en el hecho de que la misma «se está convirtiendo en campo de acción para la

¹⁹ Véase el [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 (BOE de 12 de febrero de 2011). Véase asimismo BLASCO LAHOZ, J. F.: «El establecimiento de la nueva ayuda económica de acompañamiento por la participación en el programa de recualificación profesional (Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero)», *Revista de Información Laboral*, núm. 5, 2011.

iniciativa privada ante el retroceso de la iniciativa pública» y, por si esto no fuera suficiente, un poco más adelante, la norma señala como otra de las circunstancias que han influido en el crecimiento del empleo en este ámbito «*los cambios introducidos en el sistema de ayuda a la dependencia*» y el «*incremento legal de la contratación legal de trabajadores*». Más que de cambios, a nuestro entender, se debería hablar de recortes públicos y restricciones presupuestarias. Llama la atención el hecho de que se incluya como una actividad con indicadores positivos la sanidad después de dismantelar el Sistema de Dependencia y la sanidad pública (con la ampliación de jornada, la imposición de la tasa de reposición o los copagos sanitario y farmacéutico). Es decir, que después de destruir empleos mediante una política de recortes que no ha respetado los servicios esenciales, el Ejecutivo asegura que la sanidad, que «ha sufrido la crisis», está mostrando síntomas de invertir la tendencia gracias a las empresas privadas.

El Ministerio de Hacienda destaca profesiones como ayudante a domicilio, auxiliar de clínica y geriatría, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional y médicos especialistas. Privado, eso sí, porque hay poco margen de maniobra en lo público.

El empleo destruido en el sector no solo ha derivado de la liquidación del servicio de Dependencia. También se ha reducido el número de funcionarios de las instituciones sanitarias²⁰.

c) Actividades que han resistido a la crisis y muestran buenas perspectivas

Entre estas actividades se incluyen el sector agroalimentario gracias a los nuevos métodos, productos, nuevos mercados y a la exportación; la actividad turística debido a la oferta de nuevos productos como turismo de naturaleza, aventura, congresos, etc. y a la apertura de nuevos negocios de hostelería; la actividad logística vinculada al comercio y a las exportaciones; los servicios avanzados a las empresas desde el punto de vista de la tecnología, la informática y los servicios financieros; y las industrias químicas y farmacéuticas destacando el gran nivel tecnológico de su proceso de recuperación; destacando respecto a todas ellas la necesidad de modernizarse, innovar y profesionalizarse, así como de mejorar la cualificación de estos trabajadores.

Partiendo de este análisis de ocupaciones con mejores perspectivas y de la información proporcionada por los expertos al respecto, se ofrece en el real decreto un cuadro de necesidades formativas divididas en dos categorías: transversales (idiomas, informática, trabajo en equipo, etc.) y sectoriales (formación en determinadas especialidades en ciertos sectores).

²⁰ De hecho, según los últimos datos de afiliación a la Seguridad Social, las actividades sanitarias y de servicios sociales es el tercer sector que mayor merma ha registrado en el número de afiliados, solo por detrás de la hostelería, que lidera el grupo con una caída de más de 40.000 trabajadores; y del comercio, con 25.160 ocupados menos

Para la consulta de los datos aportados véase http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/AfiliacionAltaTrabajadores/index.htm

La desconsolada conclusión a la que llegamos es que el futuro laboral de España no será muy diferente del presente. En todo el documento solo hay un yacimiento de empleo novedoso, que aparece prácticamente al final: el relacionado con las nuevas tecnologías. Además, y según la **EEAE**, la hostelería, la agricultura, la formación y la salud serán los sectores que impulsarán el empleo en un horizonte laboral en el que la confianza en nuevos yacimientos relacionados con la industria o la tecnología brilla por su ausencia. El Ejecutivo ni siquiera se plantea en su plan de activación para el empleo un cambio de modelo productivo.

Por su parte, el **PAPE 2014** tampoco incluye ni una sola tendencia laboral nueva, ni una sola perspectiva diferente que dé esperanzas a los cientos de miles de parados.

2. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN, ESTRUCTURA Y OBJETIVOS

El tercer y cuarto capítulos de la **EEAE** y del **PAPE**, respectivamente, se ocupan de los principios de actuación, estructura y objetivos de la estrategia.

El capítulo tercero de la **EEAE** comienza con el **marco general** en el que se nos recuerda (como ya hicieron en su día la **Ley de Empleo** y la anterior **EAE 2012-2104**) que la **EEAE** es «*el primer instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo*» y «*el marco normativo plurianual para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo, incluyendo las políticas activas de empleo y de intermediación laboral, en el conjunto del Estado*».

Conforme al artículo 149.1.7 de la **CE** que, como sabemos, establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CC. AA.; la **EEAE** cumple un «*papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los Servicios Públicos de Empleo, en lo que se refiere a la intermediación entre la oferta y demanda de empleo y al diseño y ejecución de las política activas*» marcándose como aspecto clave de dicho papel el loable pero francamente de difícil cumplimiento en la actual situación de crisis «*reforzar la vinculación efectiva entre las políticas activas y pasivas, mejorando el encaje entre las dos vertientes de la protección frente al desempleo*».

El **marco temporal** se limita a determinar la vigencia de la **EEAE** durante las anualidades 2014 a 2016 «*sin perjuicio de las revisiones y mejoras a las que pueda someterse*».

A continuación se disponen los 10 **principios de actuación** o rectores a los que deberán ajustarse las estrategias individuales y actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo en materia de políticas activas de empleo e intermediación laboral «*sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las Comunidades Autónomas*».

La concreción de estos principios dependerá de la aplicación de la **EEAE** y sus normas de desarrollo así como de los posibles conflictos competenciales que puedan derivarse de la misma.

Las principales novedades que presentan estos principios respecto a los señalados por la anterior [EAE 2012-2014](#) consisten en la «orientación a resultados, especialmente en los relativos a la inserción efectiva y sostenida, reducción de periodos de desempleo...» así como «la evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos...»²¹.

Compartimos la precisión realizada por el profesor ROJO TORRECILLA respecto al cuarto de los principios rectores del que parece deducirse una cierta diferenciación en la atención dispensada a los jóvenes inscritos como desempleados en las oficinas de empleo o inscritos, sean demandantes de empleo o no, en el fichero del Sistema de Garantía Juvenil²².

Por lo que se refiere a los **objetivos de la estrategia**, se dividen en objetivo global y objetivos específicos.

El **objetivo global** es «*la coordinación, para identificar y canalizar de forma ordenada los esfuerzos que realizan los distintos agentes del sistema para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo*. En definitiva, la Estrategia tiene por objeto la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y del propio marco institucional del Sistema Nacional de Empleo».

En cuanto a los **objetivos específicos**, podrán ser de dos tipos: estratégicos o prioritarios y estructurales.

Los **estratégicos o prioritarios** «*son aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado, y en los cuales se tiene que focalizar la atención y el esfuerzo durante un periodo de tiempo*». Se determinarán por el Gobierno anualmente a través de los Planes Anuales de Política de Empleo, siendo los mismos para el periodo 2014-2016.

En el capítulo quinto del [PAPE 2014](#) dedicado a los **criterios de elaboración** ya se nos aclara que las diferencias entre el Plan de 2013 y el nuevo de 2014 son nulas, «*con el fin de reforzar la coherencia interna del Plan Anual de Política de Empleo 2014, el marco conceptual utilizado es el mismo que el del Plan 2013 y que sistematiza la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2106*». También son los mismos «*los criterios de idoneidad definidos el año pasado, que deberían cumplir las acciones y medidas para su inclusión en el Plan*».

No existe lógicamente ninguna diferencia entre los objetivos estratégicos de la [EEAE](#) y del [PAPE 2014](#) de manera que «*los servicios y programas del Plan 2014 que se desarrollen por los Servicios Públicos de Empleo deberán dirigirse al cumplimiento de cinco objetivos estratégi-*

²¹ Para consultar y comparar la [EEAE](#) con la anterior [EAE 2012-2014](#) se recomienda la lectura del comentario realizado por ROJO TORRECILLA, E.: «Estrategias de Empleo (general y para trabajadores de edad avanzada). Los documentos que el Gobierno socialista deja a su sucesor», en *El Blog de Eduardo Rojo*, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/>

²² Véase ROJO TORRECILLA, E.: «Análisis de la Estrategia España de activación para el Empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014...», *op. cit.*

cos». Tampoco difieren de los que están ya presentes desde hace muchos años en las políticas de empleo estatales y autonómicas.

1. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil

La [Ley 18/2014](#) dedica el título IV a las «medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación».

El capítulo I de este título IV (arts. 87 a 113) incluye una importante novedad en materia laboral y de empleo y Seguridad Social: la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)²³.

A este sistema ya se había referido la [Ley 1/2014](#) en su disposición adicional quinta «*Establecimiento de la Garantía Juvenil*», que ordenó al Gobierno, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el establecimiento de dicha garantía juvenil, elaborar y presentar el plan para su «implementación» ante las instancias europeas y realizar la distribución territorial de los fondos previstos para España en la Iniciativa de Empleo Juvenil conforme a los datos de desempleo juvenil en cada una de las CC. AA. Ello lo confirma la Recomendación de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la garantía juvenil que se inicia afirmando que «*si se invierte ahora en el capital humano que constituyen los jóvenes europeos se obtendrán beneficios a largo plazo y se contribuirá a la consecución de un crecimiento económico sostenible e inclusivo*».

Según la Recomendación, «*el término "Garantía Juvenil" se refiere a una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La oferta de educación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida*». Declara asimismo que el punto de partida para otorgar la garantía juvenil a un joven «*debería ser su registro en un servicio de empleo*».

Siguiendo ese mandato y esas directrices, el Gobierno elaboró y envió en diciembre de 2013 a la Comisión Europea el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Ese plan nacional ha establecido el marco para la implantación de la garantía juvenil en España desde un «enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pueden contribuir a facilitar la mejora de la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes», que se propone ofrecer a los jóvenes menores de 25 años que ni trabajen ni recibieran formación la «atención de la Garantía Juvenil, una buena oferta de empleo o acción formativa».

²³ Un completo estudio del nuevo Sistema Nacional de Garantía Juvenil en FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «*El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: nuevo instrumento de actuación y apoyo a la contratación de jóvenes*», en *RTSS.CEF*, núms. 377-378, 2014, págs. 143-179 y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.; VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAA-MONDE, M. E.: «*El Real Decreto-Ley 8/2014...*», *op. cit.*

va, educativa, de formación profesional continua, de aprendizaje o prácticas», además de prever «medidas o programas de actuación complementarias» para los que se encuentran más alejados del mercado de trabajo, «promoviendo su activación en colaboración con las entidades y agentes», mediante servicios e incentivos (para cuya cofinanciación la Unión Europea habría puesto a disposición de España 1.887 millones de euros).

El SNGJ, que desarrolla la [Ley 18/2014](#), está dirigido al colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación tras acabar la educación formal o que han quedado desempleados, que sean mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, y que, además, cumplan con los requisitos establecidos en la propia ley para poder beneficiarse de una acción derivada del SNGJ. Un colectivo que, según el preámbulo de la ley, se calcula en 845.500 jóvenes «ni-ni» desconectados del mercado de trabajo y con riesgo de exclusión social a largo plazo.

El apartado d) del artículo 88 se refiere a los jóvenes que pueden beneficiarse de una acción derivada del SNGJ. Hubiera sido deseable que en su conversión en ley se hubiera dedicado un artículo al ámbito subjetivo de los jóvenes que pueden acogerse al sistema, otro a las Administraciones intervinientes y otro distinto a los «sujetos y entidades privadas» que puedan actuar en el sistema, identificándolas más claramente.

A partir del artículo 91, se da un giro en cuanto a la intensidad regulatoria. El precepto establece la necesidad de inscripción en el fichero del SNGJ para beneficiarse de las prestaciones del sistema, crea ese registro, y lo regula con una minuciosidad excesiva.

El artículo 93 c) de la [Ley 18/2014](#) reserva las acciones y medidas del SNGJ exclusivamente para los jóvenes inscritos en el fichero pues se ha renunciado expresamente a utilizar los datos ya disponibles de demandantes de empleo jóvenes del Sistema Nacional de Empleo. De esta manera se da lugar a una mayor complejidad del aparato administrativo de gestión de la política de empleo.

El nuevo sistema se instituye desde una lógica contractualista y de notable exigencia de participación activa de los beneficiarios, siguiendo la línea de «pro-activación» de las políticas pasivas de empleo, reafirmada por la baja automática del sistema cuando se rechace por los usuarios inscritos alguna de las medidas implementadas (art. 101.4 párrafo 3.º [Ley 18/2014](#)).

La «atención del Sistema Nacional de Garantía Juvenil» se regula muy sucintamente en los artículos 104 a 106, confirmando lo declarado en su artículo 87, que solo tiene por objeto regular el régimen general del sistema y el procedimiento de atención a los beneficiarios del mismo, sin detallar las prestaciones o servicios concretos de los que podrán beneficiarse los inscritos en el sistema. De ahí el contenido sumamente abierto y poco comprometido de esos artículos.

Las medidas y acciones a desarrollar a favor de los sujetos inscritos se describen, pero no se regulan, en el artículo 106.

Las únicas medidas que se concretan son las «medidas de apoyo a la contratación» en los artículos 107 a 110, y que incentivan la contratación de jóvenes incluidos en el sistema, poco innovadoras pues de nuevo se utiliza la técnica de las bonificaciones mensuales en la cotización a la Seguridad Social.

Las posibles actuaciones que deriven de la implantación y desarrollo del SNGJ y su seguimiento se encomienda, en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, a una Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, a la que se atribuyen competencias de «coordinación y soporte», y de control de las actividades y que podrá crear y desarrollar grupos de trabajo específicos (art. 112).

En suma, en la ley no se desarrolla de forma detallada y concreta el contenido del SNGJ que se deja para otras instancias, teniendo en cuenta la diversidad de materias, no solo laborales, y de entidades públicas y privadas implicadas a las que afecta el sistema y su puesta en práctica, si bien se cuenta con un significativo apoyo financiero de los fondos europeos.

En definitiva, se trata de una medida caracterizada tanto por la creación de una nueva y compleja infraestructura burocrático-administrativa para el control y seguimiento del sistema, como por la poca originalidad en las medidas de fomento de empleo juvenil que ofrece²⁴.

No es fácil prever que el sistema pueda resolver, dada la gravedad y extensión del problema, la situación de esos llamados jóvenes «ni-ni». Tendremos que esperar los resultados de aplicación del mismo para así poder valorar el índice de éxito obtenido²⁵.

2. Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA)

No encontramos en la [EEAE 2014-2016](#), ni en el [PAPE 2014](#) ninguna concreción de qué medidas se van a llevar a cabo para el cumplimiento de este objetivo. La única referencia que se recoge en ambos documentos después del listado de los objetivos estratégicos es la que contiene el anexo V del [PAPE 2014](#) dedicado a los indicadores. Concretamente el indicador 3.1 del [PAPE 2014](#) que mide la eficacia y la intensidad de las medidas de mejora de la empleabilidad dirigidas a colectivos especialmente afectados por el desempleo, que sería el grupo constituido por los demandantes de empleo desempleados de larga duración, desempleados mayores de 55 años y perceptores de *PREPARA*. Recordemos que en la introducción de la [EEAE 2014](#) se acla-

²⁴ Véase FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El nuevo Sistema Nacional de Garantía Juvenil (más «burocratización» que originalidad)», en *RTSS.CEF*, núms. 377-378, 2014, págs. 5-9.

²⁵ Por parte de los sindicatos se echa en falta que se incluyan en el ámbito de aplicación subjetiva del nuevo subsidio a los antiguos beneficiarios del PRODI (Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción) que precedió al *PREPARA*.

Véanse las «Observaciones de UGT y CCOO al Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España».

raba que *«cada objetivo tendrá un indicador que medirá al final de cada año si se han cumplido los objetivos y que condicionará el reparto de los fondos destinados a las políticas de activación para el empleo»*.

El indicador al que nos referimos tiene dos componentes: un primer componente que mide la eficacia de las atenciones recibidas por este grupo de demandantes de empleo y compara el resultado obtenido entre los atendidos y los no atendidos. Para ellos se tomará como referencia a los demandantes de empleo pertenecientes al grupo de colectivos especialmente afectados por el desempleo que recibieron alguna atención y se colocaron, respecto al total de demandantes de empleo del mismo grupo que recibieron atención, menos los demandantes de empleo del grupo que no recibieron atención y se colocaron, respecto al total de demandantes de empleo del grupo que no recibieron atención.

Y un segundo componente que mide la cobertura de las medidas de los Servicios Públicos de Empleo y para lo que se tomará como referencia a los demandantes de empleo pertenecientes al grupo de colectivos especialmente afectados por el desempleo a los que se les hubiera proporcionado una atención, respecto al total de demandantes de empleo del grupo.

Sí encontramos un compromiso del Gobierno y los interlocutores sociales para adoptar una serie de medidas en cumplimiento del objetivo al que nos estamos refiriendo en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo y concretamente en el «Plan de Empleo e impulso de la activación» que tiene entre sus objetivos el de recuperar, con el necesario apoyo público, las oportunidades de empleo para los parados de larga duración y los mayores de 45 años para lo que se proponen las siguientes medidas específicas:

Respecto a los parados de larga duración que necesitan mejorar su empleabilidad y protección ante situaciones de necesidad, el Gobierno y los interlocutores sociales acuerdan poner en marcha en octubre de 2014 un plan de recuperación del empleo y de mejora de la protección con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral con el objetivo de facilitar la reinserción laboral, especialmente de los desempleados de larga duración.

Damos cuenta de la reciente noticia publicada por el sindicato CC.OO. en la que se nos anuncia el envío por el Gobierno a los sindicatos de una propuesta para aumentar la protección social de los parados de larga duración con cargas familiares (al menos dos personas a su cargo).

El nuevo subsidio tendrá una cuantía de entre 390 y 450 euros en función de las cargas familiares y una duración de 6 meses. Además se vincula su disfrute con políticas activas de empleo y a que el perceptor haya agotado toda la red de protección social que tiene su origen en el desempleo (prestación, subsidio, programa PREPARA y las tres prórrogas de la renta activa de inserción). Igualmente, se exige que haya transcurrido un año como mínimo desde el agotamiento de las citadas prestaciones.

En compensación por el retraso en la puesta en marcha de esta medida –pues recordemos que la fecha prevista para su aprobación en el acuerdo tripartito era de octubre de 2014– el Gobierno se compromete a fijar como fecha de referencia para su aplicación el 1 de noviembre de 2014.

Entendemos necesario que se aumente la cuantía de la ayuda para que oscile entre 426 y 480 euros, incrementando también la duración de la misma de manera que los perceptores puedan pedir al menos una prórroga de seis meses y que se mantengan en el programa hasta que la tasa de paro de larga duración (que actualmente es del 43,2 %) no baje del 20 % durante al menos dos trimestres consecutivos. Asimismo, consideramos excesivo el plazo de espera de un año sin ningún tipo de protección para poder solicitar el nuevo subsidio, tratándose de personas en situación de necesidad y con cargas familiares.

Igualmente se solicita un aumento del presupuesto de políticas activas de empleo que permita contratar a orientadores para trazar itinerarios personalizados y recualificar a los beneficiarios. Recordemos que en el acuerdo tripartito se preveía el compromiso del Gobierno y las CC. AA. de velar por la existencia de recursos suficientes para definir el perfil de necesidades para la reinserción del demandante, suministrar una orientación laboral adecuada y definir la formación y los servicios de intermediación y en este sentido, y por lo que se refiere a la mejora de los procesos de intermediación, y en concreto respecto a la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, el Gobierno, en colaboración con las CC. AA. a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, preveía promover la realización de itinerarios personalizados para el empleo, elaborados a partir del perfil de los trabajadores, según recoja la futura Cartera Común de Servicios de Empleo, dando preferencia a aquellos colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo: parados de larga duración, parados con bajo o inadecuado nivel formativo y parados mayores de 45 años. Dentro de estos colectivos se dará, asimismo, prioridad a las personas con cargas familiares y/o a los parados procedentes de hogares sin ingresos laborales.

Debemos por tanto esperar a la definitiva puesta en marcha de esta medida para comprobar si el Gobierno ha tenido en cuenta las consideraciones de los interlocutores sociales así como para valorar el grado de vinculación de la misma con las políticas de empleo y el éxito o el fracaso en la recualificación y reinserción profesional de este colectivo²⁶.

3. Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo

La **EEAE** anuncia la aprobación de tres reglamentos, siendo uno de ellos dedicado a la formación profesional para el empleo y que velará por la máxima eficiencia en el uso de los recur-

²⁶ Por parte de los sindicatos se echa en falta que se incluyan en el ámbito de aplicación subjetiva del nuevo subsidio a los antiguos beneficiarios del PRODI (Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción) que precedió al PREPARA.

Véase «Los parados de larga duración deberán estar un año sin cobrar para optar al nuevo subsidio de Empleo», en *Boletín de noticias de CC. OO. Servicios*, de 11 de noviembre 2014, <http://www.ccoo-servicios.info/m/85444.html>.

sos, por la adaptación de la formación a las necesidades de capacitación y aptitudes del mercado de trabajo, y por el seguimiento detallado de las acciones formativas, en particular en coherencia con la cuenta de formación. También establecerá, entre otros aspectos, estándares de calidad de la formación, las condiciones mínimas de la formación en alternancia, los módulos económicos máximos, los registros y la formación vinculada a la obtención de certificados de profesionalidad²⁷.

Se confeccionará en el marco del diálogo social, a partir de los principios de eficiencia, transparencia, concurrencia abierta a todos los proveedores de formación y evaluación acordados en la Mesa del Diálogo Social, con objeto de permitir a los ciudadanos tener conocimiento del destino y uso de los fondos utilizados.

Asimismo, dentro de los servicios incluidos en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo se recoge, en tercer lugar, la puesta en marcha de un «*Servicio de formación y cualificación para el empleo*».

Por su parte el [PAPE 2014](#) se refiere al citado objetivo durante el desarrollo de los indicadores que servirán para la comprobación del nivel de cumplimiento de los objetivos y para determinar el reparto de fondos. Los tres componentes en los que se desarrolla el indicador C destinado a mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo son: valorar el grado de satisfacción de los participantes con la formación recibida; valorar el número de participantes que finalizan las acciones formativas y por tanto no abandonan la acción formativa, por causa distinta a la inserción laboral, en el caso de desempleados, respecto del total de participantes. Y valorar las acciones formativas de la formación para el empleo dirigidas específicamente a la obtención de formación acreditable.

También en el acuerdo tripartito al que hemos hecho referencia anteriormente se adquiere el compromiso por los firmantes de habilitar los recursos financieros necesarios para la formación para el empleo reconociendo que las conclusiones de la Mesa de Diálogo Social acerca del desarrollo del IV Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo de 2006 muestran diversas debilidades que es preciso abordar, tales como: la deficiente coordinación del conjunto del sistema; la falta de una planificación estratégica de la formación profesional para el empleo; su escasa vinculación con la realidad del tejido productivo, especialmente la formación de demanda dirigida a pymes; la no disponibilidad de un sistema de información integrado; la falta de la evaluación de su impacto; y una definición poco eficiente del papel de los agentes implicados en el sistema.

El Gobierno y los interlocutores sociales tienen la voluntad de transformar el sistema de formación profesional para lo que se comprometen a la firma del V Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo y a realizar las modificaciones normativas que permitan la evolución del

²⁷ Un completo estudio sobre las medidas de formación en 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.

sistema y su adecuación a las necesidades actuales, así como a que el nuevo modelo esté operativo y resulte de aplicación a todo el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, a partir del 1 de enero de 2015.

De nuevo nos toca esperar tanto al nuevo reglamento anunciado por la [EEAE](#) como a la firma del V Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo para poder valorar si efectivamente ambas medidas obtendrán la efectividad que de las mismas se espera²⁸.

4. Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo

En la [EEAE](#) la referencia a este objetivo se limita a configurar el mismo como un aspecto clave del papel vertebrador de la propia estrategia y a señalarlo como uno de los principios rectores a los que han de someterse las estrategias individuales y todas las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo en materia de políticas activas de empleo y de intermediación laboral, sin perjuicio de las competencias que les correspondan a las CC. AA²⁹.

Por su parte, en el anexo V del [PAPE 2014](#) se dedica el indicador D al cumplimiento de este objetivo de «*medir el esfuerzo que se realiza en la vinculación entre políticas activas y pasivas, intentando que por una parte se impulsen mejoras tanto en aquellas áreas en las que se parte de cifras inicialmente bajas como en aquellas otras en las que estas son actualmente satisfactorias*».

De los tres componentes llama especialmente la atención el dedicado a «*Valorar el esfuerzo en la sanción de incumplimientos que no tengan su origen en la no renovación de la demanda*», si bien se ha «matizado» la redacción del plan actual con respecto a la del año 2013, ya que en este último se afirmaba que «*Dado que el número de sanciones que se imponen en la actualidad por estas causas es muy inferior al que correspondería, se estimula la realización de un esfuerzo que podría producir mejoras significativas*», mientras que en el del 2014 se argumenta

²⁸ Las convocatorias de subvenciones de 2014 para la ejecución de planes de formación de ámbito estatal y de un programa específico para la formación de jóvenes menores de 30 años, publicadas el pasado mes de agosto, ya han incorporado importantes novedades de cara al nuevo modelo: la limitación al 50% del pago anticipado de las ayudas, como refuerzo de las garantías de impartición de una formación de calidad; la limitación de la subcontratación al 50%; un órgano colegiado encargado de evaluar las solicitudes que, por primera vez, estará constituido exclusivamente por personal funcionario del Servicio Público de Empleo Estatal; el avance hacia la libre concurrencia entre centros de formación, que alcanza al 50% de la financiación disponible. Véase [Resolución de 19 de agosto de 2014](#), del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2014, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo (BOE de 27 de agosto de 2014).

²⁹ Como no podía ser de otra manera se hace especial hincapié en la promoción de la «activación» de los demandantes de empleo. Así el principio de actuación séptimo establece: «*De protección ante el desempleo a través, no solo del derecho a la prestación económica, sino de la promoción de la activación y reinserción de los demandantes, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo, como aspectos complementarios de la misma política de protección frente al desempleo*».

que aquello que se pretende es impulsar mejoras «tanto en aquellas áreas en las que se parte de cifras inicialmente bajas como en aquellas otras en las que estas son actualmente satisfactorias».

Por consiguiente, se tomará en consideración, a los efectos de valorar si se han alcanzado o no los objetivos marcados, el «*número total de resoluciones sancionadoras dictadas por el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma durante el periodo considerado, por incumplimientos de compromisos adquiridos al participar en medidas de políticas activas de empleo, dividido por el número de beneficiarios de prestaciones*», redacción diferente de la de 2013 en la que solo se hacía referencia al incumplimiento de compromisos adquiridos «*distintos de la no renovación de la demanda*». En lenguaje más claro, un mayor control y más sanciones tendrán premio económico para la Administración competente (al igual que se ha previsto una medida semejante para las agencias de colocación que suscriban acuerdo con las Administraciones y detecten irregularidades en los desempleados para los que gestionen formación, asesoramiento, orientación y contratación)³⁰.

Por lo que se refiere al acuerdo tripartito al que venimos haciendo referencia, no contiene ninguna previsión específica destinada al objetivo que nos atañe, pudiendo encontrar a lo largo del texto referencias al mismo al hilo del desarrollo de otras medidas.

5. Impulsar el emprendimiento

Las limitadas referencias que la [EEAE](#) dedica a este objetivo se circunscriben a resaltar su conexión con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, al margen de la referencia genérica, como principio de actuación de los Servicios Públicos de Empleo, al «... *fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial...*».

El [PAPE 2014](#) en su indicador E destaca los dos componentes que se tendrán en cuenta para valorar el grado de cumplimiento del presente objetivo: medir la evolución interanual en la eficacia de las medidas de apoyo al emprendimiento prestadas por los Servicios Públicos de Empleo a través de la comparación interanual entre los demandantes de empleo que han emprendido un negocio habiendo recibido un servicio para apoyar el emprendimiento, y el número de colocaciones de demandantes de empleo, hubieran recibido o no un servicio; medir la variación interanual en el número de contratos de apoyo al emprendimiento a través de la evolución interanual en el número de contratos de apoyo a los emprendedores registrados en el periodo.

En el acuerdo tripartito se recoge el compromiso del Gobierno y los interlocutores sociales, la Confederación de Entidades para la Economía Social (CEPES) y el resto de entidades representativas de la economía social de poner en marcha un programa de impulso a las entidades de la economía social que contará con recursos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Fondo Social Europeo, que pretende fomentar el emprendimiento bajo fórmulas de economía

³⁰ Véase ROJO TORRECILLA, E.: «Análisis de la Estrategia España de activación para el Empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014...», *op. cit.*

social, así como la consolidación empresarial. Dicho programa contendrá, también, un eje para la internacionalización e innovación de las entidades de la economía social. No se concreta en el documento cuándo se pondrá en marcha dicho programa.

El cumplimiento de los objetivos estratégicos o prioritarios necesariamente se basa en un desarrollo más intenso de los **objetivos estructurales** que les afecten y que *«son aquellos de naturaleza estable, por lo que tienen que ser atendidos mediante actividades desarrolladas sostenidamente a lo largo del tiempo. En ocasiones tendrán más o menos relevancia y requerirán de un mayor o menor esfuerzo, pero pocas veces se podrán interrumpir por completo. El conjunto de objetivos estructurales ha de ser exhaustivo, de forma que cualquier posible actuación de políticas activas de empleo o de intermediación laboral habrá de encajar en el cumplimiento de uno o varios objetivos estructurales. De esta forma, una actuación que no se ajuste a ningún objetivo estructural no podrá ser considerada de política activa de empleo o de intermediación laboral»*.

Dado que el conjunto de objetivos estructurales es muy amplio siendo un total de 29, todas las acciones (servicios) y medidas (programas) se agrupan en los seis ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en la [Ley 56/2003](#) y que lógicamente son los mismos tanto en la [EEAE](#) como en el [PAPE](#): orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

1. Orientación

Comprende las *«actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias»*.

Del desarrollo por indicadores de este objetivo en el [PAPE 2014](#), merece la pena ser destacado el correspondiente a la gestión de itinerarios individuales personalizados por el cual *«se mide la capacidad de los servicios públicos de empleo para proporcionar itinerarios individuales personalizados a los demandantes de empleo»* y que se materializará teniendo en cuenta el número de itinerarios individuales personalizados prestado a demandantes de empleo distintos respecto del número de demandantes de empleo distintos. ¿Qué periodo temporal se tomará como referencia? La norma no aclara este aspecto fundamental y determinante en la valoración del grado de éxito de esta medida.

2. Formación

Incluye *«actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario*

adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral».

En consonancia con el objetivo estratégico de *mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo*, la concreción de este segundo eje en los indicadores del PAPE presta especial atención al ajuste de la formación profesional para el empleo a las necesidades del mercado de trabajo vinculando la formación al nuevo modelo productivo. ¿Cuál es ese *nuevo modelo productivo* al que hace referencia la norma? Como señalábamos anteriormente al analizar las tendencias actuales del mercado de trabajo, el Gobierno no se plantea un cambio de modelo productivo luego nos podemos imaginar la escasa virtualidad práctica de la que gozará este indicador.

3. Oportunidades de empleo

Se dirige a *«incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género».*

Llama la atención el cuarto objetivo estructural de los que integran este eje destinado a *fomentar la inserción laboral de personas desempleadas receptoras de prestaciones por desempleo, antes del agotamiento de las prestaciones, evitando con ello la desprotección del desempleado.* ¿Acaso se está priorizando a los desempleados perceptores de prestaciones por desempleo frente a los que no perciben ninguna de estas? ¿No hubiera sido más adecuado extender esta medida al conjunto de desempleados independientemente de si han percibido o no anteriormente prestaciones por desempleo?

De los indicadores del PAPE 2014 que desarrollan este eje, el indicador 3.1 dedicado a *«fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica»* entiende, respecto a personas con discapacidad, mayores de 45 años y menores de 30, que se han insertado en el mercado de trabajo por el hecho de haber firmado un contrato durante el año en curso o en los dos años anteriores y no haberse vuelto a inscribir como demandantes de empleo con posterioridad a la contratación, ni en los dos años anteriores ni en el actual. Esta presunción no es asumible desde el momento en que la norma no hace referencia en ningún momento a la duración del contrato, suponiendo que el hecho de la no inscripción en tres años significa que se continúa en el mercado de trabajo, factor que no en todos los casos será así³¹.

³¹ Véase ROJO TORRECILLA, E.: «Análisis de la Estrategia España de activación para el Empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014...», *op. cit.*

4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo

Comprende las actuaciones dirigidas a *«promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral», «facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente».*

El desarrollo de este eje recoge de manera desconectada medidas de acceso al empleo, junto con medidas de conciliación de la vida laboral y familiar y otras sobre movilidad geográfica, funcional y sectorial. Su concreción a través del indicador 4.0 en el **PAPE 2014**, sin embargo, no se refiere en ningún momento de manera separada a dichas medidas sino simplemente y de manera genérica a la efectividad y esfuerzo en las acciones dirigidas a fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo³².

En el acuerdo tripartito de 29 de julio de 2014 el Gobierno, a través de los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Empleo y Seguridad Social, se compromete a elaborar y desarrollar, con la participación de los interlocutores sociales, el Plan Especial para la Igualdad de Mujeres y Hombres en el Ámbito Laboral y Contra la Discriminación Salarial, para dar contenido al Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 en materia de igualdad en el ámbito laboral –aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de marzo de 2014– a través de un importante número de medidas agrupadas en distintas líneas de actuación³³.

5. Emprendimiento

Se dedica a *«fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, la generación de empleo y de la actividad empresarial y la dinamización e impulso del desarrollo económico local».*

Poco nuevo aporta este quinto eje respecto a lo ya dicho en el análisis del objetivo estratégico dedicado al impulso del emprendimiento, si acaso una especial referencia a la promoción del desarrollo territorial con especial apoyo a la creación de nuevas iniciativas empresariales en zonas rurales, objetivo que, sin embargo, no goza de ningún reflejo en el desarrollo del mismo por parte del indicador 5.2 del **PAPE** destinado al apoyo a las iniciativas empresariales, con lo que parece darse a entender la escasa confianza en el desarrollo efectivo del mismo.

³² Respecto a la situación que ocupa España a nivel mundial en materia de igualdad de género, puede consultarse: «España, uno de los países europeos con peor evolución en el índice mundial de igualdad de género», en *Boletín de noticias de CC. OO. Servicios*, de 29 de octubre de 2014, <http://www.ccoo-servicios.info/noticias/85257.html>.

³³ Véase «El Gobierno aprobará "en los próximos meses" un Plan contra la Discriminación Salarial», en *Boletín de noticias de CC. OO. Servicios*, de 6 de noviembre 2014, <http://www.ccoo-servicios.info/noticias/85395.html>.

De nuevo hemos de referirnos al acuerdo tripartito de 29 de julio de 2014, pues por lo que se refiere al fomento de la economía social, el Gobierno e interlocutores sociales acordaron facilitar la incorporación de nuevos socios a las cooperativas y a las sociedades laborales a través de incentivos en el ámbito de Empleo y Seguridad Social, así como a través de ayudas que puedan articularse en coordinación con las CC. AA. Asimismo, concertaron la puesta en marcha un Programa de Impulso a las Entidades de la Economía Social que contará con recursos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Fondo Social Europeo, con el que pretende fomentar el emprendimiento bajo fórmulas de economía social, así como la consolidación empresarial, conteniendo además un eje para la internacionalización e innovación de las entidades de la economía social.

6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo

Tiene carácter transversal y comprende *«las actuaciones dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización»*.

Especial atención merece el indicador 6.2 del **PAPE** dedicado a impulsar la colaboración público-privada en el ámbito de la intermediación laboral, en línea con la Recomendación del Consejo de Europa [COM (2013) 359 final] relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 que en su recomendación 4 insta a España a *«acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación para garantizar una aplicación efectiva ya en 2013»*. Entendemos que este es el sentido del mayor ámbito de actuación reconocido por la **Ley 18/2014** a las empresas de trabajo temporal para que puedan actuar no solo como agencias de colocación sino también realizando actividades de formación y de asesoramiento y consultoría de recursos humanos³⁴. No obstante, entendemos que la colaboración de las agencias debe ser complementaria, como se contempla en el acuerdo marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas y no en detrimento del papel que deben jugar los Servicios Públicos de Empleo. En todo caso debe someterse a seguimiento, supervisión y evaluación periódica³⁵.

El acuerdo tripartito de 29 de julio de 2014, al que venimos haciendo referencia, reconoce que la mejora en los procesos de intermediación supone dedicar un importante esfuerzo a la coordinación y puesta en común entre los servicios públicos de empleo autonómicos y el Servicio Público de Empleo Estatal y al impulso de la colaboración entre los Servicios Públicos de

³⁴ Véase artículo 116 de la **Ley 18/2014, de 15 de octubre**, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE de 17 de octubre de 2014). Véase, asimismo, CAVAS MARTÍNEZ, F.: «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.

³⁵ Véase MOLINA NAVARRETE, C.: «Intermediación y políticas activas de empleo: una urgente reforma "que brilla por su ausencia"», *Temas Laborales*, núm. 115, 2012.

Empleo y las agencias de colocación, cuya actividad tendrá un carácter complementario a la de los servicios públicos para lo que acuerdan tres tipos de medidas en torno a: la modernización de los Servicios Públicos de Empleo; la intermediación entre la demanda y la oferta de empleo y el portal de empleo y autoempleo³⁶.

3. SERVICIOS Y PROGRAMAS, DESARROLLOS REGLAMENTARIOS Y ELEMENTOS VERTEBRADORES

Tras la reforma llevada a cabo por la **Ley 18/2014** en el artículo 4 ter de la **Ley de Empleo**, los planes anuales de política de empleo han de contener los servicios y programas de políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se proponen llevar a cabo tanto las CC. AA. «en el ejercicio de sus competencias de ejecución en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo», como el Servicio Público de Empleo Estatal en su ámbito competencial propio, que ya no se identifica con la ejecución de los fondos nacionales y de empleo –esto es, con la «ejecución de la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos»–, sino con las «competencias» de dicho servicio estatal que relaciona el artículo 13 de la **Ley de Empleo**, entre las que siguen estando, además de competencias de coordinación, las de gestión centralizada de determinados «servicios» y «programas» financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos –art. 13 h) **Ley de Empleo**– reformado con meros cambios terminológicos.

El **PAPE 2014** recoge un total de 422 servicios y programas distintos para cada uno de los seis ejes que se resumen en el anexo II y se detallan en el anexo III quedando fijados con especial rigidez desde el momento en que si las CC. AA. necesitan modificar los servicios y programas incluidos en cada plan anual, esa alteración solo podrá ser excepcionalmente acordada por el Servicio Público de Empleo Estatal a petición justificada de la correspondiente comunidad autónoma, «cuando necesidades de carácter extraordinario sobrevenidas lo hagan necesario para la adecuada gestión y ejecución del Plan» (nuevo art. 4 ter, apartado 1, párrafo segundo, de la **Ley de Empleo**). La modificación de los programas y servicios autonómicos precisa, pues, de la conformidad de un organismo estatal, pero en tanto que parte de una decisión de la propia comunidad autónoma es posible entender que no plantee problemas de constitucionalidad, esto es, de desconocimiento de sus competencias ejecutivas, y de su autonomía política, según la interpretación de la **STC 22/2014**.

Quedamos a la espera de la aprobación del reglamento de servicios para conocer cuáles serán los «servicios comunes o compartidos», esto es, aquellos que compartirán todos los miembros del Sistema Nacional de Empleo, y cuáles serán los «aspectos básicos de los servicios propios» que se prestarán en su ámbito propio por cada uno de los miembros de dicho sistema. También

³⁶ Para consultar el detalle de estas medidas véase «Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo firmado por el Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME», http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Documento%20Acuerdo%2029%20de%20julio_DE-FINITIVO.pdf.

habrá que esperar a la aprobación de dos reglamentos más, los de empleo y formación que determinarán «los aspectos esenciales de los "programas comunes", que podrán ser aplicados y, en su caso, desarrollados en sus aspectos no esenciales, por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo y que se distinguirán de los propios de las comunidades autónomas y dirigidos a su ámbito de actuación».

En cuanto a los «elementos vertebradores», cuya finalidad consiste en reforzar la capacidad de los agentes del Sistema Nacional de Empleo para alcanzar sus objetivos, la [EEAE](#) cita los programas de buenas prácticas inspirados en el proceso de aprendizaje mutuo existente en el ámbito europeo, el acuerdo marco con los agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, el portal único de empleo, y la puesta en marcha del sistema de información necesario para la implantación de la garantía juvenil.

4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El apartado quinto de la [EEAE](#) establece dos niveles de seguimiento y evaluación: en el cumplimiento de los objetivos –estratégicos y estructurales–, y en el seguimiento de los servicios y programas que se desarrollen para el cumplimiento de los citados objetivos. Para el primero de ellos se utilizará un sistema de indicadores que servirá para determinar cada año los índices de cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes anuales de política de empleo. Para el seguimiento de los servicios y programas, se prevé por la [EEAE](#) su realización «a nivel de proyecto y operación, entendiéndose por tales a toda actuación o actividad gestionada en el marco de un servicio o programa, e identificada a efectos de permitir el seguimiento de la gestión, financiación y consecución de objetivos».

En el caso de los tres nuevos reglamentos –de servicios, de empleo y de formación profesional–, ellos mismos regularán lo necesario para su seguimiento y evaluación.

Solo cabe esperar que realmente se realice dicha evaluación, tanto cualitativa como cuantitativamente y que podamos conocer sus resultados, más aún cuando de la misma dependerán los criterios de distribución de fondos de cada ejercicio.

5. MARCO PRESUPUESTARIO

El último apartado de la [EEAE](#) dedicado al marco presupuestario fija las fuentes de financiación –fondos procedentes de los presupuestos generales del Estado; fondos procedentes de los recursos propios de las CC. AA.; y fondos procedentes del Fondo Social Europeo– concretándose las cantidades en el apartado 7 del [PAPE 2014](#), y que evidentemente se incluyen en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 en los que se recogen las siguientes partidas presupuestarias en materia de políticas activas de empleo:

- A cambio del descenso de la partida en prestaciones por desempleo de 4.426 millones de euros, un 14,09% menos que el año anterior, se incrementa el gasto en políticas activas con un presupuesto que crece un 16,5%, hasta los 4.746 millones de euros. Ahora bien, se trata de un presupuesto desigualmente repartido. El incremento del gasto en políticas activas queda absorbido por el aumento de determinadas partidas, que tienen como destino las agencias privadas de colocación que pasa de 30 a 110 millones de euros, y las empresas –a través de las bonificaciones– aumentando en un 22,75% respecto al año pasado la partida de incentivos a la contratación a través de bonificaciones en las cotizaciones, es decir, no está orientado a itinerarios de inserción y a mejorar la empleabilidad de las personas, sino a subvencionar al sector privado.
- Por su parte, el aumento del presupuesto de formación de desempleados viene definido por la dotación procedente del Plan de Garantía Juvenil –82 millones de euros–. Si bien entendemos la concentración de esfuerzos económicos en los jóvenes, esta no puede suponer no atender a otros colectivos con necesidades de formación, como es el caso del plan PREPARA que sufre una reducción de 72 millones de euros derivada del endurecimiento de las condiciones de acceso.

No encontramos reflejadas en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015 las partidas que puedan sustentar el acuerdo tripartito de 29 de julio de 2014³⁷.

En cuanto a la gestión de los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado por las CC. AA., en el periodo de vigencia de la [EEAE 2014-2016](#), se ha apostado por una transición gradual hacia la nueva cultura de evaluación que condiciona el reparto de los fondos. En 2014 un 40% de los fondos se ha condicionado a los resultados obtenidos; en 2015, esa proporción ascenderá al 60%³⁸.

Por último, se regula la determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimientos en el ámbito del Fondo Social Europeo. En este sentido es preciso resaltar la última de las previsiones que recoge la [EEAE](#), según la cual «cuando de la actuación autonómica se derive la imposibilidad para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social o para el Servicio Público de Empleo Estatal de recibir importes procedentes del Fondo Social Europeo, se podrá limitar el abono de cantidades a favor de la comunidad autónoma que haya dado origen a esta situación, aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad».

³⁷ Véanse las reflexiones que realiza el sindicato UGT respecto a la previsión de los Presupuestos Generales del Estado en políticas activas de empleo y desempleo en «Los PGE 2015 del Gobierno: ni más empleo ni más protección», en <http://www.ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=588>.

³⁸ La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordará el porcentaje del fondo que se debe distribuir entre las CC. AA. en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el PAPE de cada ejercicio con base en los indicadores que se aprueben en el propio plan anual y siguiendo la premisa de la orientación a resultados.

REFLEXIÓN FINAL

Al comienzo de este trabajo nos marcábamos como objetivo analizar los aspectos más relevantes de la [EEAE 2014-2016](#) y del [PAPE 2014](#) y la presencia o no en los mismos de novedades que nos hicieran concluir que efectivamente nos encontrábamos ante un cambio, una verdadera transformación de las políticas activas de empleo.

Se remarca de manera reiterada por el Gobierno –presentándola como la principal bondad de la nueva [EEAE](#) y marcando con ello la diferencia respecto a la anterior [EAE](#)– que las bases de la recién estrenada [EEAE](#) son el seguimiento de las medidas que se lleven a cabo, la evaluación de los resultados y la toma de decisiones sobre una base fundamentada.

Sin embargo, y lamentablemente, tras el análisis de ambos documentos constatamos que se persevera en reordenaciones organizativas; no se plantea un cambio de modelo productivo con tendencias laborales nuevas para el elevado número de desempleados; se mantienen los mismos criterios de elaboración utilizados en anteriores ocasiones y que han demostrado sobradamente su ineficacia y los datos así lo demuestran; los objetivos estratégicos y los ejes tampoco difieren de los presentes desde hace muchos años en las políticas de empleo estatales y autonómicas; se echan en falta concreciones de las medidas para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y estructurales.

Y ante esta situación permítannos dudar de que el anunciado «seguimiento y evaluación» vaya a arrojar resultados positivos, distintos de los conseguidos hasta ahora. Si el contenido no cambia el resultado tampoco lo hará, con toda seguridad. Nos encontramos ante un modelo de política de empleo finalista, que pone poco interés en factores o elementos vinculados con el proceso, centrandó su interés en una justificación económica final del gasto, sin atender a criterios cualitativos.

En definitiva, el modelo de políticas activas para el empleo se ha convertido con el transcurso de los años en un sistema atemporal, que se ha mantenido estático en el tiempo, y que por tanto ha perdido gran parte de su efectividad. Si bien necesarias, las políticas activas de empleo necesitan de una revisión y actualización que les permita ser útiles y eficaces en el momento actual de crisis en el que nos encontramos.

Nuevamente se ha perdido la oportunidad de abordar una reforma de las políticas de empleo que contribuya de manera efectiva a la creación y el mantenimiento del empleo. Las ahora llamadas «políticas de activación para el empleo», y su contenido, siguen siendo las mismas de siempre: *«nada nuevo bajo el sol»* en políticas de empleo.