



Universidad de Valladolid



Trabajo Fin de Grado  
Grado en RR.LL. y RR.HH.

# LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. EVOLUCIÓN Y REFORMAS

Autor:

LUIS MARTÍN MARTÍNEZ

Tutora:

M<sup>a</sup> INMACULADA MÍNGUEZ LARA

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	3
2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.....	5
3. LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE EMPLEO.....	10
3.1 GÉNESIS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.....	10
3.2 EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL LIBRO BLANCO.....	10
3.3 EL TRATADO DE ÁMSTERDAM.....	13
3.4 LA CUMBRE DE LISBOA Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (2000-2010).....	15
3.5 LA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA 2020.....	21
3.6 UNA REFERENCIA A LA FLEXISEGURIDAD .....	26
4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO NACIONALES.....	28
4.1 LA NORMATIVA PRECONSTITUCIONAL .....	28
4.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA AL INGRESO DE ESPAÑA EN LA C.E.E (1978-1986) .....	29
4.3 LA APLICACIÓN NACIONAL DE LAS POLÍTICAS COORDINADAS EUROPEAS (1990-2011).....	32
4.4 ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014.....	39
4.5 PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2012 .....	41
4.6 PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2013 .....	42
4.7 ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014- 2016 .....	45
4.8 PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2014 .....	51
5. PROPUESTAS CONCRETAS DE ACTUACIÓN.....	55
6. CONCLUSIONES .....	58
7. ABREVIATURAS USADAS MÁS FRECUENTES .....	60
8. BIBLIOGRAFÍA .....	61
9. ANEXOS .....	63

## 1. INTRODUCCIÓN

La mera lectura del título que vamos a desarrollar, *“Las políticas activas de empleo. Evolución y reformas”*, de por sí nos da una idea de que trataremos un tema que se presume amplio de contenidos y cambiante en el tiempo. Pues bien, nuestro objetivo es simple y directo: transmitir de forma clara y con la concreción y limitaciones propias que impone la estructura del presente Trabajo de Fin de Grado, qué se entiende por *políticas activas de empleo* y cuál ha sido su evolución hasta situarnos en el escenario actual que, inserto en nuestra realidad cotidiana, nos afecta tanto directa como indirectamente. Al final de la exposición habremos asumido la verdadera dimensión que entraña, de una forma global, concisa y crítica.

Las políticas activas de empleo cobran una trascendental importancia en la coyuntura que actualmente presenta el mercado de trabajo, en la medida que deben hacer frente al reto de facilitar el empleo en un contexto económico extremadamente débil. Conforme se avanza en la lectura de este trabajo, podremos comprobar la relevancia del tema que tratamos y su capital importancia en el contexto económico y social, que determina las opciones políticas y las medidas reguladoras a las que las políticas activas deben de dar respuesta. Su directa vinculación con la específica formación de la disciplina, justifica con creces la amplia labor desarrollada.

El fomento de las políticas activas de empleo por parte de las Administraciones Públicas posibilita la intervención de los futuros Graduados en RR.LL. y RR.HH. en el mercado de trabajo, contribuyendo con su labor a la aplicación y desarrollo de las políticas socio-laborales.

Con la exposición del Trabajo de Fin de Grado pretendemos demostrar que se ha alcanzado un elevado nivel competencial, acorde con los objetivos enunciados para el presente curso, mediante la adquisición de: *“los conocimientos necesarios para comprender la complejidad y el carácter dinámico e interrelacional del trabajo, atendiendo de forma integrada a sus*

*perspectivas jurídicas”, así como que el mismo ayuda a “facilitar y promover líneas de investigación transdisciplinarias que favorezcan la producción y evolución del conocimiento en el ámbito de las relaciones de trabajo”.*

No olvidaremos la aplicación práctica que este Trabajo de Fin de Grado es capaz de verter en su proyección al mundo laboral, pues, sin lugar a dudas, nos habrá ayudado a comprender la evolución de las políticas laborales llevadas a cabo hasta la actualidad, imprimiendo en nuestro carácter un sesgo crítico en su comprensión. Así, el enfoque global que sobre el tema hemos adquirido, nos facilitará la adopción de las medidas más adecuadas que nos vengán exigidas en nuestra futura labor profesional.

El desarrollo del mismo se ha basado en la lectura, estudio y análisis a través de diversas fuentes documentales, estadísticas e institucionales de una amplia bibliografía y normativa sobre *políticas activas de empleo* a nivel europeo y nacional. Con la información obtenida hemos intentado conjugar un mensaje coherente y trasladarlo a las presentes páginas.

Por ello, tras esta actividad, hemos estructurado este trabajo en torno a tres grandes bloques o capítulos, insertados entre la introducción y las conclusiones, para finalizar con la bibliografía y los anexos:

1. Definición del concepto de *“políticas activas”* en sentido amplio.
2. Evolución y desarrollo histórico de las *políticas activas* en el ámbito europeo. Una referencia a la *flexiseguridad*.
3. Aplicación práctica de las *políticas activas* en el ámbito nacional.

## 2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El mercado de trabajo es el entorno económico donde confluyen dos fuerzas complementarias: la oferta y la demanda de servicios laborales. Los empleadores, para cubrir sus necesidades, ofertan determinados perfiles profesionales que serán demandados por los trabajadores. El interés que la acción política tiene en la materia es evidente dado su impacto social y económico, y tendría como objetivos deseables conseguir el pleno empleo y configurar un funcionamiento del mercado de trabajo más eficiente y equilibrado.

En línea con este punto de vista, el artículo 1 de la Ley de Empleo 56/2003, define política de empleo como *“el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo. La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”*.

Para su mejor comprensión, habitualmente se clasifica a las políticas públicas de intervención en el mercado de trabajo en *políticas de primer orden* y *políticas de segundo orden*. Las *políticas de primer orden* o de regulación laboral serían aquéllas que afectan al Derecho del Trabajo e incluirían las acciones derivadas del ejercicio del poder legislativo en la promulgación y modificación de la legislación laboral (desregulación y flexibilización); mientras que las *políticas de segundo orden* estarían orientadas a reglamentar el mercado de trabajo mediante *políticas activas* y *políticas pasivas* de intervención pública en materia de empleo (distinción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, O.C.D.E). Ambas son de aplicación

al mercado del trabajo, si bien aquéllas de forma indirecta y éstas de forma directa (véase gráfico 1).

### GRÁFICO 1

#### Políticas del mercado de trabajo



**Fuente:** Servicio Público de Empleo Estatal (S.E.P.E.)

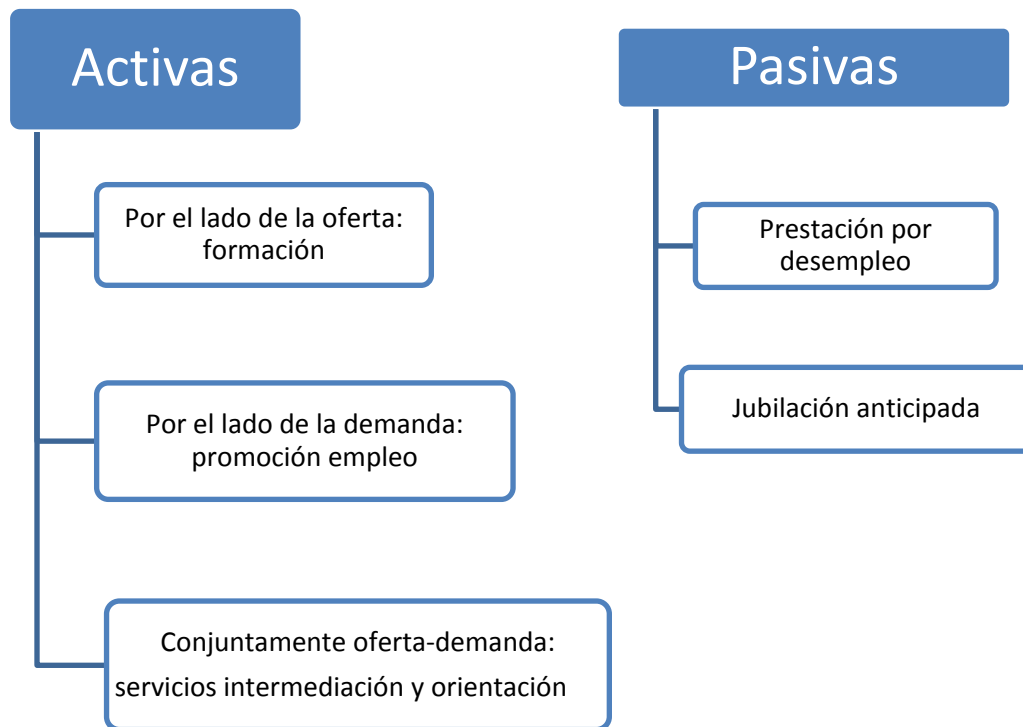
Las *políticas pasivas de empleo*, a diferencia de las *políticas activas de empleo*, están diseñadas no para generar empleo, sino para atenuar los desajustes del mercado de trabajo, caso típico de las situaciones derivadas del desempleo. Estas políticas tienen un espíritu *compensador* pues persiguen, mediante prestaciones y subsidios asistenciales de carácter económico, mitigar las consecuencias de la falta de salarios del colectivo de desempleados a consecuencia de la pérdida del empleo.

Por otra parte, con un marcado carácter *anticipatorio* y preventivo se encuentran las *políticas activas de empleo* que, según el artículo 23 de la Ley de Empleo citada, entiende que son "*el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social*".

Su aplicación práctica determinará también una diferenciación entre los destinatarios de unas y otras políticas puesto que, mientras las políticas pasivas de empleo se destinan principalmente a desempleados, las políticas activas de empleo, además de a éstos, se dirigirán a las personas inactivas, a los trabajadores ocupados e, incluso, a las propias empresas (véase gráfico 2).

**GRÁFICO 2**

**Políticas laborales de segundo orden**



**Fuente:** Servicio Público de Empleo Estatal (S.E.P.E.) y elaboración propia

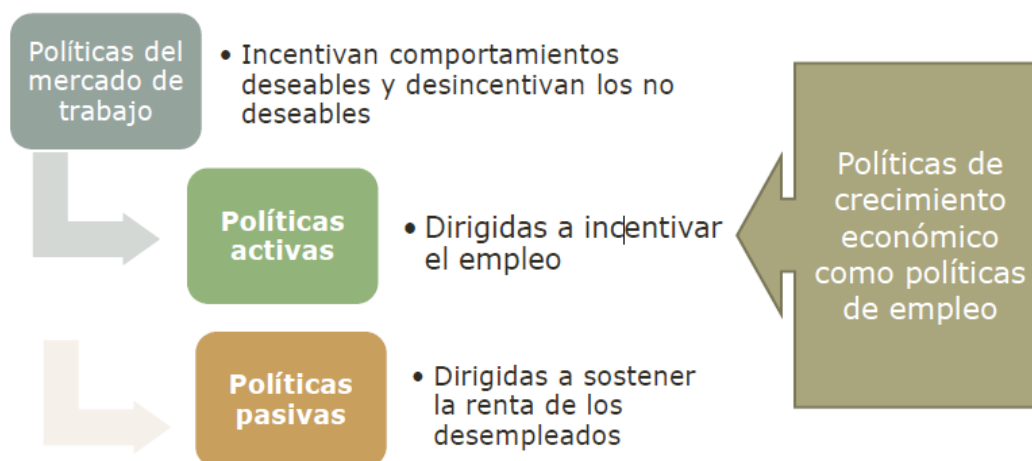
Dentro de las *políticas activas de empleo* podemos distinguir inicialmente entre *políticas de demanda* y *políticas de oferta*. Las políticas de demanda suponen una discriminación positiva que incentiva la contratación laboral, a través de subvenciones o incentivos fiscales a las empresas, de los grupos con mayores dificultades de integración en el mercado laboral, tal es el caso de las mujeres, discapacitados, jóvenes y desempleados de mayor edad y/o de larga duración (véase gráfico 3).

En cambio, las políticas de oferta tienen como objetivo prioritario adecuar las cualificaciones del factor trabajo a las necesidades empresariales, de modo

que la información y orientación, la formación para el empleo, las prácticas profesionales, el emprendimiento y la movilidad geográfica se convierten en mecanismos indispensables dentro de este marco.<sup>1</sup>

### GRÁFICO 3

#### Modalidades de Políticas de Empleo



**Fuente:** Servicio Público de Empleo Estatal (S.E.P.E.)

Asimismo, las políticas activas de empleo forman parte, junto con la flexibilidad y la seguridad, del denominado “*triángulo dorado*”. Se trata de una corriente de pensamiento conocida como *flexiseguridad*, estrategia integrada que plantea la dinamización o activación del trabajador mediante acciones formativas, tanto para el ingreso y permanencia en la vida profesional como para el retorno al mercado de trabajo tras el desempleo.

En resumen, los objetivos generales de las políticas activas de empleo pretenderían aumentar la empleabilidad de los trabajadores mediante: programas de formación para el empleo y prácticas profesionales que mejoren la competitividad de las empresas, la renovación de los Servicios Públicos de Empleo (S.P.E.) de forma que garanticen una atención personalizada en la información y orientación hacia la búsqueda activa de empleo, el aumento de la tasa de empleo mediante el fomento del autoempleo y la facilitación de la

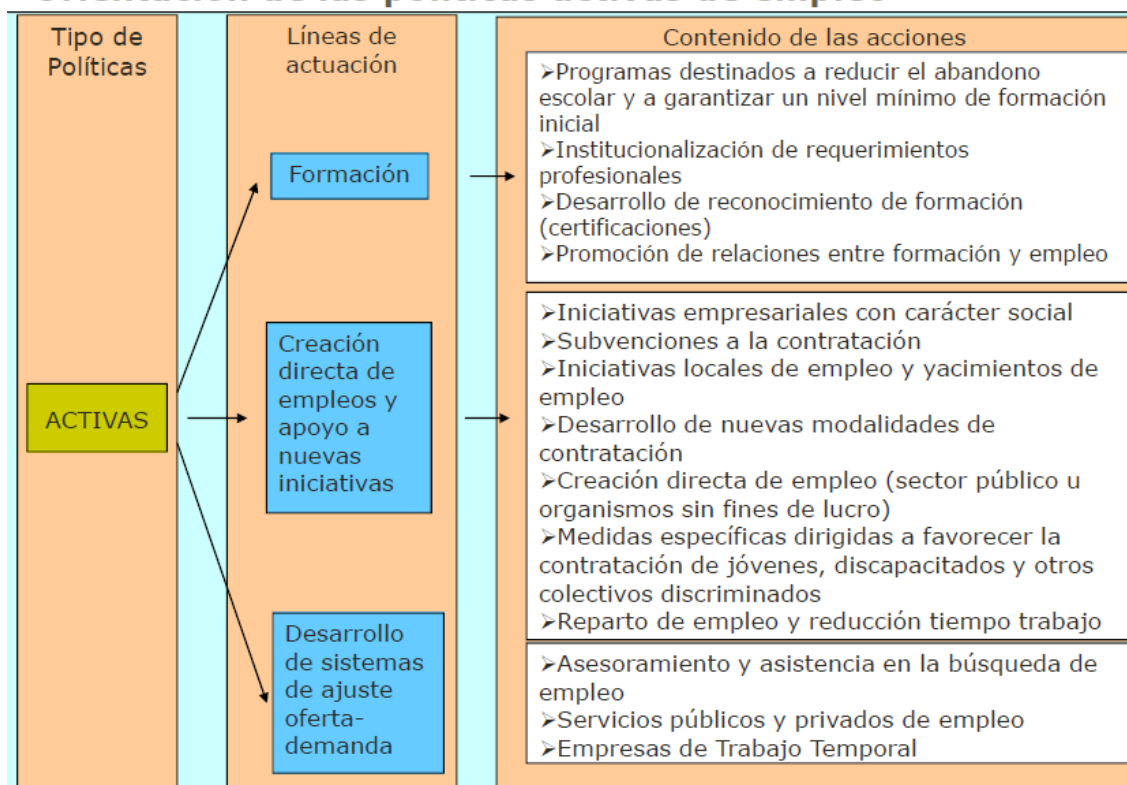
<sup>1</sup> [Tobes Portillo, P.(2002, pp.15)]



movilidad geográfica, la creación de empleo de calidad y la reducción de las desigualdades en el seno del mercado de trabajo (véase gráfico 4).

### GRÁFICO 4

*Orientación de las políticas activas de empleo*



**Fuente:** Ruesga, S.M. (dir) (2002): *Economía del Trabajo y política laboral*. Ed. Pirámide. Madrid.

### 3. LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE EMPLEO

Podemos afirmar casi con total seguridad, que las políticas de empleo han sido en las últimas décadas la cuestión que ha tenido una mayor importancia dentro de la política social desarrollada por la Unión Europea (UE).

#### 3.1 GÉNESIS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En el ámbito europeo, se considera que el inicio de las *políticas de empleo* se planteó por primera vez en Suecia a mediados del siglo XX, en sintonía con el modelo de crecimiento keynesiano de la postguerra. Las medidas de intervención social en pos de la compensación de los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo, tendrían como objetivo principal potenciar la cualificación de los trabajadores y revertir la obsolescencia de sus capacidades para así reforzar su digna permanencia en el mercado de trabajo. Como vemos, son disposiciones anticipatorias y precautorias ante situaciones venideras adversas.

En el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE), la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) consideraba en su preámbulo “...que el desarrollo y la creación de empleo deben ser la primera prioridad...”, “...que el consenso social contribuye a reforzar la competitividad de las empresas y de toda la economía, así como a crear empleo...”.

#### 3.2 EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL LIBRO BLANCO

La firma del **Tratado de Maastricht (1992)** dotó a la UE de su denominación actual, al igual que determinó el diseño de la hoja de ruta hacia una moneda europea común. Como anexo adjunto, en materia de empleo incorporaba el titulado “*Protocolo Social*”, posteriormente incluido en el Tratado de Ámsterdam.

Los acusados problemas de desempleo observados a principios de la década de los noventa, se reflejaron en el denominado **Libro Blanco** de

Jacques Delors (*Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. 1993), verdadera y profunda renovación de las concepciones sobre empleo del momento y que marcó un punto de inflexión en la política de empleo comunitaria, convirtiéndose a partir de este momento en un modelo de gestión del cambio. Las reformas pretendidas para lograr un mayor incremento del empleo suponían el abandono de las políticas keynesianas y las comprendidas en el denominado “*estado del bienestar*”, las cuales se basaron en tres grandes líneas de actuación: económicas (estimulación de la inversión), empleo-contratación (reducción de costes laborales) y de consenso social (admitir la flexibilización en aras de una mayor creación de empleo).

Además, proponía una profunda reforma de las estructuras del mercado de trabajo de los países miembros con medidas como la formación continua de los trabajadores, mejora de los servicios de empleo, flexibilidad laboral y medidas preventivas al desempleo. En base a este documento, la Comisión Europea elaboró un estudio referido al conjunto de los Estados miembros, planteando una respuesta *coordinada* a nivel europeo frente al desempleo.

El denominado Consejo de Essen (1994) marca realmente el inicio de una política de empleo *común* para la UE, al considerar el empleo un tema de carácter *prioritario*. Resulta de primordial importancia destacar que en esta cumbre se fijó un mecanismo de *coordinación* de las diferentes políticas de empleo de los Estados Miembros que se plasmaría en el primer *Plan de Acción para el Empleo (P.A.E.)* de cada Estado, de carácter plurianual y que recogería preceptivamente las *recomendaciones* adoptadas.

Ahora bien, no trata de imponer una armonización total de las políticas sociales comunitarias, ni siquiera significaría implantar un proceso de convergencia con limitación de la autonomía de los Estados, sino lograr una *coordinación* de las diferentes políticas nacionales sobre la base de reconocer unos principios de

subsidiariedad para actuaciones comunes. A este procedimiento se le denominaría **Método Abierto de Coordinación** (M.A.C.)<sup>2</sup>.

De marcado carácter preventivo, los objetivos a seguir en la materia son los siguientes:

A) Mejorar las oportunidades de empleo de los desempleados y su capacidad de adaptación, fundamentalmente a través de la Formación Profesional para el empleo, tanto dentro como fuera de la empresa.

B) Incrementar la productividad del factor trabajo por la vía de mejorar la organización del mismo, así como la adaptación del salario a la situación de la empresa (moderación salarial), además de la promoción de las iniciativas locales de empleo.

C) Reducción del coste laboral, especialmente para el colectivo de trabajadores menos cualificados.

D) Ayudar a los grupos más desfavorecidos para acelerar su colocación, dando prioridad en las políticas de empleo a los parados de larga duración<sup>3</sup>. Estamos en los inicios del concepto denominado “*empleabilidad*”, precursor de los actuales fundamentos sobre políticas activas de empleo.

Las posteriores cumbres de Madrid, Cannes, Dublín y Florencia (1995-1996) no hicieron más que constatar la baja implementación de la mayoría de las medidas establecidas en el *Libro Blanco de Delors* y los insatisfactorios resultados de las directrices de la Estrategia de Essen. Destacaremos, no obstante, la aprobación de los documentos “*Pacto de estabilidad y de crecimiento*” suscrito en la cumbre de Dublín y el posterior “*Acción para el empleo en Europa: un pacto de confianza*” redactado a su vez en la cumbre de Florencia.

En junio de 1997, con la firma de la reforma del Tratado de la Unión Europea (T.U.E.) aprobado en el Consejo Europeo de Ámsterdam, su texto, siguiendo lo acordado en la cumbre de Dublín, incluye todo un Título, el

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: “*De Maastricht a Ámsterdam: derechos sociales y empleo*”. 1998. pp.20

<sup>3</sup> ORTIZ LALLANA, M.C.: “*Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la U.E.*”. 2000, pp.24.

número IX, enunciado como “Empleo”. Destacamos del mismo, de forma resumida, los artículos siguientes:

- Art. 2.3: “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo...”
- Art. 145. “Los Estados miembros y la Unión se esforzarán, de conformidad con el presente título (título IX. Empleo) por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo...”
- Art. 146.1 “Los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo...”
- Art. 148.1 “El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Unión...”
- Art. 148.3 “Cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo...”
- Art. 150 “El Consejo... creará un Comité de Empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo...”

### 3.3 EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

La entrada en vigor del **Tratado de Ámsterdam (1997)** supuso la creación de un Comité de Empleo, de carácter consultivo y con una ampliación de competencias suficiente para elaborar una “*estrategia coordinada*”, no sólo en materia de empleo, sino en la relación de éste con las políticas económicas. La idea acuñada de considerar la cuestión “empleo” como asunto de “*interés común*” (art. 126) se plasmó en la *Estrategia Europea de Empleo* (E.E.E.), enunciada en el posterior Proceso de Luxemburgo (noviembre de 1997). Este tratado sentó las bases iniciales para la puesta en marcha del proceso burocrático considerado necesario para la aplicación y supervisión (trataría de verificar que las políticas nacionales siguen las orientaciones comunitarias) de las políticas de empleo nacionales, en ciclos ya de carácter anual (*Plan Nacional de Acción para el Empleo, PNAE*).

El implemento y desarrollo de las acciones previstas se llevaría a cabo a través de un instrumento financiero principal, el *Fondo Social Europeo (F.S.E.)*, aglutinador de las diferentes iniciativas, integradas a su vez en cuatro principios de actuación básicos:<sup>4</sup>

1.- *Empleabilidad*, garantizar que las personas adquieren la cualificación adecuada para desempeñar los puestos de trabajo que exige un entorno dinámico.

2.- *Empresarialidad*, fomento de la cultura empresarial y facilitación de la creación de empresas mediante la simplificación administrativa para activar nuevas contrataciones laborales.

3.- *Adaptabilidad*, tanto de empresas como de trabajadores. Concebir nuevos métodos de trabajo más adaptables que concilien la flexibilidad laboral y la seguridad en el empleo para afrontar con garantías el cambio tecnológico.

4.- *Igualdad de oportunidades*, acceso paritario al trabajo para hombres y mujeres, trato equivalente respecto al valor de idénticos desempeños, evolución hacia un nuevo modelo de reparto de las responsabilidades familiares y el favorecimiento de la integración de colectivos desfavorecidos para la vida laboral activa, en especial, para las personas con discapacidad.

En esta misma línea se desarrollaron los Procesos de Cardiff y Viena (1998), en los que se analizan los diferentes PNAE.´s, de los Estados Miembros, ratificando de este modo las políticas europeas del momento que apostaban por un crecimiento sostenido y duradero con medidas destinadas al fomento del empleo.

Al año siguiente, en 1999, en los Proceso de Colonia y Helsinki el Consejo Europeo tomó la iniciativa de acordar un Pacto Europeo para el Empleo (P.E.E.), el cual reunía de forma global las políticas sobre este tema en el seno de la UE, con el objetivo de garantizar un elevado nivel de empleo de manera coordinada.

---

<sup>4</sup> Junta de Andalucía. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. *Estudio sobre Políticas Activas de Empleo en la U.E. y principales países desarrollados*. Octubre 2004.

### 3.4 LA CUMBRE DE LISBOA Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (2000-2010)

Al amparo de una situación económica favorable, la denominada **Cumbre de Lisboa (2000)** supuso un importante impulso a las políticas de gestión del empleo en función de objetivos, mediante la puesta en escena del mecanismo ya mencionado *M.A.C.*, verdadera columna vertebral de la política de empleo de la UE. Nos estamos refiriendo a un proceso pretendidamente interactivo y flexible de forma que, en base a las conclusiones sobre el empleo elaboradas por el Consejo Europeo, se enuncian unas meras orientaciones de libre compromiso dirigidas a los Estados Miembros, que éstos pondrán en marcha de forma subsidiaria en su territorio de aplicación informando a su vez al Consejo respecto a los procedimientos llevados a cabo para su implantación, así como, de los avances logrados. Estos progresos, una vez evaluados por el Consejo, propiciarán recíprocamente recomendaciones individualizadas –no vinculantes- a cada Estado Miembro, concluyendo con el informe final sobre la situación del empleo en el conjunto de la UE.

El resultado se plasmó en el programa denominado **E.E.E.**, comúnmente conocido como *Estrategia de Lisboa*, con el horizonte puesto a diez años vista, pero revisable a los cinco; con las elevadas pretensiones de alcanzar el *pleno empleo*, la *cohesión social* y el *desarrollo sostenible* en el seno de una sociedad basada en el conocimiento. A partir de esta cumbre los objetivos se fijarán de una forma cuantificada, estableciéndose, inicialmente, las siguientes tasas de empleo:

- Global del 70 %.
- Empleo femenino del 60 %.
- Trabajadores de más edad (55-64 años) del 50 %.

La denominada *Agenda de Lisboa*, en línea con las corrientes neoliberales de la época, estableció como objetivo estratégico hacer de Europa: “*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”, todo ello antes del año 2010. Su

consecución se alcanzaría basándose en los cuatro grandes pilares, ya predefinidos anteriormente en el Tratado de Ámsterdam:

- I. Mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores (*empleabilidad*).
- II. Desarrollo del espíritu de empresa (*empresarialidad*).
- III. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas (*adaptabilidad*).
- IV. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral (*igualdad de oportunidades*).

En el año 2001 se celebraron los Consejos Europeos de Estocolmo, Gotemburgo, Gante y Laeken. Al igual que en la cumbre anterior, se concretaron y *cuantificaron* los objetivos parciales sobre el empleo para el año 2005 (67% en general, 57% en mujeres), incorporando a la Administración Local a través de los Planes Locales de Acción (P.L.A.), en un intento de lograr acercarse a los objetivos previstos en materia de empleo.

Por otra parte, en respuesta al retraso observado en la consecución de los objetivos pretendidos, se proponen alternativas como: el incremento de la empleabilidad de los trabajadores a lo largo de su vida laboral, la mejora de la educación reglada y de la formación profesional, la elevación de la calidad del empleo y el fomento de un mercado de trabajo más accesible para personas con dificultades especiales. Además, la experiencia danesa sirve de inspiración a nivel comunitario para introducir el concepto de *flexibilidad laboral*, reiteradamente aludido en cumbres anteriores. También comienza a ser asociado con el concepto de *seguridad*, buscando la complementariedad de ambos términos y dando lugar a lo que hoy día conocemos como ***flexiseguridad***. La intención es alcanzar un determinado objetivo de empleo mediante la combinación armónica de ambas ideas que pasaría por el reforzamiento y evolución de las competencias profesionales de los trabajadores para el empleo, junto con el mejoramiento de la protección social ante las eventuales vicisitudes que en la vida laboral pudieran producirse.

El Consejo Europeo de Barcelona del año 2002 valora positivamente ciertos logros alcanzados en el desarrollo del M.A.C. y en la E.E.E., constatando la



evolución seguida por las políticas de empleo desde una gestión de las prestaciones por desempleo, a una gestión del crecimiento en el empleo. Sin embargo, no es posible valorar de forma positiva determinados indicadores sobre el empleo, como el objetivo a alcanzar en el ámbito de mujeres y mayores, el pertinaz desempleo de larga duración y las deficiencias en materia de formación. En resumidas cuentas, surge la duda razonable sobre si los resultados positivos alcanzados son fruto de la eficacia de la E.E.E. y de la política comunitaria, o una mera consecuencia de la mejoría de la situación económica que se ve reflejada en el incremento del empleo.

### **GRÁFICO 5**

#### **ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO PARA EL PERIODO 2003-2005**

<b>Objetivos</b> Pleno empleo. Promoción de la calidad y la productividad del trabajo. Refuerzo de la cohesión y la inclusión social.	
<b>Requisitos</b>  Incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. Atraer más personas al mercado de trabajo. Lograr que la inversión en capital humano sea cada vez mayor y más eficaz. Asegurar la aplicación efectiva de las políticas mediante una mejor gestión.	<b>Directrices</b>
	1. Introducir o reforzar medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y las personas inactivas.
	2. Potenciar el espíritu de empresa y promover la creación de empleo.
	3. Abordar los cambios y promover la adaptabilidad en el trabajo.
	4. Promover el desarrollo de los recursos humanos y del aprendizaje permanente.
	5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
	6. Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
	7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.
	8. Hacer que trabajar sea más rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.
	9. Regularizar el trabajo no declarado.
10. Corregir las disparidades regionales en materia de empleo.	

*Fuente: Informe del Consejo Económico y Social 1/2005*

Ya en el año 2004, el Consejo Europeo de Bruselas abordó las principales cuestiones tan ampliamente debatidas: el crecimiento sostenible basado en la *flexiseguridad* (adaptabilidad de empresas y trabajadores) y empleo de calidad

mediante la inversión en el capital humano anticipando una tibia respuesta a futuras crisis venideras (véase gráfico 5).

Este Consejo vino precedido por el llamado *informe Kok*, que dejaba constancia de los paupérrimos resultados obtenidos hasta el momento y de la imposibilidad de alcanzar los objetivos cuantitativos fijados para 2010 en la *Estrategia de Lisboa*. Igualmente, se lamentaba del retraso y la pérdida de competitividad en relación con otras potencias económicas como los EE.UU. Las causas del fracaso fueron achacadas, entre otras, a la ampliación de la UE así como a la ralentización económica derivada de la crisis financiera de la época, lo cual dejaba patente, una vez más, la relación directamente proporcional existente entre crecimiento económico y nivel de empleo (cuestión puesta en entredicho actualmente). Esto sitúa en un segundo plano, con un carácter subordinado de los planteamientos económicos, a las políticas de empleo comunitarias.

Al año siguiente, en 2005, se elabora el informe denominado Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa (basado en el *informe Kok*), con características típicamente neoliberales y cuya pretensión, en síntesis, es simplificar, revisar y reordenar los objetivos y procesos iniciales de la Estrategia de Lisboa para adecuarse a las nuevas realidades económicas y productivas. Al constatar la excesiva complejidad burocrática del M.A.C., se propone una mejor gobernanza concretando y sintetizando las prioridades. Se formula la adopción de las 24 Directrices Integradas, capaces de aunar los planteamientos económicos y de empleo y con validez para un periodo de tres años, de las cuales destacamos por su interés las siguientes:

- Directriz 17. Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo y mejora de la calidad y productividad y al fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- Directriz 18. Promover una proyección de la vida laboral basada en el ciclo de la vida, intentando que los solicitantes de empleo accedan a un puesto de trabajo lo antes posible y posibilitando que los que han perdido el empleo mejoren su empleabilidad a través de

la formación y otras medidas activas de empleo que les permitan seguir vinculados al mercado de trabajo.

- Directriz 19. Crear mercados laborales que propicien la inserción, potencien el atractivo del trabajo y lo hagan económicamente atrayente para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados.
- Directriz 20. Mejorar los servicios de empleo a escala nacional y europea (red EURES, Servicios Europeos de Empleo).
- Directriz 21. Promover la flexiseguridad y la movilidad, anticiparse a los cambios en el mercado de trabajo y facilitar la transición a nuevos métodos de trabajo mediante la educación reglada, la formación en las empresas, la adaptación y la diversificación de los trabajadores a las nuevas competencias.
- Directriz 22. Racionalizar los costes laborales (salarios y seguros sociales), de forma que su evolución responda a la productividad y a la situación del mercado de trabajo.

Asimismo, el Consejo acordó que cada Estado miembro deberá presentar su respectivo Programa Nacional de Reformas (PNR) que será aprobado por los respectivos Gobiernos y cuyos objetivos deberán tener cobertura suficiente en los Presupuestos Generales correspondientes.

En líneas generales, la evolución de las políticas de empleo en el trienio 2005/2008, aún cuando no se alcanzaron los objetivos porcentuales previstos, fue bastante positiva al obtener avances en las reformas basadas en la flexiseguridad y sensibles progresos en la inversión de recursos, desde las políticas pasivas a las políticas activas de empleo.

Para el segundo ciclo final 2008/2010 se planteó una reforma basada en cuatro áreas prioritarias. En la referida a las políticas de empleo se propugnaban la necesidad de una mayor inversión en capital humano (mayor educación, mejor aprendizaje con el objetivo de incrementar la adaptabilidad de trabajadores y empresas) y los avances en *flexiseguridad* y políticas activas de

empleo (igualmente con fijación de objetivos porcentuales cuantificables siguiendo los últimos criterios de anteriores cumbres).

Sin embargo, estas propuestas no tuvieron en cuenta la irrupción a corto plazo de un inminente panorama de riesgo derivado de una manifiesta situación de crisis económica que presagiaba un fuerte incremento del desempleo, como realmente así ocurrió.

A finales del ciclo previsto en la E.E.E. y a la luz de los pobres resultados finalmente obtenidos, se puede afirmar sin ningún género de dudas el fracaso en la consecución de los objetivos cuantitativos pretendidos en la *Estrategia de Lisboa*. Pormenorizando los motivos, uno de ellos sería que el M.A.C., novedoso sistema de coordinación e interacción entre los Estados, ha pecado de farragoso, complejo y excesivamente burocrático; que si bien se intentó simplificar con una mejor gobernanza, no supuso la adopción de medidas nuevas, sino la reiteración de las consignas iniciales actualizadas con leves variaciones o con nuevas denominaciones semánticas. Además, el M.A.C., como su propio nombre indica, dejaba abierto los mecanismos para su implantación al compromiso de los diferentes Estados y ahí radica otro de los problemas: los Estados Miembros, en el mejor de los casos, lo aplicaron con bastante retraso, cuando no de forma parcial o simplemente no lo aplicaron.

Otro de los motivos que impidió lograr el éxito en la *Estrategia de Lisboa* podría estar en la directa interrelación entre los crecimientos económico y del empleo, asumiendo ya, que éste es una consecuencia de aquél, como lo prueba la adopción en su momento de las directrices integradas (hoy día esta aseveración se encuentra cuestionada). Además, los planteamientos iniciales de la E.E.E. fueron concebidos para un panorama de crecimiento económico sostenido y no para situaciones de crisis económica, con acentuación del desempleo, ralentización de las inversiones públicas e incremento de las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad. En resumen, desequilibrio patente de las balanzas públicas en su relación de gastos/ingresos.

Por último, no debemos olvidar que la *Estrategia de Lisboa* fue concebida para un periodo temporal de una década (2000-2010) y para un conjunto de quince Estados Miembros. Las sucesivas ampliaciones conllevaron a que, sin llegar a

la mitad de ciclo proyectado, los Estados Miembros pasaron a ser veinticinco y consumidas las tres cuartas partes del ciclo, éstos se convirtieron en veintisiete, muy diferentes entre sí y con estructuras de empleo cuando no precarias, siempre diversas.

En realidad, estas circunstancias ya eran conocidas por la propia UE merced al informe encargado al C.E.S.E. (Comité Económico y Social Europeo) titulado “*Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa después de 2010*”. En dicho informe se plantea la necesidad de una nueva “*reorientación estratégica*”, abordando nuevos retos más ambiciosos pero sin desistir en los objetivos cuantitativos fijados en la E.E.E. que entiende debe persistirse en alcanzarlos.

### 3.5 LA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA 2020

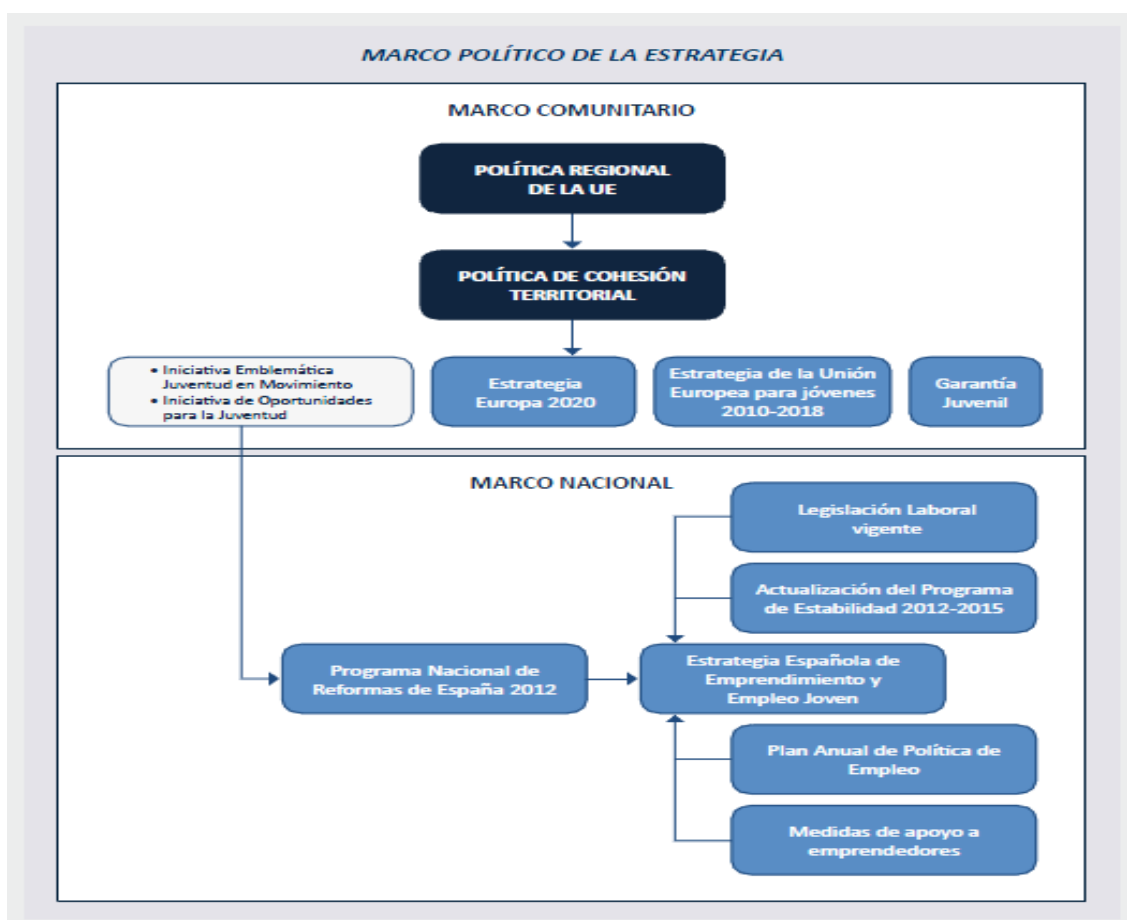
Esta nueva estrategia ha venido a denominarse “**Estrategia Europea 2020**”, y en realidad propugna las mismas prioridades ya conocidas de la Estrategia anterior: crecimiento inteligente, sostenible e integrador; mantenimiento del empleo, incremento de las capacidades profesionales, mejora de la inclusión en la actividad laboral y cohesión social, mecanismos de incremento de la productividad, *flexiseguridad*, movilidad, nuevas cualificaciones y, como novedad, mediante un *M.A.C.* evolucionado, el reforzamiento de la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los Estados Miembros (más bien es una pretensión institucional) a fin de lograr una “*armonización*” de las normas (anteriormente se pretendía tan solo la “*coordinación*”). Su consecución se basa en unas directrices cuyo objetivo cuantitativo para el año 2020 se fija en los parámetros siguientes:

- Empleo: el 75% de la población comprendida entre los 20 y 64 años ha de estar empleada.
- Investigación y desarrollo: el 3% del P.I.B. debe invertirse en I+D.
- Objetivos medioambientales: cambio climático y energía.
- Educación: el abandono escolar debe ser inferior al 10% y al menos el 40% de los jóvenes deben tener estudios superiores completos.

- Pobreza y exclusión social: el riesgo de pobreza debe incidir sobre 20 millones de personas menos.

Como podemos ver, nada nuevo, persiste la reiteración de los objetivos manidos a lo largo de la pasada década, quizás más realistas si tenemos en cuenta los medios disponibles para su ejecución.

### GRÁFICO 6



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Partiendo de estos objetivos, al igual que en la anterior estrategia, los Estados deberán elaborar sus propios Programas Nacionales de Reformas (objetivos, medidas y pautas), los cuales serán supervisados anualmente por el Consejo Europeo que evaluará los avances obtenidos en su aplicación práctica, tanto a escala nacional como en el ámbito de la UE (véase gráfico 6).

La puesta en marcha de estos objetivos se inicia a través de la Decisión del Consejo Europeo en torno a diez directrices integradas, de las cuales únicamente mencionaremos las que se refieren al empleo:

- Directriz 7<sup>a</sup>. Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural. Se plantea reforzar la *flexiseguridad*, combinando contratos de trabajo flexibles con políticas activas del mercado de trabajo y políticas de aprendizaje permanentemente eficaces con la promoción de la movilidad laboral y de los sistemas adecuados de Seguridad Social. Debe redoblarse el diálogo social y reducirse la segmentación, así como integrar en el mercado de trabajo a los principales grupos excluidos del mismo.
- Directriz 8<sup>a</sup>. Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente. Debe incentivarse el aprendizaje para que todos los adultos alcancen un nivel superior de cualificación, incrementándose la inversión en recursos humanos.
- Directriz 9<sup>a</sup>. Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles y alentar la participación en la enseñanza superior. Se debe intervenir en el sector de la educación para conseguir la mejora de la cualificación de la población activa y la adquisición de las competencias fundamentales.
- Directriz 10<sup>a</sup>. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza. Los Estados deben concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso a los servicios públicos, especialmente a la sanidad; y en evitar las situaciones de discriminación, reforzando los sistemas de protección social y el aprendizaje permanente.

## LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. EVOLUCIÓN Y REFORMAS

Veamos en el gráfico 7 un cuadro-resumen de lo tratado hasta este momento:

### GRÁFICO 7

Principales hitos en las Políticas Activas Comunitarias			
Año	Denominación	Contenido básico	Orientación político institucional
1986	Ampliación de la C.E.E.	Incorporación de Portugal y España	La Europa de los doce.
1987	Acta Única Europea	Extensión de la cohesión social y territorial (se duplican los Fondos Estructurales)	Las políticas sociales como factor de legitimación del mercado común
1989	Carta Comunitaria de los Derechos sociales de los trabajadores	Derechos de los trabajadores y participación laboral	Extensión de los derechos sociales
1992	Tratado de Maastricht (U.E.)	Protocolo Social anexo al Tratado Creación de la moneda única europea	Apertura de las competencias comunitarias al ámbito de lo social
1993	Libro Blanco sobre el Empleo de Jacques Delors	Respuesta coordinada al problema del desempleo.	Tres grandes líneas de actuación: económicas, contratación y consenso social.
1994	Consejo de Essen	Primer Plan de Acción para el Empleo plurianual	Construcción de una política de empleo común en la U.E.
1996	Cumbre de Dublín	Pacto de Estabilidad y Crecimiento	Firma del Acta Única Europea.
1997	Tratado de Amsterdam	Cooperación en la lucha contra la exclusión	Combatir la exclusión social
2000	Consejo Extraordinario de Lisboa	Estrategia de competitividad, empleo y cohesión social	Construir una Europa competitiva en lo económico e inclusiva socialmente
2000	Consejo Europeo de Niza	Agenda Social Europea	Lucha contra la pobreza y la exclusión social
2005	Programas Nacionales de Reforma	Renovación estratégica de Lisboa. Se dota a la Comunidad de competencias en materia coordinación	Directrices integradas (económicas y de empleo)
2006	MAC Social	Estrategias Nacionales de protección social	Visión ampliada de la inclusión social
2008	Agenda Social Renovada	Comunicación de refuerzo del MAC Comunicación sobre Políticas Activas Empleo	Inserción laboral como estrategia de las políticas activas de empleo
2010	Estrategia 2020	Desarrollo del concepto de flexiguridad (seguridad, flexibilidad y políticas activas de empleo)	Retorno al empleo. Consolidación de la gobernanza económica de la U.E.

*Fuente: Elaboración propia*

Los intentos de reforma de la gobernanza económica de la UE alcanzan en el año 2012 un momento clave de inflexión de la dinámica que se había venido siguiendo en los dos años anteriores. Ahora se trata de pasar de una estricta política de austeridad concentrada en el mantenimiento del equilibrio presupuestario a una política más flexible que haga coincidir dicho equilibrio con el crecimiento económico y del empleo. En esta línea se aprueba el *“Pacto para el Crecimiento y el Empleo”* que propone, entre otros asuntos, promover el crecimiento y la competitividad y hacer frente al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis con mecanismos como el *Pacto Euro Plus*, el *six-pack* y el *Semestre Europeo*<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> [Bar Cendón, A. *La reforma Constitucional y la Gobernanza Económica de la U.E.* Revistas UNED. 2012, pp. 85-86]]



Podemos decir que el “*Pacto Euro Plus*” no supone un cambio de orientación en el análisis de los problemas ni en los remedios aplicados con tanta ineficacia como torpeza a partir de mayo de 2010. Su contenido resulta reiterativo y el objetivo central es mejorar la competitividad (productividad en base a reducir los costes salariales), el empleo (promoción del modelo de *flexiseguridad*), la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas del conjunto de los países de la eurozona, especialmente el referido a los países periféricos.

Como su propio nombre indica, el “*six-pack*” es un conjunto de seis iniciativas de supervisión macroeconómica y fiscal que incluye medidas de dos tipos: preventivas y correctoras, de las cuales podemos destacar las referidas al fortalecimiento de la coordinación de políticas económicas y presupuestarias, un marco para la prevención y corrección de los déficits públicos excesivos y los desequilibrios macroeconómicos.

Otra de las iniciativas la constituye el denominado “*Semestre Europeo*”. Su funcionamiento es el siguiente: en los seis primeros meses del año, los Estados Miembros de la UE informarán sobre los avances conseguidos en el cumplimiento de los objetivos nacionales para implementar la Estrategia Europa 2020 en las áreas temáticas del *M.A.C.* para la protección e inclusión social, que abarcará la coordinación eficaz de las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los mismos. Así, en el mes de enero, la Comisión Europea establecerá las prioridades de la UE para impulsar el crecimiento y la creación de empleo durante el año que comienza. En marzo, los Jefes de cada Estado presentarán las orientaciones para las políticas nacionales. En abril, éstos remitirán a la Comisión las actualizaciones del P.N.R., que contendrá las medidas para impulsar el crecimiento del empleo. Por último, a finales de junio, el Consejo Europeo adoptará oficialmente las recomendaciones específicas para cada País Miembro.

En líneas generales el planteamiento de la UE ha consistido en establecer, dentro de su ámbito, unas directrices en materia de empleo que, posteriormente, habrán de ser reguladas por reglamentaciones nacionales. La

consecuencia jurídica que se deriva de la exposición a este proceso es que las políticas activas de empleo en España vienen definidas, en gran medida, por los criterios que introduce la UE en el Derecho Comunitario, lo que veremos en las próximas páginas, concretamente en el apartado número cuatro.

### 3.6 UNA REFERENCIA A LA FLEXISEGURIDAD

Mención aparte merece el concepto de **flexiseguridad**. La tendencia simplificadora en las políticas de empleo comunitarias alcanzó hasta la semántica al integrar los términos de *flexibilidad* y *seguridad* en una sola acepción.

El concepto de *flexibilidad* trata de dinamizar el mercado de trabajo desactivando rigideces en las RR.LL., como la reducción de garantías ante la extinción del contrato, la organización dinámica del trabajo o la facilitación de la prestación en los contratos de trabajo eventuales. Estos mecanismos estarían contrarrestados por el concepto de *seguridad* mediante suficientes y adecuados sistemas de protección al desempleo, así como con políticas activas del mercado de trabajo que permitirían a los trabajadores rápidas transiciones al empleo, tanto desde la educación reglada como desde el desempleo.

En resumen, permitir que las empresas puedan organizar la adaptación de su mano de obra a las necesidades económicas cambiantes, sustituyendo la estabilidad en el puesto de trabajo (*de por vida*) por la seguridad de permanencia en el mercado de trabajo (*en el empleo*). No obstante, en la práctica, se ha puesto más énfasis en el aspecto económico (reducción de los costes de despido, flexibilidad en la contratación...) que en el aspecto social (reforzamiento de las prestaciones por desempleo, mejora de los S.P.E....), y así los derechos de protección ante el desempleo se han visto mermados y la creación de empleo únicamente se ha orientado hacia la cantidad (aún así, escasa), que no hacia la calidad del mismo. La reciente crisis nos ha mostrado que el mercado de trabajo es ya muy flexible pero no tan seguro, inclusive a pesar de la tibia mejoría económica.

En definitiva, el cambio de modelo productivo que requiere la economía europea en general y la española en particular, no se producirá si no somos capaces de aprovechar el capital humano disponible que ahora está infrautilizado. Por tanto, resulta imprescindible aumentar su formación y su recualificación para acceder a los nuevos yacimientos de empleo requeridos por una nueva economía sostenible.

Dentro de este cambio de modelo productivo, las políticas de empleo están destinadas a jugar un papel fundamental ya que son una potente herramienta para dinamizar el mercado de trabajo, especialmente en situaciones de recesión como la que actualmente atravesamos.

#### 4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO NACIONALES

Las normas legislativas referidas al ordenamiento laboral han sido objeto de profundas reformas acordes con las nuevas situaciones que nos vienen impuestas por el transcurrir de los tiempos. Por un lado, dichas reformas vendrían motivadas por razones socio-políticas y, por el otro, por las circunstancias económicas, cuando no por ambas. No es posible separar de modo absoluto en dichas reformas los ámbitos de lo político, lo social y lo económico. Inicialmente, las reformas se centraban en regular las condiciones de trabajo al objeto de garantizar unas condiciones mínimas en materia de contratación, salarios, despido y prestación del trabajo. Posteriormente, con la pretensión de que los trabajadores puedan incorporarse o mejorar su empleo, se regularán las políticas activas de empleo.

##### *4.1 LA NORMATIVA PRECONSTITUCIONAL*

Un primer acercamiento a las reformas laborales lo encontramos en la Ley Benot (1873), cuyo objetivo fundamental era proteger a los menores de las abusivas condiciones en que se les empleaba en los establecimientos industriales. Y, posteriormente, con la creación de las primeras instituciones públicas dedicadas a cuestiones sociales, como la Comisión de Reformas Sociales (CRS) del año 1883 y el Instituto de Reformas Sociales en 1903, que constituyen los primeros acercamientos del legislador en su labor de intervención en las relaciones laborales.

En los años setenta del pasado siglo el intervencionismo político en el mercado laboral se manifestaba en la preocupación por la contratación y el pleno empleo. Así, los Decretos 1293 y 2531/1970, son ejemplos de la política de estímulos públicos a la contratación laboral (bonificación de las cotizaciones laborales a la Seguridad Social), a favor de determinados grupos de trabajadores con especiales dificultades de inserción (jóvenes y

desempleados), lo cual constituye un rasgo genuinamente común y persistente en nuestra historia laboral contemporánea.

A partir del año 1975 las reformas de calado vinieron motivadas a raíz de la llamada *transición* del régimen político, que se caracterizó por el inicio de la progresiva reducción intervencionista estatal en las relaciones de trabajo. El mejor ejemplo está representado por el formidable poder normativo del Ministerio de Trabajo, legislador paralelo del que emanaban las Reglamentaciones y Ordenanzas laborales.

Así, la Ley de Relaciones Laborales (Ley 16/1976, de 8 de abril) reflejaba un nuevo panorama político-social, al proclamar en su preámbulo que, “... *la Ley no puede ni debe olvidar el futuro y ha de anticiparse, en la medida de lo posible, a los criterios y nuevos planteamientos que se adivinan en un porvenir inmediato*”. De esta manera, se recogen o quedan preparadas en su articulado algunas tendencias y mejoras que se presume, serán realidad en los próximos años.

Al año siguiente, ante la gravedad de la situación económica española, se firmaron y ratificaron los consensuados Pactos de la Moncloa y, en ejecución de los mismos, se promulgó el RDL. 43/1977 sobre Política salarial y empleo, que recogía “...*la necesidad ineludible de una profunda reforma...*” y ordenaba al Gobierno regular la contratación temporal de desempleados y elaborar un Plan de empleo juvenil. Este mandato fue ejecutado mediante los Reales Decretos números 3280 y 3281/1977 respectivamente, coadyuvado con el impulso de las inversiones públicas generadoras de empleo, mediante el RD 3397/1977, que adoptaba “*medidas urgentes y eficaces para combatir el paro forzoso*”.

### 4.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA AL INGRESO DE ESPAÑA EN LA C.E.E (1978-1986)

Como es lógico, la principal referencia nacional a las políticas activas de empleo la tomamos de la Constitución Española (1978) y, en concreto, de su Capítulo Tercero, “*De los principios rectores de la política social y económica*” que en sus artículos 40, apartado 1 y 2, indican: “*Los poderes públicos*

*promoverán... De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo... Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales...”, y en su artículo 49: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión... e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos... y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”(Véase Anexo I).*

La década de los 80 fue enormemente prolífica en materia de legislación laboral, obligada principalmente por la necesidad de adaptar el Derecho del Trabajo a la Constitución y, además, motivada por las nuevas doctrinas sobre “*flexibilización del mercado de trabajo*” defendidas por países más avanzados. Fruto de ello fue la Ley 8/1980, del **Estatuto de los Trabajadores**, aún vigente hoy día (lógicamente con no pocas modificaciones en su articulado, que no en su estructura). Esta norma no podía sustraerse a la situación de la economía española y, en particular, del empleo en aquellos años. Así encontramos amplias referencias a las medidas de fomento del empleo (ayudas, subvenciones, desgravaciones y contratación temporal) que al año siguiente se tradujeron en Reales Decretos de desarrollo como el R.D. 1361/81 (contratos en prácticas y para la formación), R.D. 1362/81 (contratación temporal limitada), los R.D. 1363 y 1364/81 (trabajadores desempleados con prestación agotada o con responsabilidades familiares) y el R.D. 1372/81 (trabajadores minusválidos).

No obstante, la norma que en realidad marca un hito en la legislación nacional sobre el empleo es la Ley 51/1980, **Ley Básica de Empleo**, que en su mismo Título Preliminar nos habla ya sin ambages, “*DE LA POLÍTICA DE EMPLEO*”, con la tan perseguida finalidad de conseguir el *pleno empleo* al estipular en su artículo segundo los objetivos siguientes:

- a) Aumentar el nivel de empleo...
- b) Establecer y regular sistemas de prevención y protección del desempleo.

- c) Gestión de medidas que posibiliten la información, orientación, formación y promoción profesionales.
- d) Proteger la movilidad ocupacional.

Asimismo, en su art. 5º.1 señala *“El Gobierno establecerá periódicamente programas de fomento del empleo.”*

La pertinaz crisis económica de la época trajo como realidad la necesidad de adaptar el marco institucional en materia de empleo, al no poder sustraerse de las nuevas circunstancias de la economía nacional dominadas por un creciente desempleo. Así se promulgó la Ley 32/1984, modificadora del Estatuto de los Trabajadores y considerada como la **1ª gran reforma laboral**, que introdujo nuevas medidas como la *“flexibilidad externa”* o *“flexibilidad de entrada”*, es decir, disposiciones primigenias sobre políticas activas de creación de empleo referidas básicamente a la contratación temporal coyuntural, no causal y no indefinida, como medida de fomento del empleo (*“más vale un mal empleo que ninguno”*). Esta opción se verá consolidada con la normativa posterior, de tal forma que llegará a sustituir a las políticas anteriores de *regulación* (del tiempo de trabajo, del salario, etc.). Buena muestra de ello son las disposiciones siguientes:

- R.D. 1989/84. Dada su enorme funcionalidad resultó ser una prolífica norma receptora del 35% del total de contrataciones laborales de la época (contratación temporal de fomento del empleo) y que, además, propició la denominada *“dualización del mercado de trabajo”* entre contratos indefinidos y temporales, expresión que permanece hasta nuestros días.
- R.D. 1991/84, regulador de la contratación a tiempo parcial, de los contratos de relevo y de la jubilación parcial.
- R.D. 1992/84, para la inserción de jóvenes trabajadores, articulando los contratos en prácticas y para la formación.
- R.D. 2104/84, sobre contratos de duración determinada, de trabajadores fijos discontinuos y por lanzamiento de nueva actividad.

- R.D.L. 1/1986, optimiza el mejor reparto del volumen de trabajo y reduce el tope máximo de horas extraordinarias anuales, a 80 en lugar de las 100 horas anteriores.

Como ya hemos mencionado, de esta época datan expresiones como “*dualización del mercado de trabajo*”, “*contratación precaria*”, “*contratos basura*”, contrapuestas a la contratación indefinida con características obviamente más protectoras para los trabajadores<sup>6</sup>.

El uno de enero de 1986 supuso la incorporación efectiva de España (junto con Portugal) a la CEE. y el establecimiento, tras un periodo transitorio, del Mercado Único mediante la firma del Acta Única Europea, que contiene disposiciones que perfilan las competencias de la ya denominada Comunidad Europea (CE) sobre formación profesional (art. 118 b) y cohesión económica y social (art. 130 A-130 E).

### 4.3 LA APLICACIÓN NACIONAL DE LAS POLÍTICAS COORDINADAS EUROPEAS (1990-2011)

En la década de los 90, las nuevas exigencias de competitividad derivadas de nuestra integración en el ámbito europeo, a las que habría que sumar las profundas transformaciones productivas y comerciales debidas a la globalización de la economía y a la expansión de las nuevas tecnologías, unidas a la imperante recesión mundial, derivaron en consecuencias inflacionistas y de paro nefastas para nuestro país. En materia de empleo, el Gobierno respondió a estas circunstancias adversas con medidas políticas incentivadoras: bonificaciones/subvenciones a la contratación. Como novedad, y al objeto de ralentizar la desmesurada expansión de los contratos temporales, incentivó la contratación indefinida en favor de colectivos con especiales dificultades de acceder al empleo (jóvenes, mayores de 45 años y mujeres). Prueba de ello fueron las normativas promulgadas como medidas de urgencia mediante el R.D. 1/1992, convalidado por las leyes 22/1992 y 3/1993.

---

<sup>6</sup> [Montoya Melgar, A. *Tradición e innovación de las reformas laborales de España (1975-2012)*. Universidad Complutense de Madrid. 2013, pp. 18-21]



Estas medidas políticas de “*subvención empresarial a la contratación*”, quizás en detrimento de otras como las de “*formación del trabajador*”, suponen lo que se ha venido a denominar el “*efecto peso muerto*”, que se produciría cuando las empresas utilizan en su provecho estas modalidades de contratación aún cuando ya habían decidido realizar la incorporación de trabajadores, sin que las mismas supongan un plus añadido en la creación de empleo.

En esta línea, la Ley 10/1994 de medidas urgentes de fomento de la ocupación, supuso una estimable reforma al introducir determinados cambios de calado para la época como la simplificación administrativa, la reducción de trámites burocráticos y la introducción de novedades importantes en materia de empleo (la casi total supresión del contrato temporal de fomento del empleo para reducir la temporalidad, el impulso de los contratos en prácticas y de aprendizaje, la movilidad y la flexibilidad). Asimismo, puso fin a la exclusividad del tradicional monopolio estatal que obligaba a realizar las contrataciones laborales con oferta de empleo previa cursada a través del Instituto Nacional de Empleo (I.N.E.); posibilitó la existencia de las agencias de colocación sin fines lucrativos y permitía, a partir de ese momento y con determinadas garantías, la actividad propia de las empresas de trabajo temporal, convirtiéndolas en vehículos alternativos canalizadores de las políticas activas de empleo.

Aunque la situación del empleo nacional había mejorado con respecto a la etapa anterior, ésta sigue preocupando a los agentes sociales que en el año 1997 pactan de forma negociada el denominado *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo*, plasmado en las leyes 63 y 64/1997 de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida. La principal novedad, aparte de las habituales bonificaciones, reducciones de cuotas a la Seguridad Social e incentivos fiscales; consistía en la creación de un nuevo tipo de contrato para el fomento de la contratación indefinida que contemplaba una reducción sustancial de la indemnización general por despido en determinados supuestos.

A partir de 1998, España, al igual que el resto de los países de la UE, se encuentra obligada a presentar anualmente un PNAE, siguiendo las directrices europeas en materia de política de empleo.

Las normativas posteriores a esta fecha, R.D. 236/2000 y Ley 12/2001, se centraron en reforzar la estabilidad y la calidad del empleo a través de modificaciones en el ámbito de la contratación en un inútil intento por reducir la *dualidad* persistente en materia de empleo. Las Leyes 5 y 45/2002 articularon vías de comunicación entre las políticas activas de empleo (medidas de fomento y formativas –sistema de formación profesional-) y las pasivas (protección al desempleo –“*renta activa de inserción*”-).

La influencia cada vez más acentuada de los criterios europeos en materia de empleo (*E.E.E., planes de empleo plurianuales, etc.*) se manifiesta resumido en la Exposición de Motivos de la **Ley 56/2003, de Empleo**, que se expresa del siguiente modo: “... *el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar sólo en clave nacional. La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la UE. –política económica, a través de las Grandes Orientaciones de Política económica, y política de empleo, a través de las Directrices de Empleo y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, en coordinación con la estrategia de inclusión social- obliga al Estado Español a establecer objetivos cuantificados de actuación con desempleados, toda vez que la UE. vincula la distribución de fondos europeos (F.S.E.) al logro de dichos objetivos, lo que necesariamente obliga al establecimiento de mecanismos que hagan posible su cumplimiento.*”.

En teoría, podemos considerar que esta ley supone para España el origen real de las políticas activas de empleo fundamentada en cuatro pilares básicos: los S.P.E. (intermediación laboral y orientación profesional), la formación para el empleo, los incentivos (bonificaciones empresariales) y la creación de empleo directo.

Asimismo, la distribución y armonización de competencias entre Estado y CCAA en materia de política de empleo tienen su principal marco regulador en esta Ley, centrada en asegurar la cooperación y coordinación entre las

Administraciones implicadas, y, como objetivo, el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, conforme detallamos a continuación:

### **GRÁFICO 8**

#### **OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA LEY 56/2003, DE EMPLEO**

Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.  
Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.  
Facilitar la práctica profesional.  
Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.  
Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.  
Promover la creación de actividad que genere empleo.  
Facilitar la movilidad geográfica.  
Promover políticas de inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.  
Garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación.

*Fuente: Informe C.E.S. 1/2005.*

En el año 2004 destacamos la firma de la *Declaración para el Diálogo Social: competitividad, empleo estable y cohesión social*. Se trata de un acuerdo consensuado y tripartito (gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales) referido a cuestiones esenciales de la regulación del mercado de trabajo y de la protección social.

En el año 2005, el Gobierno de España, conforme a la nueva concentración de objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa, elabora el Programa Nacional de Reformas (P.N.R. 2005-2010) alrededor de dos grandes pilares: conseguir la convergencia plena en renta per cápita con la UE y alcanzar una tasa de empleo del 66%. Éstos estarán basados en siete grandes ejes de actuación, de los cuales destacamos el Eje 6, titulado *Mercado de Trabajo y Diálogo Social*, donde se contemplan diferentes actuaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, de las que destacamos las medidas siguientes:

- Incrementar el empleo de los jóvenes.

- Aumentar la tasa de ocupación femenina y eliminar su discriminación laboral.
- Favorecer la conciliación entre la vida laboral y personal.
- Puesta en marcha de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Prolongación de la vida activa.
- Favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad y colectivos con riesgo de exclusión social.
- Mejorar el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo.
- Reducir la temporalidad.
- El compromiso de que todo demandante de empleo, antes de acumular seis meses en desempleo, tenga una participación en acciones y medidas de reinserción, cualificación, reciclaje profesional u oferta de puesto de trabajo adecuado.

### GRÁFICO 9

#### Ejes de Actuación del PNR 2005-2010



*Fuente:* Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica.

El eterno “*doble problema irresoluto de insuficiente volumen de empleo y alto nivel de temporalidad*”<sup>7</sup>, fue el punto de partida del Acuerdo Tripartito para la Mejora del Crecimiento y del Empleo. Este acuerdo desembocó en la Ley 43/2006 de igual nombre, que incorporaba las habituales recetas de fomento de la contratación *estable* y de *calidad* (conversión de contratos temporales en indefinidos), coherente con los principios de *flexiseguridad* de inspiración comunitaria. Se centra en los colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo (jóvenes, mujeres y mayores), en la reducción de la temporalidad mediante el fomento de la contratación indefinida a través de incentivos fiscales, junto con bonificaciones y reducciones de cuotas a la Seguridad Social; y, por último, mediante la conversión de contratos temporales en indefinidos. Asimismo y con igual pretensión, destacaríamos de la presente norma la introducción de restricciones al encadenamiento injustificado de contratos temporales por aplicación de topes, tanto en el plano temporal como en el número de contratos posibles para un mismo puesto de trabajo, y que una vez superado dicho límite devendría en considerar al trabajador como indefinido.

Como siempre, un nuevo ciclo de crisis económica mundial, la tardanza de nuestro país en adoptar medidas adecuadas y la incapacidad manifiesta para acometer con agilidad reformas profundas; propicia un verdadero aluvión legislativo en materia de empleo en el cuatrienio siguiente. Profusión legislativa con las trasnochadas medidas de fomento del empleo de siempre; en esta ocasión acompañadas con la precipitada inyección económica del Gobierno en la financiación de obras públicas para la Administración Local y en la rehabilitación de viviendas (Plan E), tratando de maquillar el severo impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo que hacía tambalear los dos grandes objetivos enunciados en el PNR-2005: convergencia y tasa de empleo. Ejemplos de ello serían el RD 385/2007, el RDL 2/2008, el RD 1975/2008, el RDL 9/2008, la Ley 14/2009, el 1300/2009, el RDL 13/2009, los RDL 5 y 6/2010 y, por último, la Ley 35/2010.

---

<sup>7</sup> [Montoya Melgar, A. op. cit. pp. 23]]

Esta última disposición, que podríamos denominar “*reforma menor*”, venía precedida por el fallido intento de ser consensuada mediante el diálogo social y reconocía, ya sin ambages, la insostenibilidad económica y social del vigente modelo de relaciones laborales del momento. Sus ambiciosos objetivos se limitan, no obstante, a la renovación de los tradicionales mecanismos - conocidos hasta el hartazgo-, con la pretensión de acometer el “*triple problema*”: reducir de manera efectiva la dualidad en el mercado de trabajo en aras de lograr un empleo estable y de calidad, reforzar los mecanismos de flexibilidad interna en las empresas que permitan acometer con mayor seguridad el mantenimiento del empleo en situaciones de crisis y mejorar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas con mayores dificultades de inserción laboral. Destacaremos como novedad importante, la liberalización de la actividad de las Agencias Privadas de Colocación con ánimo de lucro en las tareas de vincular oferta y demanda con el objetivo de intentar mejorar la intermediación laboral.

Al amparo del diálogo social, mediante los RDL 1/2011 y el Real Decreto-Ley 3/2011 de medidas urgentes, se promueven las reformas de las Políticas Activas de Empleo para el periodo 2011-2020, con programas extraordinarios y urgentes -plan de choque- para afrontar la “*coyuntural*” situación de la economía y el empleo. En sus aspectos más significativos, la normativa perseguía una vinculación más estrecha entre las políticas activas y pasivas de empleo.

Con el fin de cumplir con lo anterior, a partir de este año el texto legal faculta al Gobierno para la utilización de ciertas herramientas de intervención y planificación, entre las que se encuentran la ***Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE)*** y el ***Plan de Activación de Políticas de Empleo (PAPE)***, en colaboración con las CC.AA. y facilitando la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Resulta destacable, como importante novedad, la constitución (sin dotación presupuestaria inicial) de un “*Fondo de políticas de empleo*”, cuya finalidad es la de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas en materia de políticas activas de empleo y que se nutrirá,

principalmente, de los remanentes de crédito y de las cuotas nominales de Formación Profesional (F.P.) y cuyo reparto queda ligado a la consecución de resultados conforme a los objetivos comprometidos.

Finalmente, resaltar también el RDL 7/2011, donde podemos comprobar que aparecen influencias derivadas de las directrices impulsadas por la UE., como la corriente de “*flexiseguridad*” (flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores).

#### 4.4 ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014

En este mismo año, y de forma consensuada con las Comunidades Autónomas y los Agentes Sociales, se promulga el RD 1542/2011 que aprueba la ***Estrategia Española de Empleo 2012-2014*** constituyendo la referencia básica y común a todos los servicios de empleo (enmarcada en los objetivos de la Estrategia Europea 2020). Se determinaron los siguientes objetivos para el horizonte del año 2020:

- Alcanzar una tasa de empleo del 74% para la población comprendida entre los 20 a 64 años (del 68,5% de empleo femenino).
- Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.
- Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas.
- Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado.
- Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.
- Promover la igualdad de género en el mercado laboral.

(Véase resumen en Gráfico 10).

**GRÁFICO 10**

**Estrategia Española de Empleo 2012-2014**

<b>MERCADO LABORAL: FLEXIBILIDAD, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN</b>	<b>REFORMA DE LAS INSTITUCIONES LABORALES</b>	Favorecer la empleabilidad de los trabajadores.
		Fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral.
		Favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo.
		Favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral.
	<b>REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO</b>	Reorientación de los programas de promoción del empleo.
		Reorientación de los programas de formación profesional para el empleo.
		Nuevos instrumentos para la orientación profesional y la intermediación en el mercado laboral.
		Racionalización de los incentivos económicos a la contratación laboral.
		Coordinación y evaluación por parte de los servicios públicos de empleo.

*Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

Siguiendo el tradicional método de legislar, inveterado en la normativa laboral española al encadenar un R.D.L. con la posterior convalidación mediante una Ley (invocando el art. 86 de la Constitución Española), el nuevo Gobierno neoliberal entrante procedió a sancionar la **Ley 3/2012**, también de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, si bien dentro del rígido marco financiero impuesto por la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Todo ello en consonancia con las Recomendaciones del Consejo Europeo de junio de 2012, de aumentar la eficacia de las políticas activas de empleo y reforzar la coordinación entre los S.P.E. (estatal y autonómico).

Esta ley reconoce abierta y expresamente en su preámbulo, *“que los problemas del mercado de trabajo lejos de ser coyunturales son estructurales”*, y que el objetivo es la *“flexiseguridad”*. A pesar de que se autocalifica como un nuevo modelo de relaciones laborales, en realidad se trata de las reiteradas propuestas siempre enunciadas y nunca logradas de pleno empleo, mediante la creación de nuevos puestos de trabajo y reducción de la dualidad laboral mediante la estabilidad en el empleo. No obstante, resaltaremos diversas medidas como la autorización a las ETT para desarrollar directamente tareas



de colocación, la reducción de las indemnizaciones en caso de despido y la ultraactividad de los convenios colectivos<sup>8</sup>.

### 4.5 PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2012

El principal instrumento de coordinación para el diseño, gestión y ejecución de la EEE en el conjunto del Estado es el PAPE. Este Plan introduce un nuevo enfoque de organización y evaluación por objetivos en la política de empleo en España, delimitando de forma concreta los objetivos expuestos en la EEAE 2012-2014, tanto a escala nacional como autonómica.

Bajo el principio de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria y en el marco de la EEE 2012-2014, se aprobó en este año 2012 el primer **Plan Anual de Política de Empleo**, entendido como *“el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”*.

La clave del nuevo sistema reside en la evaluación y en la orientación a resultados acerca del grado de cumplimiento de unos objetivos comunes a todas las CCAA y contempla, por primera vez, indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la eficacia de las acciones desarrolladas. Igualmente, el Plan ha de contener los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral que vayan a llevar a cabo las CCAA y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Véase gráfico 11.

El Plan fija los siguientes objetivos prioritarios:

1. Reducir la tasa de desempleo juvenil.
2. Mejorar la empleabilidad de los demás colectivos afectados por el paro.

---

<sup>8</sup> [Montoya Melgar, A., op. cit. pp. 18-27)].

GRÁFICO 11

DESCRIPCIÓN					EUROPA 2020	RETOS/RIESGOS	PRESPTO.	IMPACTO
Principales objetivos y relevancia	Contenido de la medida	Instrumentos normativos	Progreso alcanzado en los últimos 12 meses	Próximos pasos	Contribución estimada a los objetivos 2020	Retos y riesgos de aplicación	Gastos e Ingresos anuales/ Contribución de Fondos Europeos	Descripción cualitativa
<b>Supervisión y evaluación de la reforma del mercado laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de un grupo de trabajo en el seno del Ministerio de Empleo y Seguridad Social dirigido a recoger información y elaborar indicadores para evaluar el impacto de la reforma laboral.</li> <li>Creación de un foro con operadores jurídicos destinado a identificar los principales problemas de aplicación de la reforma laboral.</li> <li>Elaboración de un informe sobre el impacto de la reforma sobre el mercado de trabajo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2012.</li> </ul>	Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El grupo de trabajo funciona desde julio de 2012, habiéndose introducido diversos cambios en los sistemas estadísticos del Ministerio.</li> <li>El foro con los operadores jurídicos quedó constituido en marzo de 2013.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación del informe de evaluación y contraste por organismo independiente.</li> <li>Mantener el seguimiento a través de los grupos de trabajo.</li> <li>Modificaciones normativas si se detectan problemas.</li> </ul>	Contribución estimada a los objetivos 2020	El escaso tiempo transcurrido desde la publicación de una norma con profundas implicaciones es difícil el análisis y la obtención de conclusiones definitivas.		La monitorización realizada hasta la fecha apunta a que la reforma está contribuyendo a alcanzar los objetivos, y a que los jueces están asumiendo el espíritu de la norma.
<b>Planificación, coordinación y evaluación de las políticas activas de empleo: los planes anuales de empleo 2012 y 2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El plan anual de empleo fija los objetivos prioritarios de las políticas de empleo y establece la coordinación entre los distintos servicios públicos competentes: el servicio estatal y los servicios autonómicos.</li> <li>El plan de 2012 estableció, como novedad, indicadores para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la evaluación de las acciones desarrolladas.</li> <li>Los objetivos y medidas prioritarias del plan de 2013 se establecerán a partir de los objetivos de la EE 2020 y de la evaluación programada en 2012. Tales resultados condicionarán la distribución de fondos entre las CCAA para desarrollar políticas activas.</li> </ul>	Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El plan anual de empleo 2012 está en vigor desde agosto.</li> <li>Creación, en octubre de 2012, de un grupo de trabajo para evaluar las políticas activas y pasivas de empleo con representación del Estado y las CCAA.</li> <li>Lanzamiento de una estrategia plurianual de políticas activas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación del plan de empleo 2013, durante el primer semestre.</li> </ul>	Facilita el incremento de la tasa de empleo al contribuir a reducir el tiempo de permanencia en el desempleo.	Condiciona a el reparto de los fondos para políticas activas.		El Plan anual de empleo constituye una herramienta de coordinación que permite articular unas políticas activas sistematizadas y dirigidas a objetivos comunes en todo el territorio. La evaluación será la base para orientar las actuaciones a los objetivos prioritarios de empleabilidad y activación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- Apoyar a los emprendedores a través de medidas que contribuyan a crear empleo y posibilitar el mantenimiento de los mismos en el mercado de trabajo.
- Acentuar la colaboración público-privada para reforzar la búsqueda de empleo de los desempleados.
- Desarrollar medidas de fomento del empleo para colectivos específicos, con especial atención a las personas con discapacidad.
- Lucha contra el fraude.

#### 4.6 PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2013

Al año siguiente, el R.D.L. 16/2013 de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, se hacía eco de la contribución *positiva* de la reforma emprendida en el año anterior, pues había “*contribuido a frenar el ritmo de destrucción de empleo, ahorrando miles de despidos...*”. La misma norma define en su articulado como “*ajustes*

*menores*” la simplificación administrativa de los contratos de trabajo, el favorecer la contratación estable mediante el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, el fomento del contrato a tiempo parcial y el contrato en prácticas, entre otros.

En esta línea, y con la intención de conseguir una mayor vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo, se refuerzan los elementos de control en el cumplimiento de las obligaciones dirigidas a la búsqueda activa de empleo por parte de los beneficiarios de las prestaciones y subsidios de desempleo, con el fin de acelerar su empleabilidad.

Asimismo se revisaron, entre otras medidas, las de intermediación laboral (Portal Único de Empleo), de F.P. (Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y Formación Profesional Dual), de reducción de las modalidades de contratos de trabajo y de bonificaciones en la contratación laboral.

El P.A.P.E. para el año 2013 ha seguido la nueva estrategia acordada con las CCAA, basada en la coordinación y eficiencia entre las distintas administraciones competentes y en la progresiva implantación de una cultura de evaluación de resultados. Así, en 2013, por primera vez una parte de los fondos estatales distribuidos entre las CCAA para desarrollar políticas activas tuvo en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos comunes identificados (véase gráfico 12).

Las acciones y medidas del P.A.P.E. 2013 se deberán dirigir al cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos siguientes:

1. Fomento de la inserción laboral a través de la formación profesional de calidad. Aporta como novedad importante la implantación de un nuevo sistema de formación profesional dual, revisión del modelo de formación para trabajadores, ahora abierto a la competencia entre los posibles prestadores de tales servicios y no sólo a los agentes sociales tradicionales.

GRÁFICO 12

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS						
CCAA	TOTAL EMPLEO 2013	TOTAL FORMACIÓN 2013	MODERNIZACIÓN SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO	TOTAL POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	AYUDAS PREVIAS A LA JUBILACIÓN	TOTAL 2013
ANDALUCIA	66.601.354	224.759.867	7.140.961	298.502.182		298.502.182
ARAGON	12.083.125	21.800.967	677.723	34.561.815		34.561.815
PRINCIPADO DE ASTURIAS	13.205.139	26.298.627	852.837	40.356.603	2.018.969	42.375.572
ILLES BALEARS	6.594.673	17.631.922	492.948	24.719.543		24.719.543
CANARIAS	15.760.570	58.334.889	1.976.215	76.071.474	270.000	76.341.474
CANTABRIA	6.774.333	12.027.905	350.998	19.153.236		19.153.236
CASTILLA-LA MANCHA	16.793.675	45.673.653	1.310.076	63.777.404		63.777.404
CASTILLA Y LEON	23.301.311	52.090.852	1.587.199	76.979.362		76.979.362
CATALUÑA	62.257.310	127.868.282	3.552.814	193.678.406	320.000	193.998.406
COM. VALENCIANA	35.036.574	94.430.631	2.842.718	132.309.923	260.000	132.569.923
EXTREMADURA	12.036.756	36.247.237	1.510.897	49.794.890		49.794.890
GALICIA	23.890.814	80.368.868	2.574.506	106.834.188	1.315.151	108.149.339
COM. DE MADRID	51.150.190	113.655.847	3.937.729	168.743.766	3.600.000	172.343.766
REGION DE MURCIA	10.684.910	24.226.467	685.619	35.596.996		35.596.996
COM. FORAL DE NAVARRA	2.174.092	11.026.630	325.628	13.526.350		13.526.350
LA RIOJA	3.105.924	4.688.066	181.132	7.975.122		7.975.122
TOTAL	361.450.750	951.130.510	30.000.000	1.342.581.260	7.784.120	1.350.365.380

Datos en Euros

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

2. Vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo (activación). Se trata de reforzar los mecanismos de control sobre el cumplimiento por parte de los beneficiarios de prestaciones por desempleo de sus compromisos de búsqueda activa de empleo persiguiendo la mejora de su empleabilidad.

3. Fomento del empleo juvenil y apoyo al emprendimiento. Como se ha comentado anteriormente, en este mismo año el Consejo Europeo constata la situación particularmente difícil de los jóvenes y propuso la *Iniciativa de Empleo Juvenil* denominada *Garantía Juvenil*, con la pretensión de garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años<sup>9</sup> reciban una oferta de empleo, formación profesional continua, estímulos a la formación reglada abandonada, formación de aprendiz o periodo de prácticas en una plazo de cuatro meses tras acabar la educación reglada o quedar en desempleo. Es decir, un sistema de orientación con atención integral personalizada para demandantes de empleo. Los países miembros que antes de final de año pudieran presentar un *Plan Nacional*

<sup>9</sup> Con fecha 13/04/2015, la Ministra de Empleo y Seguridad Social y los Consejeros de Empleo de las Comunidades Autónomas, han acordado ampliar la edad máxima de acceso al Sistema Nacional de Garantía Juvenil de los 25 a los 29 años, con carácter extraordinario y hasta que la tasa de paro entre ambas edades, actualmente del 29,7 %, se sitúe por debajo del 20 %.

de *Implantación de la Garantía Juvenil* tendrían acceso a los fondos de dicha iniciativa europea (F.S.E.). Con estos antecedentes, el Gobierno de España aprobó de forma consensuada con los interlocutores sociales la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, que recoge 100 medidas, 15 de ellas de aplicación inmediata merced a su tramitación mediante R.D.L. Éstas se vertebran en torno a la mejora de los cuatro ejes principales de actuación: intermediación, empleabilidad, estímulos a la contratación y emprendimiento (véase gráfico 13).

**GRÁFICO 13**



*Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

### 4.7 ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014-2016

Igualmente, en el marco de la Estrategia Europea 2020, con fecha 08/07/2014 el Consejo emitió su Recomendación para España. Dicho texto valora positivamente las reformas emprendidas en el año 2012, pues han contribuido a aumentar la flexibilidad interna de las empresas, han recortado los costes de indemnización en caso de despido, han introducido medidas para facilitar el empleo estable a tiempo parcial y han supuesto la reducción – temporal- de las cotizaciones a la Seguridad Social aplicables. Sin embargo, en

## LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. EVOLUCIÓN Y REFORMAS

el plano negativo destaca: la segmentación en la contratación, el elevado número de tipos de contratos, la diferencia en los costes de despido entre contratos de duración determinada e indefinidos, el retraso en las iniciativas de modernización de los S.P.E. y la inadecuada adaptación de la educación reglada y la formación para el empleo a las necesidades del mercado de trabajo.

En este último periodo se promulgó el Real Decreto 751/2014 por el que se aprueba la **Estrategia Española de Activación para el Empleo para el periodo plurianual 2014-2016**, que sustituye a la anterior EEE 2012-2014 (véase Gráfico 14).

### GRÁFICO 14

**Cuadro-resumen de la EEAE 2014-2016**

Secciones	Estrategia Española de Activación para el Empleo (2014-2016)		
1) El marco normativo en el que se desenvuelve.	* Estrategia Europa 2020, directrices de empleo y PNR.		
2) El análisis de la situación actual y las tendencias del mercado de trabajo.	* Valoración positiva. * Colectivos con especiales dificultades.		* Servicios sociales, agroalimentarios * I + D + i
3) Desarrollo de los principios de actuación y objetivos de la Estrategia (principios rectores).	a) Principios de actuación.	* Coordinación y mejora SNE. * Eficacia. * Programación. * Unidad de acceso. * Igualdad oportunidades.	* Tratamiento personalizado * Adecuación objetivos * Participación intermediarios * Fomento emprendimiento
	b) Objetivos:		* Empleabilidad de Jóvenes * Colectivos de difícil inserción * Formación Profesional * Vinculación políticas activas/pasivas
	b.1 Estratégicos: de carácter anual, selectivos, dirigidos a un ámbito concreto con indicadores de cumplimiento.  b.2 Estructurales: de carácter plurianual. Competencia de cada CCAA.	* Orientación profesional. * Formación y recualificación. * Oportunidades de empleo.	* Igualdad de oportunidades * Emprendimiento y autoempleo * Mejora del SNE
4) Delimitación de los instrumentos necesarios para lograr los propósitos fijados.	Planes anuales de Políticas de Empleo.	* Servicios	* Comunes * Propios
		* Programas	
		* Textos normativos	* Reglamento de Servicios * Reglamento Empleo * Reglamento F.P.
		* Elementos vertebradores	* Buenas Prácticas * Acuerdo Agencias de colocación * Portal único de empleo * Garantía Juvenil
5) Determinación de cómo realizar el seguimiento y evaluación.	a) Principios de eficacia, servicio y resultados b) Evaluación de resultados		
6) El marco presupuestario.			

Fuente: Elaboración propia

Esta extensa norma, diseñada en coordinación con las CC.AA., es coherente con la Recomendaciones del Consejo de la UE en lo referente a España, al propiciar una reforma de las políticas activas del mercado de trabajo orientadas a la consecución de resultados con el objetivo de acelerar la

transición desde el desempleo al empleo de calidad, fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones mediante servicios profesionalizados. Asimismo, recomienda reforzar y modernizar los S.P.E. para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación y mejorar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación.

El nuevo texto reglamentario se configura como el marco normativo estatal para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral.

El preámbulo de esta norma asume ya el fracaso (*“no ha resultado acorde”*) de la Estrategia del anterior periodo 2012-2014, achacándolo a la ausencia de mecanismos de evaluación y de control de resultados. En consecuencia, no es de extrañar que el elemento más novedoso de esta estrategia sea una reforma claramente orientada a objetivos. De esta manera, la evaluación de su cumplimiento por parte de cada Comunidad Autónoma condiciona el reparto de fondos de ejercicios posteriores mediante la aplicación de un sistema de medición a base de indicadores, más un mecanismo que garantice la continuidad en la prestación de anteriores servicios, amortiguando el impacto que supone la aplicación del nuevo modelo.

El documento se divide en seis secciones:

- 1) El marco normativo en el que se desenvuelve.
  - Estrategia Europa 2020, las directrices de empleo y el Programa Nacional de Reformas aplicado.
- 2) El análisis de la situación actual y las tendencias del mercado de trabajo.
  - Valoración optimista.
  - Colectivos con especiales dificultades (jóvenes, mujeres, mayores sin cualificación, y desempleados de larga duración.
  - Servicios sociales, agroalimentario e I+D+i.
- 3) El desarrollo de los principios de actuación y objetivos de la Estrategia (principios rectores).
  - a. **Principios de actuación:**

- Coordinación, colaboración transparencia, participación activa, mejora y modernización de todos los agentes integrantes del SNE y su marco institucional.
- Eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados.
- Programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos.
- Garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios y jóvenes desempleados.
- Garantía de la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación.
- Tratamiento personalizado de los demandantes de empleo.
- Protección ante el desempleo a través de la prestación económica, la promoción de la activación y la reinserción de los demandantes.
- Ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral.
- Participación de otros agentes y empresas, tanto públicas como privadas.
- Fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

**b. Objetivos:**

b.1 Estratégicos o prioritarios (de carácter anual, selectivos, dirigidos a un ámbito o finalidad concreta y con unos indicadores de cumplimiento).

- Mejora de la empleabilidad de los jóvenes y consecución de lo previsto en la Garantía Juvenil.
- Fomento de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, como son los desempleados de larga duración, los mayores de 55 años y los beneficiarios del plan PREPARA.
- Mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo.



- Refuerzo de la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulso al emprendimiento.

b.2 **Estructurales** (se articulan en torno a seis ejes de carácter plurianual previamente consensuados con las CC.AA. según sus objetivos finales):

- La orientación profesional, referida a acciones encaminadas a apoyar la inserción de la *persona* desempleada en el mercado de trabajo. El más importante es el destinado a establecer un itinerario individual personalizado del trabajador.
- La formación y recualificación, que incluye labores destinadas a proporcionar un aprendizaje acorde a las necesidades del mercado y las capacidades del beneficiario.
- Las oportunidades de empleo, que implican cualquier actividad que fomente la contratación.
- La igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, cuyo objetivo es promover la equidad entre mujeres y hombres, así como impulsar la conciliación de la vida laboral y familiar.
- El emprendimiento y el autoempleo, que supone el fomento de la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo o la economía social.
- La mejora del marco institucional del SNE, como medida de carácter transversal, ocupada en mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del SNE y su modernización.

4) La delimitación de los instrumentos necesarios para lograr los propósitos fijados:

- a. Los Planes Anuales de Políticas de Empleo.

- Servicios. Conjunto coordinado de actividades prestadas a las personas y empresas de forma continuada en el tiempo, para facilitar la consecución de empleo o la empleabilidad.
  - Comunes. Son compartidos por todos los integrantes del SNE.
  - Propios. Aquéllos servicios que se prestan por uno de los integrantes del sistema.
  - Programas. Actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial concreto; desarrolladas en un periodo de tiempo determinado y con un coste identificado. También se dividen en comunes y propios.
  - Textos normativos:
    - Reglamento de Servicios. Los prestados por el SPE y los incluidos en la Cartera Común del SNE, como la orientación profesional, la colocación y el asesoramiento a empresas, la formación y la cualificación para el empleo y el asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
    - Reglamento de Empleo. Es el marco de ejecución de los programas que pueden desarrollar las CCAA en materia de fomento del empleo y de la inclusión social de discapacitados, así como sus aplicaciones presupuestarias.
    - Reglamento de Formación Profesional. Con la intención de supervisar con la máxima eficiencia el uso de los recursos, el seguimiento de las acciones formativas y su adaptación a las necesidades de capacitación requeridas por el mercado de trabajo.
  - Elementos vertebradores:
    - Programa de buenas prácticas (desarrollo de perfiles profesionales de los desempleados).
    - Acuerdo Marco con agencias de colocación.
    - Portal único de empleo.
    - Implantación de la Garantía juvenil.
- 5) La determinación de cómo realizar el seguimiento y evaluación.

- a. Principios: eficacia, servicio a la ciudadanía y consecución de resultados.
  - b. Evaluación de resultados. Mediante un sistema exhaustivo de indicadores que determinan los índices de cumplimiento de cada uno de los proyectos planteados en el PAPE, que determinarán la asignación de fondos económicos (para este año el 60%).
- 6) El marco presupuestario.
- a. Fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.
  - b. Recursos propios de las CCAA.
  - c. Fondos procedentes del F.S.E.

### 4.8 PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO 2014

Para este año, la EEAE se sirve del **Plan Anual de Política de Empleo 2014** que recoge el conjunto de iniciativas a desarrollar en favor de los trabajadores: mejorar de los servicios de empleo, procurar su mayor empleabilidad, agilizar la inserción de aquéllos que han perdido su puesto de trabajo y, en definitiva, favorecer la recuperación del empleo. De este modo, el PAPE 2014 recopila y concreta los objetivos comunes fijados por la Estrategia y propone servicios y programas concretos a realizar por el SEPE o las CCAA durante el año 2014. Igualmente fija los indicadores necesarios que servirán de base para conocer y evaluar el grado de cumplimiento de los proyectos, que determinarán el reparto de fondos al siguiente año.

La estructura del texto se asemeja a la ya comentada en la EEAE, por lo que omitimos su desarrollo pormenorizado por mor de resultar reiterativos. No obstante, sí destacaremos los anexos que acompañan al texto principal, verdadera concreción práctica del Plan. Los anexos I y II presentan un resumen numérico por ejes de los diferentes servicios y programas a realizar: el primero, de carácter general y el segundo, por CC.AA. El anexo III recoge sus denominaciones ordenadas por eje y comunidad autónoma. Por su parte, el anexo IV muestra la dotación presupuestaria exacta de cada actuación, indicando a qué eje pertenece cada uno. Y por último, el anexo V enumera y

explica cada uno de los indicadores sobre los que se asienta la evaluación para la consecución de los objetivos.

Las medidas propuestas por las CC.AA o el SPEE se incluyen en el PAPE tras valorar que son acordes a criterios de idoneidad. Éstas han de reunir las siguientes características: 1) encajar en el marco del SNE; 2) gestionarse mediante subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otro instrumento ajustado a derecho; 3) iniciar su ejecución durante el año 2014, de forma que la medida pueda continuar desarrollándose en años posteriores; 4) ser actuaciones relevantes, previamente identificadas, que den respuesta al mercado laboral; 5) estar dotadas de elementos que permitan valorar metas, fines y resultados con claridad y concreción; y 6) ser consistentes con el resto de elementos que integran el Plan, como sus ejes, objetivos estratégicos o estructurales<sup>10</sup>.

Hacemos referencia al R.D.L. 3/2014, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. En su preámbulo, el Gobierno entiende que el retorno de nuestra actividad económica a tasas de crecimiento positivo obliga a dirigir su política económica hacia los siguientes objetivos: acelerar el proceso de reducción del paro, estabilizar el mercado de trabajo y crear empleo. Se trata de medidas, siempre urgentes, tales como la posibilidad de reducción de las cotizaciones sociales por contingencias comunes y la tarifa plana reducida para nuevas contrataciones indefinidas, para incorporaciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2014 y en empresas que mantengan el nivel de empleo neto durante al menos tres años.

Tomamos nota de la Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia -verdadero cajón de sastre- del cual, no obstante, destacaremos su capítulo IV referido al Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

---

<sup>10</sup> [Nogueira Ferrero, L. *Comentario a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014*. 2014, pp.2-16)].

Por último nos referiremos al R.D. 7/2015, por el que se aprueba la **Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo** (antiguo mandato enunciado ya por la Ley 56/2003), dentro del marco de la E.E.E. 2020 y de acuerdo con lo previsto en la E.E.A.E. 2012-2016, como hemos visto.

Se define como el conjunto de servicios comunes cuya prestación continua debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los S.P.E., ya sea directamente o a través de su colaboración con otros agentes habilitados para ello. Entre sus pretensiones y objetivos básicos citamos el de *“ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado a sus características y a los empleadores a contratar a trabajadores apropiados a sus necesidades;...corregir los desajustes entre la oferta y la demanda de empleo;...vincularse con el sistema de protección del desempleo con sujeción al compromiso de actividad; y coordinarse con el resto de políticas activas de empleo.”*.

Se denomina *“común”*, pues resulta de aplicación al conjunto de los usuarios (personas y empresas) de los S.P.E. del territorio nacional y con garantías de acceso a las prestaciones incluidas en cada servicio, independientemente del lugar en que se encuentren.

Asimismo, la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo estará integrada por las actuaciones en materia de orientación profesional, de colocación y de asesoramiento de empresas; formación y cualificación para el empleo y de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, cuyo normal funcionamiento responderá al decálogo siguiente:

1. Transparencia.
2. Igualdad de acceso.
3. Eficiencia.
4. Trazabilidad de las actividades.
5. Orientación a resultados.
6. Calidad técnica y de gestión.
7. Atención personalizada.
8. Portabilidad e interoperabilidad.
9. Activación para el empleo.
10. Gestión por competencias profesionales.

Confiemos que la presente norma no se circunscriba a ser un mero índice de servicios y que, mediante su ejercicio y desarrollo, se auto-dote de la coherencia y credibilidad que todos deseamos convirtiéndose en modelo de referencia y de eficaz aplicación para abordar un tema tan sensible como el que hemos manejado en el presente trabajo.

## 5. PROPUESTAS CONCRETAS DE ACTUACIÓN

Se hace pues necesaria una reorientación de las políticas activas de empleo, que bien podría llevarse a cabo con las propuestas de actuación siguientes:

1) La mejora real del funcionamiento de los S.P.E. -más allá del documento escrito-, podría alcanzarse ofreciendo a los desempleados una atención personalizada, de forma que la atención en las oficinas de empleo tenga un carácter proactivo al pasar de ser meras “*tramitadoras de subsidios*” a verdaderos cauces de “*orientación e integración profesional cualificada*”. Con este fin adoptaríamos un tratamiento preventivo, individualizado e integral, favorecedor de la empleabilidad y de las competencias profesionales de los trabajadores y que situase las necesidades de las personas desempleadas en centro de la reforma (objetivos que sobre el papel recogen las Leyes 56/2003 y 18/2014 antes citadas).

Todo ello, en el marco de un eficiente programa de evaluación de control de resultados, con protocolos de actuación (demandas, ofertas, contratos, orientación) e indicadores de desarrollo fiables y eficaces y cuyo fin no se base en la simple aportación de datos estadísticos (se estima que únicamente el 1,6% de los desempleados encuentra trabajo a través de los S.P.E.).

En consecuencia, no se entiende que en España el gasto per cápita en políticas de empleo se sitúe a la cola de los países más avanzados de la UE, lo cual resulta preocupante si tenemos en cuenta que somos uno de los países con una mayor tasa de paro estructural. Resulta harto difícil explicar esta paradójica situación de que, a mayores necesidades, menores recursos disponibles; a pesar de que España esté considerada como la cuarta economía de la eurozona (véase Anexo II).

2) Un adecuado asesoramiento e información será la base para la personalización en el diseño de itinerarios de formación y trayectorias profesionales para desempleados. Mediante la elaboración de programas

especiales de recualificación y reubicación profesional, prioritariamente para determinados colectivos como los provenientes de determinados sectores o actividades en declive (sector de la construcción), para los menores de 30 años, para mujeres y para los parados de mayor edad y/o de larga duración; conseguiríamos adaptar el perfil del usuario a los puestos de trabajo demandados por el actual mercado laboral.

3) La mejora de la interconexión de las políticas activas y pasivas de empleo tradicionales mediante una coherente combinación de la participación en programas de formación y búsqueda activa de empleo con la percepción de las prestaciones y subsidios de desempleo, dando así cumplimiento al compromiso de actividad suscrito. Estas medidas bien podrían ir dirigidas prioritariamente a los trabajadores provenientes de empresas en crisis, afectados por Expedientes de Regulación de Empleo (E.R.E.) extintivos mediante un protocolo de atención preferente.

4) La reforma cualitativa de la formación para desempleados. Para ello resulta necesario potenciar el catálogo, el prestigio y el buscador de los cursos de formación, inclusive proporcionando libertad de elección a los desempleados para decidir dónde formarse y orientando buena parte de los esfuerzos hacia los trabajadores y desempleados con menor nivel de cualificación. Es constatable que los cursos de formación profesional en el empleo, con alguna digna excepción, se han mostrado ineficaces ante procesos de selección, sin que los mismos sean considerados como méritos relevantes por parte de los empleadores.

5) El impulso de iniciativas innovadoras para la creación de nuevos tipos de «*empleo + formación*», de forma que el “*desempleado-trabajador*” pueda compatibilizar trabajos a tiempo parcial y/o de modesta remuneración con una parte del subsidio por desempleo. Esta iniciativa implicaría tanto a las Administraciones Públicas (central, autonómica y local) como a los empleadores privados, en aras de lograr la creación de empleos con un elevado componente formativo para el puesto de trabajo.

6) La experiencia nos ha mostrado con suma crudeza que los incentivos económicos a la contratación han constituido una bonificación directa a las empresas, sin que ello haya supuesto la mejor opción para el



mantenimiento del empleo. En consecuencia, la tendencia sería redireccionarse hacia un modelo en el que el mecanismo de las bonificaciones empresariales a la contratación tengan un menor peso – “*efecto peso muerto, el efecto sustitución y el efecto desplazamiento*”- en el total del gasto público en políticas activas de empleo, puesto que se ha podido constatar que la gran mayoría de las contrataciones bonificadas se hubieran llevado a cabo igualmente aunque la empresa no hubiera recibido ninguna ayuda económica.

7) Fomentar un mercado de trabajo más eficiente y, sobre todo, más justo, con reducción de la segmentación, de la dualidad laboral y del trabajo precario en aras de mejorar la calidad y la sostenibilidad del empleo, así como de facilitar la flexibilidad interna -movilidad funcional en las empresas- y la *flexiseguridad* como alternativas a la destrucción de empleo.

## 6. CONCLUSIONES

En este apartado se presentan las conclusiones más relevantes extraídas tras la redacción del presente trabajo, una vez analizada y sintetizada la información obtenida.

Tradicionalmente se ha venido dando más importancia a las políticas pasivas de empleo que a las activas, puesto que durante muchos años las políticas de empleo han estado orientadas, principalmente, a la salvaguarda de la protección económica de los desempleados en situaciones de necesidad ante la pérdida del empleo.

Sin embargo, las opciones de mejora de las estrategias de empleo pasan por variar la composición de dichas políticas, desde un sistema pasivo a otro activo, y desde un enfoque que propugna únicamente la flexibilidad hacia otro más equilibrado que refuerce la seguridad (*flexiseguridad*), con el objetivo último de reducir al mínimo los periodos de transición inter-empleos.

En esta última década, las políticas sociales europeas se han orientado hacia el modelo del «estado de bienestar activo» que otorga la prioridad a la oferta de trabajo y a la inclusión y permanencia de los trabajadores en el mercado laboral. Este paradigma perfila un desplazamiento de los ciudadanos desde un estado de dependencia de las prestaciones asistenciales propias del denominado “*estado del bienestar*”, hacia otro que comprende el trabajo estable, entendiendo siempre que éste último sea adecuado a las necesidades y cualificaciones de la persona.

Este hecho se refleja en las estrategias de empleo comunitarias, diseñadas para incrementar la tasa de empleo por medio de políticas activas en el mercado de trabajo, así como con medidas de reforma estructural. No obstante, el sistema institucional europeo, complejo y burocrático, se caracteriza por una estructura organizativa sofisticada que se articula en torno a un modelo de gobernanza comunitario en el que la puesta en marcha de las

acciones propuestas plantea dificultades a los Estados miembros a la hora de tomar decisiones coordinadas, no pocas veces debido a su falta de compromiso.

Con la consulta de diversas fuentes legislativas hemos obtenido información sobre el marco normativo general que regula las políticas activas de empleo comunitarias. De este modo, hemos podido constatar que las políticas activas de empleo en España se encuentran determinadas, en sus líneas generales de actuación, por el marco europeo de referencia a través de su incardinación en el modelo adoptado por la UE, como corresponde a un país miembro.

Actualmente y dentro del marco de la E.E.E. 2020, las políticas activas de empleo en España siguen las líneas de actuación acordadas con las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, plasmadas en la E.E.A.E. 2014-2016. Se articulan en torno a seis grandes ejes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo. La evaluación y seguimiento de los resultados alcanzados tendrá como finalidad el cumplimiento de los objetivos estratégicos y estructurales fijados, basados en los principios de eficacia, servicio a la ciudadanía y consecución de resultados.

## 7. ABREVIATURAS USADAS MÁS FRECUENTES

- B.O.E.....Boletín Oficial del Estado.
- C.E. ....Comunidad Europea.
- CEE.....Comunidad Económica Europea.
- C.E.S.E. ..Comité Económico y Social Europeo.
- C.R.S.....Comisión de Reformas Sociales.
- E.E.E. ....Estrategia Europea de Empleo.
- E.E.A.E....Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.
- E.R.E. ....Expediente de Regulación de Empleo.
- F.P. ....Formación Profesional.
- F.S.E. ....Fondo Social Europeo.
- I.N.E. ....Instituto Nacional de Empleo.
- I+D.....Investigación y Desarrollo.
- M.A.C. ....Método Abierto de Coordinación.
- O.C.D.E...Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- P.A.E. ....Plan de Acción para el Empleo.
- P.L.A. ....Plan Local de Acción.
- P.E.E. ....Pacto Europeo para el Empleo.
- PNAE .....Plan Nacional de Acción para el Empleo.
- P.N.R.....Programa Nacional de Reformas.
- P.A.P.E....Plan de Activación de Políticas de Empleo.
- P.E.E. ....Pacto Europeo para el Empleo.
- P.I.B. ....Producto Interior Bruto.
- P.L.A. ....Plan Local de Acción.
- P.N.A.E. ..Plan Nacional de Acción para el Empleo.
- P.N.R.....Programa Nacional de Reformas.
- R.D.L. ....Real Decreto Ley
- RR.LL. ....Relaciones Laborales.
- S.E.P.E....Servicio Público de Empleo Estatal.
- S.P.E. ....Servicios Públicos de Empleo.
- T.U.E. ....Tratado de la U.E.
- UE .....Unión Europea.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

### a) Artículos en revistas

- Robes Portillo, P. (2002): «El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los Planes de Acción para el Empleo». Revista núm. 32 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ruesga Benito, S.M. (2003). «Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la U.E.» Revista Abet, Vol. III, nº 2. pp. 133-162. Sao Paulo.
- Terradillos Ormaetxea, E. (2006): «La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española». Revista num. 62 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Revista (2011). *Isomer (Investigación Social y de Mercado)*. «Políticas Activas de Empleo». Financiada por el Ministerio de Trabajo, Consejería de empleo andaluz y el Fondo Social Europeo.
- Cuadernos del Ministerio de Trabajo nº 6 (Enero 2011). Políticas activas de empleo para un cambio de modelo productivo. Carlos Mulas-Granado y Rafael Fernández Sánchez.
- Bar Cendón, A. La Reforma Constitucional y la Gobernanza Económica de la U.E. (2012). Revistas UNED.
- Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales núm. 32/2013. «Tradición e innovación de las reformas laborales de España (1975-2012)». Alfredo Montoya Melgar. Universidad Complutense de Madrid. pp. 17-27.
- Documento de Síntesis. «Políticas activas y territorio: análisis de las formas de provisión de formación para el empleo y servicios de orientación a nivel territorial». (2013). Expediente C20110223. Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.
- Nogueira Ferreiro, L. (2014: «Comentario a la EEAE 2014-2016 y el PAPE 2014». Revista Internacional y Comparada de RR.LL. y Derecho del Empleo, pp. 2-16. Escuela Internacional de Alta Formación en RR.LL. y de Trabajo ADAPT.

### b) Libros

- García Serrano, Carlos (2007). «Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral». Universidad de Alcalá.
- Martín Puebla, Eduardo (2009): «El sistema de F.P. para el empleo». Ed. Lex Nova. Valladolid.

### c) Capítulo de libros

- Ruesga Benito, S.M. (2002) «Economía del trabajo y política laboral. E. Pirámide. pp. 185-190.

**d) Informes técnicos y comunicaciones**

- *Junta de Andalucía. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Estudio sobre Políticas Activas de Empleo en la U.E. y principales países desarrollados. Octubre 2004, pp. 29-30.*
- *Colección Informes CES. Informe 1/2005. Desequilibrios ocupacionales y Políticas Activas de Empleo.*
- *Documentos de trabajo. DT 07/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granado y Gustavo Nombela. Fundación ideas para el progreso.*
- *Fundación Luis Vives. Cuaderno 1. Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Empleo.*

**e) Direcciones URL y sitios de internet**

- *Universidad de Huelva. Política de empleo en la U.E.  
<http://uhu.es/uniporta/unijornadas/documentos/politicaempleoue.doc>*
- *Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Programa Nacional de Reformas (Europa 2020)  
[http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/debes\\_saber/pnr/](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/)*

9. ANEXOS

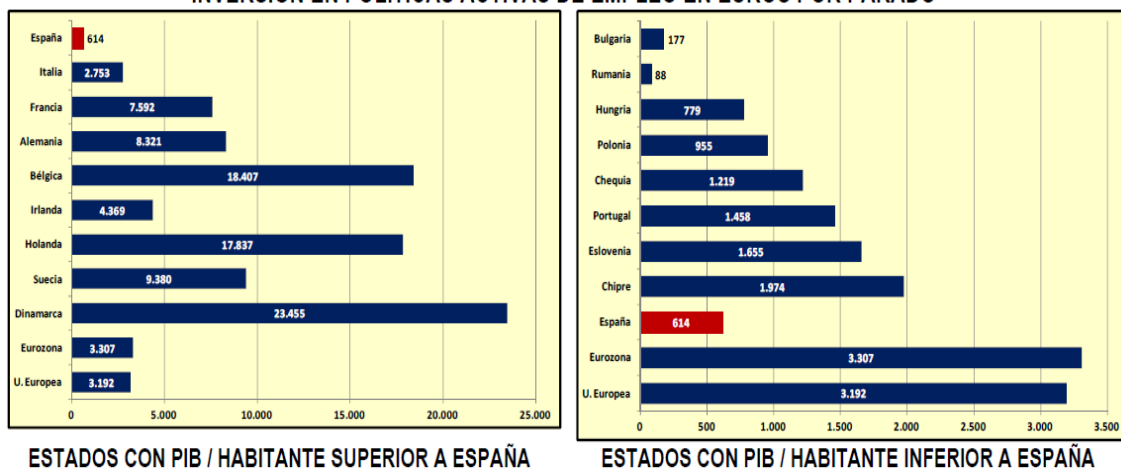
ANEXO I

Desarrollo histórico de las Políticas Activas de Empleo. Principales hitos en el ámbito nacional			
Año	Denominación	Contenido básico	Orientación política
1978	Constitución Española, art. 40, 148 y 149.	"Los poderes públicos... realizarán una política orientada al pleno empleo".	Marco general de referencia.
1980	Ley 8/1980 Estatuto de los Trabajadores	Medidas regulatorias laborales promulgadas legislativamente.	Nuevo marco post-constitucional de las relaciones laborales
1980	Ley 51/1980, Básica de Empleo	Diseño de la estructura inicial de las medidas de política de empleo.	Nuevo modelo laboral post-constitucional más flexibilizador.
1984	Ley 32/1984, de empleo	Reforma del Estatuto de los trabajadores.	Flexibilización de los contratos temporales.
1986	RDL 1/1986, de medidas urgentes administrativas... y laborales	Reducción del número máximo de horas extraordinarias.	Estrategia de flexibilidad en el reparto del tiempo de trabajo.
1992	Ley 22/1992, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección...	Reasignación del gasto público, racionalizando la protección por desempleo	Desplazamiento desde las tradicionales políticas pasivas hacia las políticas activas
1994	Ley 10/1994, de medidas urgentes de fomento de la ocupación.	Reconocimiento operativo de las agencias privadas de colocación y las ETT.	Modernización de la intermediación laboral.
1997	Ley 63/1997, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y...	Fomento contratación indefinida y reducción de las indemnizaciones por despido.	Empleo de calidad y flexibilización "de salida".
2001	Ley 12/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo...	Garantías en los contratos temporales.	Reforzamiento de la estabilidad en el empleo.
2002	Ley 45/2002, de medidas urgentes para la reforma del desempleo...	Establecimiento del compromiso de actividad.	Permeabilidad entre las políticas activas y pasivas de empleo.
2003	Ley 56/2003, de Empleo	Ruptura monopolio público de intermediación laboral.	Descentralización y coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo.
2006	Ley 43 para la mejora del crecimiento y el empleo.	Incentivación de la contratación indefinida. Modernización de los SPE.	Fomento del empleo estable y de calidad.
2010	Ley 35, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.	Incentivación contractual y liberalización de la intermediación laboral.	Doble fin de reducir el desempleo y promover la estabilidad en el empleo.
2011	R.D. Ley 1 y 3, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable...	Real Decreto 1542/2011, Estrategia Española de Empleo 2012-2014.	Vinculación más estrecha entre políticas activas y pasivas de empleo.
2012	La Ley 3, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. E.E.E. 2012-2014. P.A.E.	Formación dual, contratación indefinida en pymes y atribución a las ETT de funciones propias de las agencias de colocación.	Nuevo modelo de RRLL que frene la destrucción de empleo y sienta las bases para la creación de empleo estable y de calidad.
2013	RDL 16, de medidas urgentes para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad.	Regulación del contrato a tiempo parcial y en prácticas de apoyo a emprendedores, y guarda legal de menores hasta los 12 años.	Favorecer la contratación estable y la empleabilidad de los trabajadores.
2014	RDL 3, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.	Reducción de las cotizaciones sociales mediante tarifa plana en la contratación indefinida.	Estabilización del mercado de trabajo y de la creación de empleo.

Fuente: Elaboración propia

ANEXO II

INVERSIÓN EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EUROS POR PARADO



Fuente: Comisiones Obreras