Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Ministerio de Trabajo y Economía Social
«BOE» núm. 292, de 07 de diciembre de 2021
Referencia: BOE-A-2021-20185

ÍNDICE

Preámbulo . . . 3

Artículos . . . 7

Artículo único. Aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. . . . 7

Disposiciones adicionales . . . 7

Disposición adicional primera. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. . . . 7

Disposición adicional segunda. No incremento de gasto público. . . . 7

Disposiciones transitorias . . . 7

Disposición transitoria única. Devolución de fondos procedentes de ejercicios anteriores. . . . 7

Disposiciones derogatorias . . . 8

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.. . . . 8

Disposiciones finales . . . 8

Disposición final primera. Modificación del Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo. . . . 8

Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. . . . 8

Disposición final tercera. Modificación del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. . . . 8

Disposiciones finales . . . 9

Disposición final quinta. Habilitación para el desarrollo reglamentario. 9

Disposición final sexta. Entrada en vigor. 9

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2021-2024. 9

CAPÍTULO I. Situación de partida para la puesta en marcha de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 9

CAPÍTULO II. Escenario y tendencias del Mercado de Trabajo 40

CAPÍTULO III. Principios inspiradores de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 52

CAPÍTULO IV. Objetivos estratégicos, específicos y medidas propuestas 62

CAPÍTULO V. Reformas normativas necesarias en materia de políticas activas de empleo, así como su conexión con otras reformas que coadyuvan el proceso de transformación productiva 79

CAPÍTULO VI. Planificación estratégica y temporalización de la implantación de las nuevas medidas 81

CAPÍTULO VII. Marco financiero que sustenta la nueva Estrategia 82

CAPÍTULO VIII. Seguimiento y evaluación y las herramientas para hacerlos efectivos 85

CAPÍTULO IX. Nueva gobernanza del Sistema Nacional de Empleo 86

TEXTO CONSOLIDADO
Última modificación: 16 de julio de 2025

Norma derogada, con efectos de 17 de julio de 2025, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 633/2025, de 15 de julio. Ref. BOE-A-2025-14693

El texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece que uno de los tres instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo (en adelante, e indistintamente, Sistema Nacional de Empleo o SNE) será la Estrategia Española de Activación para el Empleo (en adelante, e indistintamente, Estrategia Española de Activación para el Empleo o EEAE), junto con los Planes Anuales de Política de Empleo (en adelante, PAPE) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (en adelante, SISPE). Asimismo indica que, en el ejercicio de las competencias definidas en su artículo 3.1 y en el artículo 10.1, el Gobierno aprobará la Estrategia a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y que en ella se reflejarán las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, incluyendo tanto los servicios y programas que realizan los servicios públicos de empleo con fondos estatales como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios.

La Estrategia se elaborará en colaboración con las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se informará por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y se someterá a consulta e informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Además, se consultarán los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

Transcurridas las dos primeras décadas del siglo XXI se hacen patentes las transformaciones que se están produciendo en los mercados de trabajo, sus efectos sobre el empleo y sobre condiciones de vida de las personas. Estos cambios profundos suscitan un amplio debate que se extiende a todos los ámbitos de la interlocución política, económica y social.

Dentro de esta reflexión global de lo que debe ser una evolución inteligente, sostenible e integradora de los mercados de trabajo, que requieren un nuevo impulso del diálogo social y la necesidad de adaptar la regulación laboral, la reforma de las políticas activas de empleo representa una necesidad para el país. Por una parte, porque las políticas activas de empleo son un elemento sustancial para acompañar a las personas en las transiciones laborales, cada vez más frecuentes, a través de la orientación, el reciclaje profesional y el aprovechamiento de las oportunidades de empleo a lo largo de la vida laboralmente activa. Por otra, porque son un complemento imprescindible de las políticas de protección del empleo y un instrumento útil para evitar la exclusión laboral y la cronificación de la dependencia de las medidas de protección, al tiempo que deben acompañar el necesario proceso de transformación productiva.

En concreto, para ciertos colectivos como las personas jóvenes, personas en situación de desempleo de larga duración y otros colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad, las políticas activas de empleo contribuyen a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, actuando sobre las causas de la menor empleabilidad como los desajustes en la cualificación, las dificultades para adquirir experiencia profesional o habilidades para la búsqueda y el mantenimiento de la ocupación. Son también un instrumento útil para la mejora de la cohesión territorial, cuando se concentran preferentemente en las zonas menos desarrolladas, afectadas por crisis sectoriales o deslocalización productiva y, por tanto, con menores oportunidades de empleo y mayor riesgo de despoblación. La nueva Estrategia incorpora la perspectiva de género en todas las dimensiones de la misma.

El Gobierno de España ha situado la reforma y el impulso de las políticas activas de empleo entre sus prioridades la modernización de estas políticas y el acompañamiento personalizado a las personas y a las empresas, y el compromiso con el trabajo decente, la calidad y la estabilidad en el empleo, inspiran la nueva Estrategia. Unas políticas activas coherentes con el proceso de transformación productiva, orientadas a resultados, sostenidas sobre el apoyo y el aumento de las capacidades de los servicios públicos de empleo y con una nueva gobernanza reforzada.

Tras la declaración por la Organización Mundial de la Salud de la pandemia internacional provocada por la COVID-19, el 11 de marzo de 2020, los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron con rapidez medidas coordinadas de emergencia para proteger la salud de la ciudadanía y evitar el colapso de la economía.

El Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, consciente de la necesidad en este momento histórico de un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, acordó un paquete de medidas de gran alcance.

Estas medidas aúnan el marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027 reforzado y la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»), cuyo elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La instrumentación de la ejecución de los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación se realizará a través del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, y de conformidad con lo establecido por la Decisión de Ejecución del Consejo relativa la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Council Implementing Decision – CID), de 13 de julio de 2021.

Los proyectos que constituyen dicho Plan permitirán la realización de reformas estructurales los próximos años, mediante cambios normativos e inversiones, y, por lo tanto, permitirán un cambio del modelo productivo para la recuperación de la economía tras la pandemia causada por la COVID 19 y, además, una transformación hacia una estructura más resiliente que afronte con éxito otras posibles crisis o desafíos en el futuro.

En la política palanca VIII. «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se encuadra el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», liderado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, y en cuyas iniciativas tractoras prioritarias de reforma estructural participa el Servicio Público de Empleo Estatal.

Dicho Componente tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando, además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía.

Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo». Precisamente una de las actuaciones contempladas para la implementación de esta Reforma es la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021-2024, que contendrá la planificación estratégica para los cuatro próximos años. Mediante la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 que se aprueba por este real decreto se procede a dar cumplimiento a la implementación de esta actuación, concretamente del compromiso del hito 334 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Esta normativa se ajusta a los principios de gestión específicos del PNRTR establecidos en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y a lo establecido en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

A partir de un diagnóstico compartido, la Estrategia determina el marco conceptual y organizativo al que deberán referirse todas las actuaciones que se lleven a cabo en el seno del Sistema Nacional de Empleo en materia de políticas de activación y formación profesional para el empleo, los principios, los objetivos comunes, tanto estructurales como estratégicos, los instrumentos a utilizar, la planificación estratégica de las actuaciones a desarrollar y los recursos financieros con los que se prevé contar para el cumplimiento de los citados objetivos y actuaciones.

Cumple, por tanto, un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los servicios públicos de empleo, en lo que se refiere a la intermediación entre oferta y demanda de empleo y al diseño y gestión de las políticas activas de empleo, en tanto que corresponde a los distintos agentes que constituyen el Sistema Nacional de Empleo determinar las actuaciones concretas a desarrollar para alcanzar los objetivos estructurales y estratégicos fijados en la propia Estrategia, en el marco de los principios y con los recursos que ésta también prevé.

Finalizada la vigencia de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, aprobada por el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, procede, en sustitución de ella, la aprobación mediante este real decreto de una nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, que se extenderá al periodo 2021-2024.

En esta nueva Estrategia, la evaluación se concibe como un eje vertebrador, a través de un modelo integrado de seguimiento y evaluación orientado hacia resultados, transparente y accesible.

La crisis económica y social derivada de la pandemia va a tener un enorme impacto en el mercado de trabajo y la actividad productiva y esta nueva realidad, derivada de la crisis y la digitalización, impone la obligación de actuar con rapidez y poner en marcha nuevas políticas y nuevos instrumentos que permitan afrontar los principales retos de nuestra sociedad: el impulso de la actividad económica, la reconstrucción social y el cambio de modelo productivo tras la pandemia, la digitalización y la transición hacia la economía verde, para luchar contra el paro y garantizar el aumento de empleo y las condiciones de trabajo de calidad.

En este nuevo contexto, las políticas activas de empleo han de convertirse en un mecanismo básico para mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas trabajadoras y en una palanca de transformación ante los cambios disruptivos que ya se dejan sentir. Este segundo elemento es especialmente importante, pues las políticas de empleo pueden contribuir de forma decidida y eficaz con todas las herramientas posibles en los procesos de transformación y adaptación de las empresas y los sectores productivos, acompañando los tránsitos laborales y la incorporación de nuevas tecnologías que estimulen la actividad económica y la creación de empleo y permitan compatibilizar las necesidades que están apareciendo en sectores esenciales: digitalización, economía verde, investigación, cuidados y servicios a la comunidad, entre otros.

En definitiva, poner todos los recursos económicos, técnicos y humanos del conjunto de las políticas activas para la creación y mejora de la empleabilidad no solamente constituye un paso esencial en la lucha contra la crisis derivada por la pandemia, sino una pieza básica en la estrategia de transformación del país. Esta voluntad política, social y económica de impulso y mejora de las políticas activas de empleo debe concretarse a nivel presupuestario y plasmarse en los instrumentos de planificación estratégica, específicamente en esta nueva Estrategia.

Esta nueva Estrategia 2021-2024, determina el marco conceptual y organizativo al que deberán referirse todas las actuaciones que se lleven a cabo en el seno del Sistema Nacional de Empleo en materia de políticas activas y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, los principios, los objetivos comunes, los instrumentos a utilizar, la planificación estratégica de las actuaciones a desarrollar y los recursos financieros con los que se prevé contar para el cumplimiento de los citados objetivos y actuaciones.

En aras de la consecución de este fin, la Estrategia establece dos tipos de objetivos, que se recogerán en los Planes Anuales de Política de Empleo.

En primer lugar, la Estrategia establece unos objetivos estratégicos que incluyen, a su vez, objetivos específicos que facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante el periodo de vigencia de esta Estrategia. Esta estructura facilita la planificación estratégica y temporalización de las actuaciones necesarias

para la modernización de las políticas activas de empleo e invita a compartir la visión global para su impulso.

En concreto, se han formulado cinco objetivos estratégicos como son, el enfoque centrado en las personas y en las empresas, la coherencia con la transformación productiva, la orientación hacia resultados, la mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo y la gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

En segundo lugar, los objetivos específicos, incluidos en los objetivos estratégicos, facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante el periodo de vigencia de esta Estrategia. A su vez, los objetivos específicos se agruparán entorno a cinco ejes diferenciados y complementarios.

En tercer lugar, los ejes complementarios, configurados desde una perspectiva estratégica, conforman, junto con los objetivos estratégicos y específicos una estructura idónea para encuadrar las nuevas políticas activas de empleo. Cabe mencionar que, en ellas se han incluido de manera transversal las medidas analizadas por el grupo de trabajo de Políticas de Empleo para Personas con Discapacidad, este trabajo será soporte para la elaboración del Libro Blanco del Empleo y la Discapacidad que pondrá en marcha el Ministerio de Trabajo y Economía Social de la mano del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, con las comunidades autónomas, los interlocutores sociales y las entidades representativas del sector.

Asimismo, esta Estrategia plurianual requiere de un procedimiento eficaz de evaluación permanente que permita sistematizar el seguimiento en su aplicación y la obtención de resultados, así como proponer los cambios y ajustes necesarios de la misma a lo largo de su vigencia.

La evaluación por tanto es un eje vertebrador de esta nueva Estrategia que cambiará el paradigma superando la utilización de indicadores focalizados exclusivamente en el reparto de fondos hacia un modelo de evaluación orientado hacia resultados, transparente y accesible. Asimismo, se impulsará la transparencia de datos y puesta a disposición de los mismos para entidades de investigación y universidades con el fin de facilitar evaluaciones externas al Sistema Nacional de Empleo.

Sin perjuicio de las actuaciones específicas en materia de seguimiento y evaluación promovidas por los servicios públicos de empleo autonómicos en su ámbito territorial, el modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo se estructurará en el seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y su concreción anual a través de los Planes Anuales de Política de Empleo, en el seguimiento y evaluación de la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, en la evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo y en evaluaciones externas e independientes de las políticas activas de empleo y de sus diferentes instrumentos.

La aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, corresponde al Gobierno, en el ejercicio de las competencias definidas en el artículo 3.1 y en el artículo 10.1 del texto refundido de la Ley de Empleo, la cual se lleva a cabo mediante este real decreto, que ha sido sometido a informe de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El real decreto se ha elaborado conforme a los principios que establece el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de necesidad y eficacia, puesto que la norma está justificada por las razones de interés general anteriormente enunciadas, resulta el instrumento más indicado para los intereses que se persiguen y el texto refundido de la Ley de Empleo, prevé la aprobación de la Estrategia; proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para atender las necesidades que pretende cubrir, una vez constatado que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a sus destinatarios; seguridad jurídica, ya que es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea.

Por lo demás, la norma también es coherente con los principios de eficiencia, ya que la iniciativa normativa evita cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Se cumple también con el principio de transparencia, al haberse garantizado la participación en su elaboración siendo una norma

de general conocimiento y pudiendo ser objeto de los recursos que contra la misma procedan.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Trabajo y Economía Social, con la aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 3 de diciembre de 2021,

DISPONGO:

Artículo único. *Aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.*

Se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, que constituye el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado cuyo texto se incluye a continuación.

Disposición adicional primera. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

La aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 constituye una actuación contemplada en la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo», incluida en el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. Así, mediante la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 se procede a dar cumplimiento a un hito (CID 334), dentro del referido C23.R5 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por ello, esta norma ha de cumplir con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y su normativa de desarrollo, en particular la Comunicación de la Comisión de Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01), así como con lo requerido en la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación, y resiliencia de España.

Disposición adicional segunda. *No incremento de gasto público.*

El desarrollo de la Estrategia recogido en este real decreto no implica por sí mismo incremento de gasto público, ni incremento de dotaciones, ni otros gastos de personal, ni disminución de ingreso alguno para la Hacienda Pública Estatal y se llevará a cabo con las disponibilidades presupuestarias existentes.

Disposición transitoria única. *Devolución de fondos procedentes de ejercicios anteriores.*

En el caso de existir fondos comprometidos en los años 2012 y 2013, procedentes de cantidades asignadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que no se hubieran abonado por parte de las comunidades autónomas a los beneficiarios y proveedores que hubieran ejecutado o realizado los proyectos objeto de financiación, se devolverán al Servicio Público de Empleo Estatal en los supuestos previstos en el apartado 8 de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

Si las cantidades comprometidas pendientes de pago efectivo proceden de los años 2014 a 2016, en el mismo supuesto mencionado en el párrafo anterior, la devolución al Servicio Público de Empleo Estatal se realizará de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre.

Respecto de las cantidades comprometidas pendientes de pago efectivo procedentes de los años 2017 a 2020, la devolución al Servicio Público de Empleo Estatal se realizará de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 de la Estrategia Española de Activación para

el Empleo 2017-2020, aprobada por el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, en relación con la gestión de los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado por las comunidades autónomas.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Queda derogado el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

Disposición final primera. *Modificación del Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo.*

Se modifica el artículo 3.1, letra a), del Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo, en los siguientes términos:

> «a) Personas con parálisis cerebral, personas con trastorno de la salud mental, personas con discapacidad intelectual o personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %.»

Disposición final segunda. *Modificación del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.*

Se modifica el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, en los siguientes términos:

Uno. El artículo 3.1, letra a), queda redactado como sigue:

> «a) Personas con parálisis cerebral, personas con trastorno de la salud mental, personas con discapacidad intelectual o personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %.»

Dos. El artículo 7.2, letras a) y b), se redacta de la siguiente manera:

> «a) Un tercio en el caso de trabajadores con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 %.
>
> b) Un quinto en el caso de trabajadores con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% e inferior al 65 %.»

Disposición final tercera. *Modificación del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.*

Se modifica el artículo 5, letra c), del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en los siguientes términos:

> «c) Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento.»

Disposición fina cuarta. *Título competencial.*

Este real decreto se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.7.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en

materia de legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

Disposición final quinta. *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Se autoriza a la persona titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este real decreto.

Asimismo, se faculta a la persona titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas resoluciones sean precisas para la aplicación de este real decreto.

Disposición final sexta. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 4 de diciembre de 2021.

FELIPE R.

La Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Trabajo y Economía Social,
YOLANDA DÍAZ PÉREZ

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2021-2024

CAPÍTULO I

Situación de partida para la puesta en marcha de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo

1. Introducción

El texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece que uno de los tres instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo será la Estrategia Española de Activación para el Empleo (en adelante, EEAE/Estrategia), junto con los Planes Anuales de Política de Empleo (en adelante, PAPE/s) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (en adelante, SISPE). Asimismo indica que, en el ejercicio de las competencias definidas en su artículo 3.1 y en el artículo 10.1, el Gobierno aprobará la Estrategia a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y que en ella se reflejarán las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, incluyendo tanto los servicios y programas que realizan los servicios públicos de empleo con fondos estatales como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios. Asimismo, la Estrategia contiene el análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, los principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo, incluyendo políticas activas de empleo y de intermediación laboral, para el conjunto del Estado y el marco presupuestario, fuentes de financiación y los criterios de gestión de los fondos.

En este contexto normativo, se aprobó por el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

Una vez finalizado el período de vigencia de dicha Estrategia, se hace necesario realizar una reflexión y autodiagnóstico del Sistema Nacional de Empleo acerca de los hitos y objetivos alcanzados, así como de las áreas de mejora que deben ser abordadas en la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo que deberá partir de la colaboración y el consenso del Sistema Nacional de Empleo y los interlocutores sociales como factor clave para el éxito de dicha Estrategia.

2. Un Sistema Nacional de Empleo más cohesionado

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, tras un análisis inicial de la situación y tendencias del mercado de trabajo, pretendía poner el centro de las

actuaciones en desarrollar y poner a disposición de todos los agentes del Sistema Nacional de Empleo nuevas herramientas, infraestructuras y sistemas de información, y en mejorar los ya existentes, de forma que la utilización de medios comunes y el intercambio de experiencias y buenas prácticas constituyeran los mejores vectores para la modernización del sistema. Asimismo, incorporó las recomendaciones que se derivaron de la primera evaluación de los factores que inciden en el desempeño de los servicios públicos de empleo, realizada en 2016 en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE), siendo coherente con la Agenda del Cambio que impulsa esta misma Red Europea para los siguientes ciclos de evaluación. Finalmente, la Estrategia concedía especial relevancia a la planificación, evaluación y seguimiento de las políticas de activación para el empleo en base a resultados, una de las líneas de actuación prioritarias expresamente acordadas en la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017.

La Estrategia establecía tres tipos de objetivos, que se complementan entre sí. En primer lugar, unos objetivos clave que resumen la finalidad última de la actuación de los servicios públicos de empleo, y cuya inclusión fue una de las recomendaciones que la Red Europea de Servicios Públicos formuló expresamente a España en la evaluación que realizó del Sistema Nacional de Empleo en 2016:

Objetivos clave
Reducir el desempleo.
Aumentar la activación y reducción de los períodos de desempleo.
Mejorar la participación de los servicios públicos de empleo en la cobertura de vacantes.
Mejorar el grado de satisfacción de los empleadores y demandantes con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo.

En segundo lugar, se establecían unos objetivos estratégicos o prioritarios, para focalizar la atención y el esfuerzo durante un período de tiempo. Por su propia naturaleza, los objetivos estratégicos o prioritarios se consideraban selectivos, ya que identificaban los sectores, colectivos o áreas de especial interés en cada momento, por presentar una mayor necesidad, mejor viabilidad o mejores perspectivas de futuro, por lo cual se consideraba que deberían concentrar una parte significativa de los recursos, según su determinación por el Gobierno con carácter anual, a través de los respectivos Planes Anuales de Política de Empleo.

Para proporcionar una referencia estable, y en base al acuerdo adoptado en la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017, durante el período de vigencia de la Estrategia 2017-2020 los objetivos estratégicos anuales debían orientarse sobre las cinco referencias siguientes:

Referencias para los objetivos estratégicos
Promover la activación y mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo
Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de las personas en situación de desempleo de larga duración y los mayores de cincuenta y cinco años.
Promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales.
Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo.
Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.

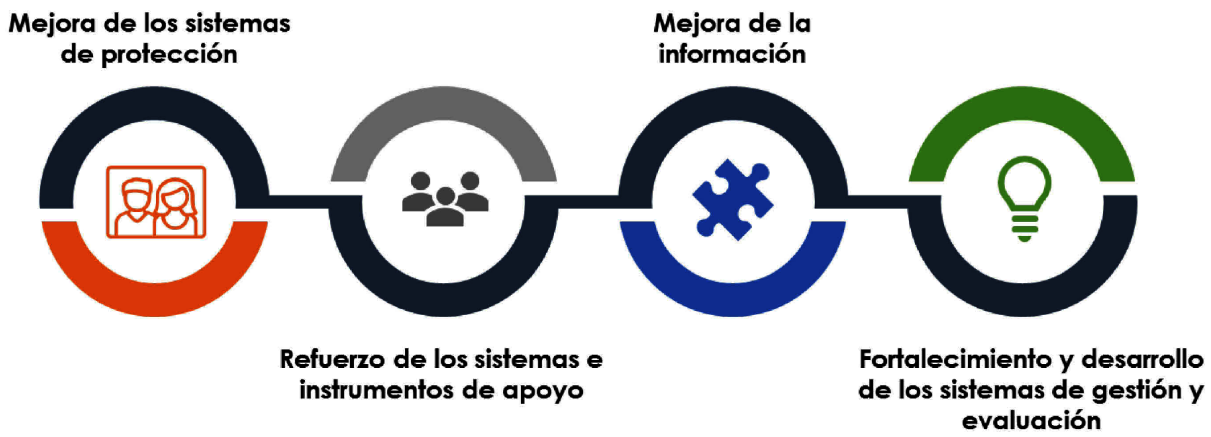
Y, en tercer lugar, unos objetivos estructurales, de naturaleza estable, para ser atendidos por los servicios públicos de empleo en su funcionamiento ordinario mediante servicios sostenidos a lo largo del tiempo. Estos objetivos estructurales se agruparon en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Empleo tal y como se muestra a continuación:

Objetivos estructurales	
Eje 1. Orientación.	1.1 Información y diagnóstico personalizado. 1.2 Orientación y acompañamiento de itinerarios individuales personalizados. 1.3 Gestión y cobertura de ofertas de empleo. 1.4 Relación con empresas, entidades territoriales, y otros agentes del mercado de trabajo.
Eje 2. Formación.	2.1 Ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas. 2.2 Mejorar la información, seguimiento y evaluación de la oferta formativa y el conocimiento de las necesidades de capacidades en los diferentes sectores económicos y territorios, a través de los instrumentos establecidos en la Ley 30/2015 y su normativa de desarrollo. 2.3 Promover la formación modular acreditable y el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y vías no formales de formación. 2.4 Promover la formación vinculada a contratación y obtención de experiencia laboral. 2.5 Impulsar la formación en las empresas a través de los instrumentos establecidos en la Ley 30/2015 y su normativa de desarrollo. 2.6 Ofrecer a los demandantes formación ajustada a sus itinerarios personales.
Eje 3. Oportunidades de empleo.	3.1 Fomentar y sostener la contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo. 3.2 Fomentar y sostener la contratación y la promoción del empleo en la dimensión local. 3.3 Promover la activación de perceptores de prestaciones y la vinculación de políticas activas y pasivas.
Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.	4.1 Promover la activación a través de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. 4.2 Promover la activación de las mujeres y la igualdad efectiva de oportunidades de mujeres y hombres para acceder al empleo. 4.3 Apoyar la movilidad geográfica y sectorial.
Eje 5. Emprendimiento.	5.1 Promover dentro de las políticas de activación e inserción el emprendimiento, el empleo autónomo y las nuevas oportunidades laborales que ofrecen la economía digital y las distintas fórmulas de la economía social y de la economía colaborativa. 5.2 Formación y asesoramiento a emprendedores en el objeto del negocio y en técnicas de gestión de la microempresa. 5.3 Establecer marcos de colaboración con sectores productivos y entidades territoriales que faciliten un enfoque integral de las políticas de empleo.
Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.	6.1 Mejorar la gestión, coordinación y colaboración en el seno del Sistema Nacional de Empleo. 6.2 Mejorar la calidad de los servicios tomando como marco de referencia la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo. 6.3 Mejorar los sistemas de información e intercambio de conocimiento en el Sistema Nacional de Empleo. 6.4 Evaluación del desempeño y desarrollo de una Agenda de Cambio en base a sus resultados. 6.5 Desarrollo y aplicación de una metodología común para la evaluación de la satisfacción de demandantes y empleadores. 6.6 Desarrollo e implantación de una metodología común para la evaluación del impacto de los programas de políticas de activación.

Además de los objetivos, en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, se definieron los elementos que debían seguirse para la planificación anual.

En este sentido, de acuerdo con lo que establece el texto refundido de la Ley de Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo aprobados en el período 2017-2020 sirvieron para la concreción anual de la Estrategia, como instrumentos operativos elaborados cada año conjuntamente entre el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante e indistintamente SEPE o Servicio Público de Empleo Estatal) y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y en base a la previsión de servicios y programas de políticas para la activación de empleo que se proponen llevar a cabo las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en el ejercicio de sus competencias. Una vez informados por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, estos PAPE fueron aprobados según lo previsto por el Consejo de Ministros.

Otro de los aspectos más relevantes de la Estrategia 2017-2020 era la inclusión explícita de trece proyectos y medidas, que debían ser objeto de planificación técnica y desarrollo posterior. Con ellos se pretendía racionalizar el sistema de protección por desempleo y dotar al Sistema Nacional de Empleo de un conjunto de herramientas, infraestructuras y sistemas de información determinantes para su modernización y mejora en eficiencia y eficacia. Estos proyectos se agruparon en cuatro bloques:



Bloque	Proyectos y medidas
Mejora de los sistemas de protección.	1. Refuerzo de los programas de orientación, formación, recualificación, intermediación y protección de personas en situación de desempleo de larga duración y mayores de cincuenta años. 2. Programa integral de orientación, formación y soporte directo para jóvenes sin cualificación profesional.
Refuerzo de los sistemas e instrumentos de apoyo.	3. Sistema de perfilado estadístico de personas desempleadas. 4. Evolución hacia un modelo de intermediación basado en la gestión por competencias. 5. Mejora de las funcionalidades del Portal Único de Empleo. 6. Nuevo marco de referencia para la colaboración pública-privada y pública-pública.
Mejora de la información.	7. Mejora del SISPE e integración en éste de la cuenta formación y otros sistemas de información. 8. Relanzar el Programa de Intercambio de Buenas Prácticas. 9. Nuevo sistema de información del gasto en políticas de activación.
Fortalecer y desarrollar los sistemas de gestión y evaluación.	10. Mejora del sistema de gestión y soporte a la Garantía Juvenil. 11. Evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo (EVADES). 12. Metodología común de medición de la satisfacción de usuarios. 13. Metodología de evaluación de programas y medidas.

Por último, cabe destacar que la EEAE 2017-2020 planteaba la planificación y evaluación de las políticas activas en base a resultados como una de las líneas de actuación prioritarias, como así fue expresamente acordado en la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017. En este sentido se establecían dos niveles de seguimiento y evaluación:

– En el primer nivel se planteaba realizar cuatro evaluaciones distintas, de periodicidad anual o bienal:

• Tras la conclusión de cada Plan Anual de Política de Empleo, una evaluación del cumplimiento de los objetivos clave, estratégicos y estructurales recogidos en el Plan.
• En paralelo a la evaluación anterior, cada servicio público de empleo debía llevar a cabo, una autoevaluación siguiendo la metodología EVADES/PES-BL de la Unión Europea.
• Cada dos años, todos los servicios públicos de empleo debían participar en la evaluación general del Sistema Nacional de Empleo que realice la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, dentro del programa de Aprendizaje Comparativo de la Unión Europea, PES-BL. Con objeto de facilitar esta evaluación externa, estaba planificada la realización del programa de evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo, EVADES, en el seno del Sistema Nacional de Empleo, apoyada en las autoevaluaciones descritas en el apartado anterior.
• Anualmente se preveía la evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo, al que hace referencia el artículo 21 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

– En el segundo nivel se incluían las evaluaciones que es imprescindible realizar para cada uno de los servicios prestados y programas concretos incluidos en cada PAPE, incluyendo los programas financiados por el Servicio Público de Empleo Estatal con cargo a su reserva de crédito. Durante la vigencia de esta Estrategia se planificó el desarrollo de una metodología en la que se determinen las condiciones de realización de éstas.

Análisis de la ejecución de la planificación operativa.

En este apartado se analiza la ejecución de los trece proyectos y medidas de modernización del Sistema Nacional de Empleo, que deberían haber sido objeto de planificación técnica y desarrollo posterior en el período de vigencia de la Estrategia.

– En cuanto a los proyectos contemplados en los apartados 4.1 y 4.2 de la EEAE 2017-2020 (Refuerzo de los programas de orientación, formación, recualificación, intermediación y protección de personas en situación de desempleo de larga duración y mayores de cincuenta años, y Programa integral de orientación, formación y soporte directo para jóvenes sin cualificación profesional) la actuación más relevante realizada en el período de vigencia de la Estrategia fue la puesta en marcha de sendos «planes de choque», ya referidos en relación con los objetivos estratégicos. En conjunto, ambos planes han dado una amplia cobertura a estas dos iniciativas. En concreto, por lo que respecta a las personas jóvenes, el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, amplió las previsiones que a este respecto ya contemplaban el «Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil», el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, establecido por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y el «Plan Reincorpora-t», aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019,

extendió, más allá de las previsiones de la Estrategia, un enfoque transversal que trasciende al ámbito propio del Sistema Nacional de Empleo y añade la cobertura a otros colectivos vulnerables. Se han elaborado informes periódicos específicos sobre la ejecución de ambos planes a la Comisión de Seguimiento de los Planes en la que participaron las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, así como otros organismos de la Administración General del Estado que realizan actuaciones en desarrollo de las 113 medidas previstas, el último de ellos en diciembre de 2020.

– En cuanto al proyecto contemplado en el apartado 4.3 de la EEAE (Sistema de perfilado estadístico de desempleados), puede decirse que se ha desarrollado, desde otra perspectiva, mediante la definición y la puesta en marcha de una «infraestructura común» para ayudar en la realización del diagnóstico individualizado y en la creación de los itinerarios individuales de empleo y formación. Esta infraestructura, denominada «Send@», se ha abordado con la capacidad de evolución para incluir a todo tipo de demandantes y como herramienta de apoyo a la orientación y a las transiciones laborales. Este proyecto puede considerarse como proyecto piloto, implantado en una primera fase en un grupo de participantes de cinco comunidades autónomas, y su extensión posterior a otro grupo de participantes de las 12 comunidades autónomas restantes, Ceuta y Melilla. Su puesta en marcha definitiva para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo se está materializando durante este año 2021, por lo que no resulta posible valorar su impacto en este momento, si bien puede señalarse que ha sido acogida favorablemente por el conjunto de comunidades autónomas, que, por otra parte, han contribuido decisivamente con la colaboración de las personas técnicas en orientación profesional del Sistema Nacional de Empleo y será evaluada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE).

– Por lo que respecta al proyecto 4.4 de la EEAE (Evolución hacia un modelo de intermediación basado en la gestión por competencias) se han realizado avances parciales, pero lo realizado hasta el momento no permite afirmar que el conjunto de programas y servicios se basen en un modelo integral de gestión por competencias como requería esta iniciativa. En todo caso, durante la vigencia de la EEAE se ha puesto en marcha un grupo de trabajo para la adopción de la Taxonomía Europea de cualificaciones, competencias y ocupaciones (ESCO) que es esencial para la adopción definitiva del modelo de competencias como criterio de atención a los usuarios, de asignación de servicios y programas y de mejora de la intermediación entre oferta y demanda de empleo, por lo que cabe suponer que esta iniciativa se complete durante la vigencia de la siguiente Estrategia. También cabe señalar que se ha impulsado la formación para el empleo asociada a la certificación profesional, lo que implica el reconocimiento y acreditación de las competencias asociadas a dichos certificados a todas las personas trabajadoras participantes con evaluación positiva, tal y como ponen de manifiesto los Planes anuales de evaluación del sistema de formación profesional para el Empleo.

– Por lo que respecta al impulso del Portal Único de Empleo (https://www.empleate.gob.es), iniciativa 4.5 de la EEAE, se ha extendido su funcionamiento para ofrecer la máxima visibilidad a las ofertas de empleo a través de un único punto de acceso que agrega información de otros portales públicos y privados mediante un metabuscador, con el objetivo de dinamizar la colocación y aportar mayor transparencia al mercado de trabajo. En este período esto ha supuesto, entre otras mejoras y funcionalidades, el rediseño de la HOME del portal, la incorporación de la oferta pública de empleo, o la posibilidad de introducir más de un CV por perfil, así como otras mejoras en el perfil del ciudadano y empresas y en los procesos de registro, inscripción, búsqueda de ofertas o el asistente online. De todos modos, esta iniciativa puede considerarse parcialmente inconclusa, a la espera de la mejora de las funcionalidades del Portal Único de Empleo, como elemento de transparencia del Sistema Nacional de Empleo, puesto que tiene todavía un amplio potencial de desarrollo para dinamizar la intermediación y la movilidad de las personas trabajadoras. En este sentido, está previsto el desarrollo de un acceso multicanal integrado, la mejora de los servicios a empresas, de su contenido de información, y la incorporación de métricas de efectividad, a través de la conexión, con la previa autorización de las personas interesadas, con los historiales profesionales registrados en SISPE.

– La iniciativa 4.6, Marco de referencia para la colaboración pública-privada y pública-pública, preveía la confección de «marcos de referencia para la colaboración público-privada y pública-pública en la inserción laboral», con objeto de poner a disposición de todos los servicios públicos de empleo un conjunto de instrumentos de colaboración con terceros, de aplicación voluntaria. En este sentido, se efectuaron las previsiones de estas actuaciones a través de los PAPE, incluyendo la asignación de un presupuesto específico, facultando a cada comunidad autónoma para la concreción de la colaboración pública-privada y pública-pública en su territorio. Sin embargo, cabe señalar que, por una parte, el «marco de referencia» precisa todavía de mayor desarrollo a través del análisis y del intercambio de buenas prácticas y de la adopción de fórmulas de planificación y gestión de carácter plurianual, así como de las reformas normativas necesarias. Por otra, la aplicación de la colaboración público-pública ha sido desigual en las comunidades autónomas mientras que la colaboración público-privada ha sido prácticamente inexistente durante el período de ejecución de la Estrategia.

– En cuanto al proyecto de Mejora del SISPE e integración en éste de la cuenta formación y otros sistemas de información, iniciativa 4.7 de la EEAE, puede decirse que en su período de vigencia se ha abordado el desarrollo evolutivo del SISPE como instrumento esencial para la coordinación entre los servicios públicos de empleo y para asegurar el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo como sistema único de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Empleo. En este sentido, el SISPE, a pesar de ciertas limitaciones que tendrán que ser abordadas en el marco de futuras EEAE, ha venido funcionando como el instrumento técnico facilitador de la información cuantitativa referida al conjunto de las políticas activas de empleo y a la intermediación laboral realizadas por los servicios públicos de empleo en todo el territorio nacional. Asimismo, ha permitido consolidar la estadística, a través de registros homogéneos e integrados en tiempo real, y el seguimiento de la gestión de las políticas activas de empleo mediante la trazabilidad de las acciones relacionadas con los procesos de activación. Para facilitar esta trazabilidad, al margen de otras reformas de menor calado, en el período de vigencia de la EEAE se ha codificado en el SISPE la práctica totalidad de servicios y programas y se ha puesto en marcha un cuadro de mando que facilita el seguimiento de las políticas activas de empleo y de los PAPE. Este instrumento permite una evaluación periódica de su grado de avance lo que puede facilitar la adopción de medidas correctoras a lo largo de cada ejercicio.

– Sin embargo, no se ha culminado la modernización del SISPE para facilitar la trazabilidad e integración a nivel de persona y a lo largo de toda la vida laboral de todas las acciones y medidas de empleo y formación, incluyendo la «integración de la cuenta formación» tal y como preveía la EEAE. Para ello debe evolucionar el Sistema de Datos Comunes de Formación (DCF), sobre el que se fundamenta la cuenta formación, y de otros sistemas esenciales como Contrat@.

– En cuanto a la iniciativa 4.8 Relanzar el Programa de Intercambio de Buenas Prácticas, se ha verificado la puesta en marcha del «proceso nacional de aprendizaje comparativo, sistemático y recurrente» al que se refería la EEAE, a través del programa EVADES y, más recientemente, de la identificación de buenas prácticas en la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven y del Reincorpórate. Por otra parte, se ha definido una «guía metodológica de identificación, recopilación, almacenamiento y validación de buenas prácticas en el Sistema Nacional de Empleo», sin embargo, está pendiente la adopción de un sistema estable de seguimiento y actualización de las buenas prácticas y la concreción del modelo de aprendizaje mutuo.

– En cuanto al proyecto 4.9, Sistema de información del gasto en políticas de activación, no puede decirse que se haya puesto en marcha con el detalle previsto en la EEAE. Alternativamente, en este período, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIREF) ha llevado a cabo un estudio del gasto (spending review) en las políticas activas de empleo y en el sistema de formación profesional para el Empleo en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo y sobre el impacto del gasto en las bonificaciones para la promoción del empleo con el objetivo de revisar su eficacia y eficiencia.

– En el caso de la iniciativa 4.10 de Mejora del sistema de gestión y soporte a la Garantía Juvenil, se ha cumplido la previsión de la EEAE tanto en cuanto a su inclusión en la infraestructura tecnológica de soporte del SISPE, con objeto de facilitar la trazabilidad

individual de las acciones, como de que la gestión de este Programa fuese desempeñada por el Servicio Público de Empleo Estatal.

– Asimismo, se ha cumplido lo previsto en el proyecto 4.11 de la EEAE en cuanto a la continuidad de la Evaluación del Desempeño de los Servicios Públicos de Empleo (EVADES), siguiendo el ciclo derivado del programa de aprendizaje mutuo de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (PES-Benchlearning), incorporando las mejoras y cambios que la Red haga en su metodología. No obstante, no se está realizando con carácter anual la autoevaluación interna de los servicios públicos de empleo, con el fin tanto de promover la gestión del cambio y el seguimiento de la Agenda de Cambio.

– No se ha puesto en marcha la Metodología común de medición de la satisfacción de usuarios que se preveía en la iniciativa 4.12 de la EEAE atendiendo al tipo de programas y servicios con la finalidad de obtener mediciones de satisfacción como elemento de mejora y como soporte de la evaluación.

– En cuanto a la Metodología de evaluación de servicios y programas, según el proyecto 4.13 referido en la EEAE, puede decirse que se ha ejecutado solo parcialmente, en cuanto a la identificación y recopilación de los datos básicos a recoger para la evaluación del impacto de los servicios y programas individuales recogidos en el PAPE, pero sin la selección de indicadores contractuales y otros criterios para la evaluación anual del cumplimiento de los objetivos estructurales y estratégicos. Tampoco se ha acordado una metodología para la realización de pruebas piloto de nuevos servicios o programas que permitan su evaluación y, en caso, su extensión, aunque la realización de proyectos piloto se ha incorporado como criterio a valorar tanto en el marco de la evaluación del desempeño en el programa EVADES como en la identificación de buenas prácticas en el ámbito de los Planes de Choque, llevándose a cabo proyectos piloto en alguna de las iniciativas que se están desarrollando, como la herramienta de apoyo a la orientación Send@, o el despliegue desarrollado para la implantación territorial de la teleformación, por ejemplo.

En resumen, de los 13 proyectos y medidas incorporados a la planificación operativa de la estrategia que deberían haberse ejecutado durante su vigencia, puede decirse que se han abordado prácticamente en su totalidad 4 de ellos, concretamente las iniciativas 4.1, 4.2, 4.5 y 4. 10. Se han ejecutado solo de manera parcial 7 de los proyectos previstos en la Estrategia: 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.11 y 4.13. Por su parte, deben valorarse como no ejecutados dos de los proyectos identificados en la Estrategia: 4.9 y 4.12.

Análisis de los objetivos estratégicos y de la planificación operativa de la EEAE 2017-2020 (Período 2017-2019).

Según su propia definición en la EEAE 2017-2020, los objetivos estratégicos o prioritarios son aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado y en los cuales se focaliza el esfuerzo en la aplicación de los recursos. En el caso de esta EEAE, si bien correspondía al Gobierno su determinación concreta con carácter anual a través de los respectivos Planes Anuales de Política de Empleo, los objetivos estratégicos venían predeterminados por el acuerdo de la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017.

Dicho acuerdo señaló los colectivos prioritarios y los ámbitos de actuación que se incorporaron a la EEAE con una formulación que puede resumirse del modo siguiente: personas jóvenes (objetivo A), personas en situación de desempleo de larga duración y mayores de cincuenta y cinco años (objetivo B), adecuación de la oferta formativa (objetivo C), mejora del desempeño de los servicios públicos de empleo (objetivo D) y perspectiva holística de las políticas de activación (objetivo E). Esta conceptualización de cada objetivo estratégico permite observar la prioridad que se establece en un sentido estricto para cada uno de ellos y debe ser determinante en este proceso de evaluación.

Por otra parte, la EEAE estableció una preferencia por los objetivos de resultado y por su carácter evaluable. En este sentido, la EEAE 2017-2020 contemplaba expresamente la voluntad de intensificar la evaluación objetiva, sobre la base de indicadores y actuaciones concretas, hasta el punto de desechar expresamente algunos objetivos de la estrategia anterior por la dificultad de su medición.

En este sentido, a lo largo de la EEAE 2017-2020, en los distintos Planes Anuales de Política de Empleo se han definido distintos objetivos estratégicos, siempre siguiendo las referencias de la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017:

PAPE 2017	PAPE 2018	PAPE 2019
A. Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presenta mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.	A. Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.	A. Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como el Plan de Choque por el Empleo Joven (2019-2021), la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.
B. Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de las personas en situación de desempleo de larga duración y los mayores de 55 años.	B. Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de las personas en situación de desempleo de larga duración y los mayores de 55 años.	B. Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de personas en situación de desempleo de larga duración y de las mayores de 45 años mediante instrumentos como el Plan de Empleo para personas en situación de desempleo de larga duración.
C. Promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales.	C. Promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales.	C. Promover una oferta formativa dirigida a las necesidades del mercado laboral, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales, mediante el desarrollo del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, a través de las Órdenes Ministeriales que regulan la oferta formativa y su financiación, el Catálogo de Especialidades Formativas y el Registro de Entidades Formativas.
D. Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo.	D. Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo.	D. Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo.
E. Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.	E. Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.	E. Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.

Sobre esta base, a continuación, se realiza un análisis de las actuaciones puestas en marcha en el marco de cada uno de los cinco objetivos estratégicos que se enunciaban en la EEAE 2017-2020:

A. Promover la activación y mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes, con especial atención a las que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.

Durante el período de aplicación de la EEAE 2017-2020, concretamente a finales de 2018 y para su ejecución en 2019 y 2020 se aprobó el Plan de Choque por el Empleo Joven con 50 medidas basadas en el concepto de acompañamiento personalizado de las personas y empresas usuarias y en la participación abierta de todos los organismos de la administración del Estado, de los interlocutores sociales, de las comunidades autónomas, de las entidades del tercer sector y de las empresas para responder de manera coordinada al desafío de la situación sociolaboral de estos dos colectivos.

El Plan de Choque por el Empleo Joven completaba y fortalecía el Programa Nacional de Garantía Juvenil con un enfoque novedoso de la política de activación para las personas jóvenes, convirtiendo el empleo juvenil en un vector transversal no solo del Sistema Nacional de Empleo sino también del resto de la actuación de Gobierno, mediante la implicación de otros organismos de la Administración General del Estado.

En este sentido, el Plan de Choque por el Empleo Joven se ha convertido en el principal instrumento para el cumplimiento de este objetivo estratégico y se ha articulado sobre la base de tres grandes objetivos que lo desarrollan a lo largo de sus 50 medidas:

– Buscar la mejora de la competitividad y el valor añadido de la estructura productiva española con el objetivo de alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan generar una oferta sustancial de empleo, estable o flexible, sobre la base del desarrollo de sectores de futuro y con alto valor añadido.

– Fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, que impulse su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, dotando de competencias profesionales a aquellas personas jóvenes con escasa cualificación, ocupándose de las personas jóvenes del entorno rural y potenciado y reforzando el papel de los servicios públicos de empleo como puerta de entrada al mercado de trabajo y a la vida activa.

– Desarrollar iniciativas de retorno a la escuela, de apoyo a la formación en competencias estratégicas, a la formación profesional dual, al empleo con derechos, al emprendimiento de las personas jóvenes, al fomento de la participación sindical de las personas jóvenes y del asociacionismo empresarial.

Aunque la vigencia del Plan trasciende la de la propia Estrategia, puesto que se extiende al año 2021, puede señalarse que su ejecución ha permitido, por vez primera, articular en torno a un mismo objetivo estratégico los esfuerzos conjuntos de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los interlocutores sociales y económicos, y ha dado lugar a una dinámica de cooperación en este caso centrada en la lucha contra el desempleo juvenil.

Como ya se comentó en relación con el cumplimiento de los proyectos prioritarios 4.1 y 4.2 previstos en la Estrategia, se han elaborado informes periódicos específicos sobre la ejecución del Plan que fueron presentados a la Comisión de Seguimiento en la que participaron las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, así como otros organismos de la Administración General del Estado, el último de ellos en diciembre 2020. De acuerdo con la información obtenida, el Plan de Choque por el Empleo Joven ha permitido desarrollar un amplio número de actuaciones relacionadas con sus objetivos y medidas y, por tanto, con el objetivo estratégico A de la EEAE 2017-2020.

En este sentido, se destacan a continuación las medidas del Plan de Choque por el Empleo Joven con un mayor y menor grado de implementación:

Así, entre aquéllas con mayor grado de implementación, destacan las medidas 1 («Programa ORIENTAJOVEN dotado de una red de 3.000 personas técnicas responsables de la orientación»), 13 («Programas de formación en competencias clave»), 14 («Programas de formación en competencias digitales»), 16 («Programas de Formación orientada a la Cualificación en Sectores Estratégicos»), 18 («Programas de formación con compromiso de contratación»), 23 («Programas mixtos de empleo y formación»), 26 («Potenciar la formación profesional dual por medio del contrato para la formación y el aprendizaje»), 27 («Portal de empleo para los contratos formativos»), 32 («Atención reforzada y especializada para personas jóvenes especialmente vulnerables»), 34 («Programas de primera experiencia profesional») y 35 («Programas de retorno de talento y de apoyo a la movilidad»), implementadas por al menos 15 comunidades autónomas. Destacan especialmente las medidas 32 y 34.1, de las que todas las comunidades autónomas han reportado al menos una actuación orientada a su implementación.

Es relevante destacar que la implementación de un gran número de estas medidas se lleva a cabo mediante programas comunes que guardan correspondencia con alguna de ellas y que ya han sido incorporados en los PAPE 2019 y 2020.

Entre las medidas con menor grado de implementación, destacan la submedida adicional a la medida 6 («Orientación integral para personas jóvenes migrantes»), la submedida adicional a la medida 14 («Programas de formación en competencias digitales»), si bien ésta se ha desarrollado con mayor intensidad en el marco de la programación estatal de formación para personas trabajadoras ocupadas para la adquisición de competencias digitales, así como en el Espacio Digitalízate, la submedida adicional a la medida 21 («Cadena formativa intergeneracional»), la medida 24 («Impulso de convenios de formación en distintas PYMES y MICROPYMES»), la submedida adicional a la medida 32 («Atención reforzada y especializada para personas jóvenes especialmente vulnerables»), la submedida 38.2 («Apoyo startup o proyectos de base tecnológica para mujeres jóvenes») o la medida 49 («Fomentar la creación de proyectos piloto sobre la integración servicios prestados a las personas jóvenes a través de partenariados en el ámbito local auspiciados por la Comisión Europea en el marco del proyecto “Peer Support” del que forma parte España»), implementadas únicamente por 1 ó 2 comunidades autónomas.

En definitiva, puede decirse que, más allá de la ejecución concreta de las medidas, el Plan de Choque por el Empleo Joven ha dado lugar a un modelo propio de gobernanza, a través de una Comisión de Seguimiento en la que participan más de 60 representantes de distintos departamentos ministeriales y entidades y ha permitido desarrollar un modelo de buenas prácticas diseñado con la colaboración de la Comisión Europea y la asistencia técnica del Banco Mundial, que ofrecerá sus primeros resultados dentro del año 2021.

B. Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de las personas en situación de desempleo de larga duración y los mayores de cincuenta y cinco años.

Al igual que en el caso del Objetivo estratégico A y por lo que respecta al Plan de Choque por el Empleo Joven, este objetivo estratégico B ha dado lugar a su propio «plan de choque», centrado en este caso en el desempleo de larga duración y en otros colectivos vulnerables a través del Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021».

Este Plan, aprobado a comienzos de 2019, concreta en objetivos específicos el objetivo estratégico B de la EEAE 2017-2020 y contempla 63 medidas que responden, como en el caso del Plan de Choque por el Empleo Joven, al concepto de acompañamiento personalizado de las personas y empresas usuarias y en la participación abierta de todos los organismos de la administración del Estado, de los interlocutores sociales, de las comunidades autónomas, de las entidades del tercer sector y de las empresas.

Asimismo, teniendo en cuenta la especial vinculación entre las políticas de protección y las políticas de activación dadas las características del desempleo de larga duración y de las personas mayores de 55 años, el Reincorpora-t incorpora con claridad el enfoque transversal y holístico en su aproximación a sus dificultades para la empleabilidad, por lo que este Plan también se relaciona directamente con el Objetivo E de la EEAE 2017-2020.

Al igual que en el caso del Plan de Choque por el Empleo Joven, de acuerdo con el último informe de seguimiento, el grado de consecución de las medidas del Plan Reincorpora-t es elevado, destacando el hecho de que todas y cada una de ellas han sido implementadas, al menos parcialmente, por parte de, al menos, una de las comunidades autónomas. En este sentido, cabe señalar aquellas medidas con un mayor y menor grado de implementación:

Así, entre aquéllas con mayor grado de implementación, destacan las medidas 7 («Colectivo de atención prioritaria, junto con las personas jóvenes, para la red de 3.000 técnicos de orientación»), 12 («Participación y colaboración con los Servicios Sociales de cada comunidad autónoma»), 18 («Formación con compromiso de contratación»), 19 («La información sobre los certificados de profesionalidad»), 21 («Formación en competencias digitales»), 22 («Programas de formación orientados a la cualificación en sectores de interés preferente e interés público»), 27.1 («Fomento de los contratos reservados para centros especiales de empleo de iniciativa social y para empresas de inserción reguladas»), 33 («Programas de contratación para actividades de interés preferente y utilidad pública para la reactivación de las personas en situación de desempleo de larga duración en especial atención en el medio rural»), 50 («Promoción del autoempleo y emprendimiento colectivo») y 56 («Modernización e innovación de las estructuras organizativas y modalidades de atención y prestación de servicios de empleo»).

Es relevante destacar que la implementación de un gran número de estas medidas se lleva a cabo mediante programas comunes que guardan correspondencia directa con ellas y que están incluidos en el PAPE 2020.

Entre las medidas con menor grado de implementación, destacan la medida 9.2 («Incorporación de trabajadores inactivos al sistema de empleo»), 10 («Renovación de demanda de empleo para PLD»), 20 («Formación en competencias claves»), 21.1 y 21.2 («Formación en competencias digitales»), 22.1 («Programas de formación orientados a la cualificación en sectores de interés preferente e interés público»), 35 («Medidas en el ámbito rural»), 47.2 y sus dos submedidas adicionales («Apoyo a la mujer en el entorno rural»), 49.1 («Programa de seguimiento de la contratación, en el mercado ordinario, de mujeres con la calificación de “situación de exclusión social”») y 59, incluida la submedida adicional («Acuerdos de colaboración con la ITSS»), implementadas por 2 comunidades autónomas como máximo.

El Plan Reincorpora-t participa del mismo modelo de gobernanza del Plan de Choque por el Empleo Joven, a través de la citada Comisión de Seguimiento, y del modelo de aprendizaje mutuo a través de buenas prácticas con la colaboración de la Comisión Europea y la asistencia técnica del Banco Mundial.

C. Promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales.

En el mes de marzo de 2018 se llevó a cabo la primera jornada de Buenas Prácticas y Aprendizaje Mutuo en el Sistema Nacional de Empleo en Valladolid, en el ámbito de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, que abrieron el camino para los desarrollos normativos en materia de formación profesional para el empleo, aprobados en 2019:

– Las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, aprobadas por la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

– La regulación del Catálogo de Especialidades Formativas a través de la Orden TMS/283/2019, de 12 de marzo, por la que se regula el Catálogo de Especialidades Formativas en el marco del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

– Y la regulación del Registro Estatal de Entidades de Formación y de los procesos comunes de acreditación e inscripción: Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas.

En este mismo ámbito, durante el período de aplicación de la EEAE 2017-2020 se ha puesto en marcha un nuevo modelo de detección de necesidades formativas a través del trabajo conjunto del Observatorio de las Ocupaciones con las Comisiones Paritarias Sectoriales y los interlocutores sociales, así como el personal técnico del SEPE y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (en adelante, FUNDAE), responsables del Catálogo de Especialidades Formativas y de la programación de la oferta formativa en las convocatorias estatales. Para ello, se ha reforzado el Observatorio de las Ocupaciones como instrumento de análisis y anticipación de las necesidades del mercado de trabajo, a través del trabajo para el diseño de una herramienta para la explotación ágil de los datos que integra los observatorios del mercado de trabajo de las comunidades autónomas.

Asimismo, la PESNet ha identificado como buena práctica el procedimiento metodológico en la identificación de necesidades formativas y su conversión en especialidades formativas igualmente se ha procedido a la aprobación de la Orden ministerial TMS/283/2019 que regula la estructura y el contenido del Catálogo de Especialidades Formativas que es válido y aplicable en todo el territorio nacional, así como los procedimientos de gestión y actualización, de manera que responda rápidamente a la demanda de formación por sectores y ocupaciones emergentes. La PESNet destaca que en este proceso se ha implementado por primera vez una sinergia entre todos los colaboradores implicados en la observación y en el pronóstico del mercado de trabajo y de la formación profesional para el empleo.

Dentro de este objetivo estratégico, concretamente por lo que respecta a las necesidades identificadas en el sistema productivo, se deben mencionar los avances realizados para facilitar el funcionamiento de las Comisiones Paritarias Sectoriales, previstas en la Ley 30/2015, especialmente en el ámbito de la FUNDAE. Sin embargo, queda pendiente la revisión tanto del mapa sectorial como de la estructura y funcionamiento de los órganos paritarios bipartitos.

Asimismo, durante la vigencia de esta EEAE, se ha impulsado el funcionamiento de la red de Centros de Referencia Nacional y se ha realizado un importante esfuerzo para la actualización del Catálogo de Especialidades Formativas.

En este sentido, los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional (CRN) son centros públicos de innovación y experimentación que actúan como

una institución al servicio de los sistemas de formación profesional para facilitar su competitividad y calidad, y dar respuesta a los cambios en la demanda de cualificación de los sectores productivos. Se distinguen por programar y ejecutar actuaciones de carácter innovador, experimental y formativo en materia de formación para el empleo, en el ámbito del sector productivo que tengan asignado, de modo que sirvan de referente al conjunto del Sistema Nacional de Cualificaciones y formación profesional para el desarrollo de la formación profesional. La red actual se compone de 37 CRN calificados por Real Decreto.

De carácter sectorial, los CRN se sitúan en diferentes comunidades autónomas y, por sus instalaciones y trayectoria, son considerados de excelencia, tanto en el desarrollo de acciones de investigación como en la impartición de cursos.

Tras la nueva distribución competencial en materia de formación profesional para el empleo, la coordinación de la red de CRN ha pasado a ser una competencia del Ministerio de Educación Formación Profesional.

Por otro lado, señalar que el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad establece en su artículo 7. Elaboración y actualización de los certificados de profesionalidad que siempre que se modifiquen o actualicen cualificaciones profesionales o unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en certificados de profesionalidad, se procederá a la revisión y actualización de los certificados de profesionalidad correspondientes y que será el Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración de los CRN, el encargado de elaborar y actualizar los certificados de profesionalidad.

En este sentido, durante 2019 se han llevado a cabo trabajos de actualización del Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad, en colaboración con los Centros de Referencia Nacional (CRN), presentando a informe del Consejo General de Formación Profesional un total de 205 certificados de profesionalidad actualizados.

Al igual que en el caso de la red de CRN, la competencia en materia de ordenación de los Certificados de Profesionalidad ha pasado, tras la nueva distribución de competencias, ha pasado a ser responsabilidad del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Es también destacable el esfuerzo realizado para el impulso para la implantación de la teleformación a través de una plataforma común de ámbito estatal. Asimismo, en el año 2020, debe hacerse mención especial a las medidas relativas a las aulas virtuales y la aplicación de formatos mixtos para facilitar la impartición de las acciones formativas programadas que se han puesto en marcha en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

Por otra parte, dentro de este objetivo C y por lo que respecta a la puesta en marcha de una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales, hay que señalar la puesta en marcha del programa «Digitalízate» a través de convenios suscritos con grandes compañías tecnológicas para la puesta a disposición, a través de las páginas web del SEPE y de FUNDAE, de formación gratuita en competencias digitales.

Cabe destacar también que la competencia para la ejecución de programas de empleo corresponde a las comunidades autónomas. No obstante, el Servicio Público de Empleo Estatal ha gestionado las acciones desarrolladas en las ciudades de Ceuta y Melilla, en cuanto que no han asumido el traspaso de la gestión de las políticas activas de empleo, así como aquellas otras acciones, que se financian con el fondo de reserva contemplado en el presupuesto de gastos del citado Organismo. Un ejemplo de las actuaciones puestas en marcha en este sentido es el programa de Escuelas Taller, y Talleres de Empleo, que se configura como un programa público que combina empleo y formación en un entorno productivo real, que tiene por objeto mejorar la empleabilidad de las personas en desempleo, mediante la realización de proyectos de interés general y social en cualquier ámbito de actividad, en los que las personas alumnas trabajadoras desempeñen un trabajo efectivo que les permita adquirir formación profesional para el empleo, relacionada directamente con dicho trabajo, y experiencia profesional, de forma que procure su cualificación profesional y favorezca su inserción laboral.

Con esta finalidad se otorgan subvenciones a las entidades promotoras –Organismos y otros entes públicos de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, entidades locales, consorcios, asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, cubriendo los costes de formación profesional para el empleo y los costes

salariales derivados de los contratos que se suscriben en la fase de alternancia. En 2019 se beneficiaron de este programa un total de 16.156 personas.

Por otra parte, en el marco de los programas de formación profesional para el empleo, el 12 de diciembre de 2019 se firmó el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal y el Ministerio de Defensa para la formación profesional para el empleo de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter temporal con las Fuerzas Armadas y el colectivo de reservistas de especial disponibilidad de la categoría de tropa y marinería (colectivo RED).

Con este convenio se pretende la programación de acciones de formación profesional para el empleo de los militares profesionales de tropa y marinería, para mejorar la cualificación y el perfil profesional y, en consecuencia, facilitar la reincorporación al mundo laboral civil.

Otro de los programas de empleo que se ha gestionado a lo largo de la vigencia de la Estrategia, ha sido el de contratación temporal en colaboración con corporaciones locales para la realización de obras o servicios de interés general o social con la finalidad de facilitar la colocación en el mercado laboral, y ofrecer nuevas competencias y habilidades a personas paradas mediante su contratación temporal para la realización de obras o servicios de interés general y social. Este programa es gestionado por las Direcciones Provinciales del SEPE que, en virtud de la delegación de competencias del Director General, tramitaron en 2019 un total de 3.317 expedientes de subvenciones de 1.858 municipios de Andalucía, Extremadura y de zonas rurales deprimidas de otras seis comunidades autónomas: Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Región de Murcia.

Cabe destacar también los esfuerzos realizados para la formación de trabajadores ocupados. En este sentido, en primer lugar, se han desarrollado a lo largo de la vigencia de la Estrategia numerosas acciones formativas programadas por las empresas. Para la financiación de los costes derivados de la formación, anualmente, desde el primer día del ejercicio presupuestario, las empresas disponen de un crédito de formación, el cual pueden hacer efectivo mediante bonificaciones en las correspondientes cotizaciones empresariales a la Seguridad Social a medida que se realiza la comunicación de finalización de las acciones formativas. En el marco de esta formación programada, en el año 2019, 339.846 empresas programaron o autorizaron formación para 4.619.901 participantes.

Por otra parte, con el fin de atender las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas, se encuentran los programas de formación dirigidos prioritariamente a personas ocupadas, y más concretamente, la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, competencia del Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. En este marco, las subvenciones que se han concedido en este sentido tienen como finalidad la financiación de programas de formación de ámbito estatal dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas orientados a la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, con las necesidades de adaptación a los cambios del sistema productivo y a las posibilidades de promoción profesional y desarrollo personal de las personas trabajadoras, de forma que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y les permita mejorar su empleabilidad. En 2019 han participado en estos programas un total de 156.738 personas trabajadoras.

D. Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo.

Este objetivo persigue una mejora integral del Sistema Nacional de Empleo y, por tanto, de los servicios públicos de empleo que lo configuran, desde la perspectiva de la mejora de su desempeño y la modernización de sus instrumentos. En este sentido, este objetivo estratégico traslada al ámbito español la recomendación de la Unión Europea de fortalecer los servicios públicos de empleo como organismos responsables del diseño y de la ejecución de las políticas de activación para el empleo en cada Estado miembro.

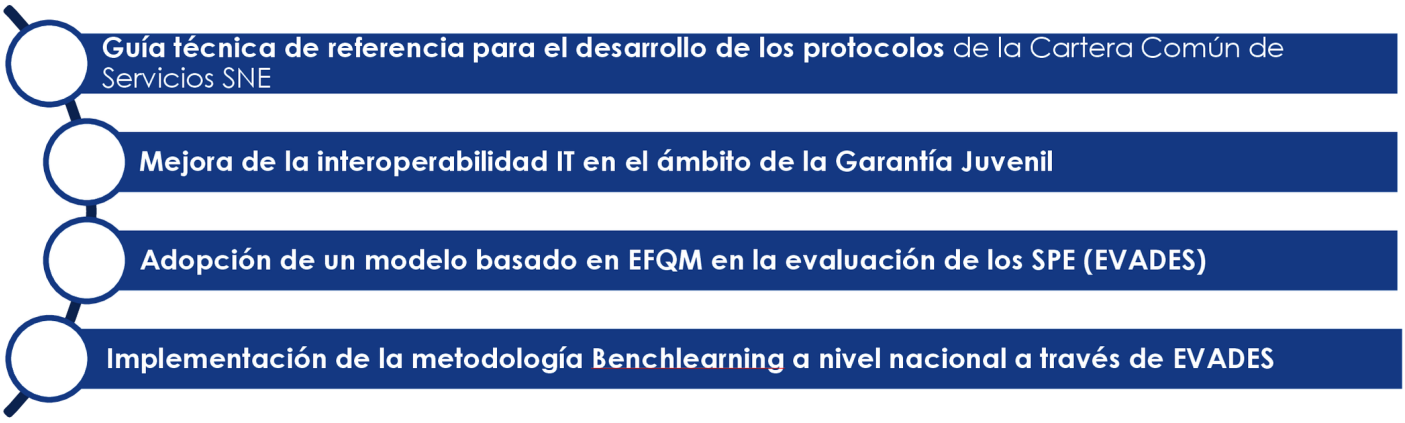
Por ello, en primer lugar, se analizan los resultados agregados a nivel nacional de la evaluación del desempeño del Sistema Nacional de Empleo de acuerdo con la metodología compartida por el conjunto de servicios públicos de empleo de la Unión Europea, en el marco de la Red Europea de servicios públicos de empleo (PES Network), impulsada

definitivamente en 2014 con la Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo para mejorar la cooperación entre todos los servicios públicos de empleo europeos.

La metodología definida por la PES Network ha sido aplicada en todos los servicios públicos de empleo españoles a través del programa EVADES, de manera que los resultados obtenidos que se incorporan al indicador en forma agregada son homogéneos para el conjunto del territorio nacional y coherentes con los indicadores del desempeño en el resto de los servicios públicos de empleo europeos.

En este sentido, en el período de vigencia de la EEAE 2017-2020 se ha realizado una evaluación, siguiendo la metodología de la PES Network a través del programa EVADES 2 (basado en el realizado en el período 2016-17-EVADESI) para el período 2018-19.

La comparación de los resultados de estos dos procesos de evaluación permite apreciar una mejora en el desempeño del Sistema Nacional de Empleo y, por tanto, de los servicios públicos de empleo. Dicha mejora se verifica en que la Evaluación Externa de PESNetwork sobre la iniciativa de aprendizaje comparativo considera que se han producido mejoras en todos los factores analizados, al menos en alguno de los agentes facilitadores que se analizan, destacando, además, las siguientes buenas prácticas del Sistema Nacional de Empleo:



En segundo lugar, se debe analizar el grado de ejecución de la Planificación Operativa prevista en la propia Estrategia, puesto que es precisamente en dicha planificación en la que se detallan los proyectos y medidas que se consideraban necesarias para dotar al Sistema Nacional de Empleo de las herramientas, infraestructuras y sistemas de información esenciales para su modernización y mejora en eficiencia y eficacia. Este aspecto, referido a los 13 proyectos prioritarios previstos en la Estrategia, ya se ha analizado específicamente en el epígrafe «Análisis de la ejecución de la planificación operativa» del documento.

Adicionalmente a la propia planificación operativa prevista en la EEAE 2017-2020, es necesario hacer referencia a otras actuaciones significativas que se han realizado durante el período de vigencia de la EEAE 2017-2020 y que, a pesar de no cubrir todas las actuaciones previstas, han contribuido, al menos parcialmente, a la mejora del desempeño de los servicios públicos de empleo.

Dentro de la evolución del desempeño durante la vigencia de la EEAE 2017-2020 puede afirmarse que se ha consolidado y mejorado el modelo de gobernanza y de cohesión del Sistema Nacional de Empleo a través del desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos previstos en el texto refundido de la Ley de Empleo.

En este sentido, se han aprobado los Planes Anuales de Política de Empleo conforme al artículo 11 de la Ley y tal y como preveía la Estrategia para la concreción anual de sus objetivos, tanto a nivel estatal como en cada una de las comunidades autónomas.

Un ejemplo significativo de la capacidad de este instrumento para la adaptación al mercado laboral español y a la dinámica de los servicios públicos de empleo puede observarse en la reformulación del PAPE en 2020 para responder a las circunstancias sobrevenidas derivadas de la pandemia sanitaria de la COVID-19 y a sus efectos sobre el mercado de trabajo.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 27 del Real Decreto Legislativo 3/2015 y el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios

del Sistema Nacional de Empleo, a lo largo de estos años el Sistema Nacional de Empleo ha avanzado en la adopción de un modelo de servicios a las personas y las empresas, como base hacia el horizonte de lograr establecer como derechos subjetivos de atención personalizada en distintos ámbitos como la orientación, la formación, la intermediación o el emprendimiento. La Cartera establece las definiciones comunes a los servicios que deben prestar todos los servicios públicos de empleo españoles y que son la base fundamental para la ejecución de la EEAE y de los PAPE.

En este ámbito y en el marco de la EEAE 2017-2020 debe señalarse el hito que representó la publicación de la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Sin embargo, la ausencia de financiación que consolide como coste efectivo los refuerzos del personal técnico destinado a tal fin, así como la insuficiencia de personal no ha permitido lograr el objetivo del despliegue de los servicios garantizados.

Por otra parte, se ha fortalecido la colaboración del Sistema Nacional de Empleo con la Red Europea EURES, en cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2016, relativo al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo. En este caso, se ha producido la integración de los Módulos de Implementación por Defecto proporcionados por la Comisión Europea con los sistemas del SEPE, y se han desarrollado los procesos que se encargan de nutrir con datos de SISPE y Empléate las bases de datos de EURES. Esto permite el envío de las ofertas y de los CV de los demandantes de empleo cumpliendo con las especificaciones aprobadas por el IOC Working Group de la red EURES y aumentar el número de ofertas enviadas al portal EURES desde España.

Por otra parte, en el análisis de la planificación operativa ya se ha hecho referencia a la puesta en marcha de distintas herramientas comunes de apoyo para la gestión de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, entre las que cabe destacar el diseño de la ya citada herramienta de apoyo a la orientación Send@, cuyo despliegue está previsto para comienzos del 2021, así como el impulso del sistema de intercambio de buenas prácticas en el Sistema Nacional de Empleo. En este caso, partiendo de experiencias identificadas en el ámbito del programa EVADES de evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo y de las actuaciones susceptibles de ser consideradas buenas prácticas en el ámbito de los «planes de choque» (Plan de Choque de Empleo Joven y Reincorpora-t), tal y como se indicó en relación con los objetivos estratégicos A y B.

Por último, si se considera de manera flexible el concepto de «instrumentos del Sistema Nacional de Empleo» expresado en el objetivo, habría que señalar la mejora que se ha realizado en la gestión de las políticas activas de empleo al facilitar la realización de convocatorias plurianuales de acciones de empleo y formación. Estos cambios permiten a los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, realizar estrategias de corto y medio plazo para la atención continuada, así como una mejora de la planificación de los servicios y programas y de la ejecución presupuestaria.

En la misma línea, aunque no haya llegado a entrar en vigor actualmente, cabe señalar la adecuación normativa de los programas comunes de las políticas activas de empleo a través de un proyecto de real decreto que se ha venido elaborando mediante la colaboración del SEPE con las comunidades autónomas y con los interlocutores sociales, que se encuentra en tramitación.

E. Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.

La Evaluación Externa de PESNetwork sobre la iniciativa de aprendizaje comparativo destaca respecto a la aplicación de la perspectiva holística, el diseño e implementación de un perfilado holístico en algunos servicios públicos de empleo. No obstante, como se ha explicado anteriormente, no se ha definido una metodología común que permita afirmar que el conjunto del Sistema Nacional de Empleo aplica una perspectiva holística en la atención a todos los usuarios, aunque se han dado algunos pasos para ello durante la aplicación de la Estrategia. Así por ejemplo, en la Jornada de Buenas Prácticas y Aprendizaje Mutuo celebrada en Santiago de Compostela en octubre de 2018, centrada en el perfilado de las

personas usuarias de los servicios públicos de empleo, los participantes de los servicios públicos de empleo concluyeron que se consideraba adecuado el perfilado holístico como herramienta de apoyo a la planificación de las políticas activas de empleo concebido como un instrumento de apoyo a la orientación y a las personas técnicas de orientación y empleo. Fruto de esta reflexión se comenzaron los trabajos para el desarrollo de la herramienta de apoyo a la orientación descrita anteriormente.

En definitiva, puede decirse que se ha adoptado un enfoque integral de las circunstancias de empleabilidad de ciertos grupos sociales y, como consecuencia, se han diseñado las medidas integradas bajo la fórmula de «planes de choque» en el caso de las personas jóvenes y los demandantes de empleo de larga duración y mayores de 55 años. Como se ha comentado, este enfoque holístico ha dado lugar a un nuevo diseño de las políticas activas de empleo caracterizado por su carácter personalizado y transversal, con su propio modelo de gobernanza, una evaluación continuada a través de comisiones de seguimiento periódicas y un modelo de aprendizaje mutuo a través de buenas prácticas.

Los «planes de choque» también han impulsado en el ámbito de las políticas activas de empleo otros aspectos que forman parte de la perspectiva holística que requería la EEAE. Así sucede con la aplicación de los principios de igualdad de género, los objetivos de reducción de la brecha digital y la colaboración público-privada para la puesta en funcionamiento de proyectos de interés. Asimismo, tanto el Plan de Choque por el Empleo Joven como el Reincorpora-t han servido para experimentar nuevos modelos de gobernanza en las políticas activas de empleo de tal modo que éstas, al menos en el caso de estos grupos sociales prioritarios, se conviertan en políticas transversales a nivel de Estado.

En la misma línea, se han aprobado sendos programas integrados de empleo para las ciudades de Ceuta y Melilla para el periodo 2019-2021, mediante la articulación y adaptación a las características específicas de estos territorios de la Cartera Común de Servicios y de las medidas previstas en los Planes de Choque de Empleo Joven y en el Plan Reincorpora-t. Igualmente, también destaca el Plan Integral de Empleo de Canarias, siendo el último el de 2020, y que responde al contexto especial de esta comunidad como región ultraperiférica.

Asimismo, otra manifestación de la perspectiva holística adoptada durante la ejecución de la EEAE es el refuerzo de la vinculación entre las políticas activas y las políticas de protección del empleo, con el doble objetivo del mantenimiento del empleo, en el caso de las nuevas prestaciones reconocidas para paliar los efectos sobre el empleo de la pandemia de la COVID-19 a través del fortalecimiento y protección de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (en adelante, ERTE/S), y de la protección en el desempleo a los colectivos más vulnerables, mediante la recuperación del subsidio de las personas desempleadas mayores de 52 años y la implementación de nuevos subsidios para proteger a las personas trabajadoras impactadas por la pandemia (personas empleadas del hogar, personas con contratos temporales que finalizaban tras la declaración del estado de alarma, personas que hubieran agotado su prestación durante la vigencia del estado de alarma o personas trabajadoras vinculadas al ámbito cultural). Asimismo, también cabe citar la extensión de las bonificaciones a la contratación de las personas fijas discontinuas vinculados al sector turismo. La normativa aprobada como respuesta a la situación generada por la COVID-19, se desglosa en el apartado 6 de este capítulo.

Como consecuencia, en este periodo se ha iniciado la evaluación y actualización de la Cartera Común de Servicios del sistema nacional de empleo y, concretamente, se ha puesto en marcha un programa piloto para facilitar el trabajo de las comunidades autónomas mediante el intercambio de datos entre los servicios de empleo y los servicios sociales.

En la misma línea, además de los grupos de trabajo con las comunidades autónomas, se han creado otros específicos en el marco de la Comisión de Seguimiento del Programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, con el objetivo de elaborar un documento único que acredite esta condición en todo el territorio nacional y desarrollar planes formativos sobre esta materia para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo. A la fecha de realización de este informe de evaluación se ha completado, por parte del SEPE, con la colaboración de los servicios públicos de empleo autonómicos, el Instituto de las Mujeres y la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género, el contenido formativo para la acción formativa de sensibilización para la atención y tratamiento a las mujeres víctimas de violencia de género, en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

Análisis de los resultados de los objetivos estructurales de la EEAE 2017-2020.

Los objetivos estructurales, son aquellos de naturaleza estable, que tienen que ser atendidos por los servicios públicos de empleo en su funcionamiento ordinario mediante servicios sostenidos a lo largo del tiempo. Estos objetivos estructurales se agruparon en la EEAE 2017-2020 en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Empleo tal como se ha indicado en la introducción del documento.

En este sentido, se han definido una serie de indicadores que permitan analizar la evolución del Sistema Nacional de Empleo de acuerdo con dichos objetivos estructurales, siendo los resultados, los siguientes:

Para el Eje 1. Orientación, se han definido dos indicadores que pretenden dar una visión respecto a la cobertura y el impacto de los servicios de atención de diagnóstico personalizado para el empleo, autoempleo y emprendimiento.

Indicador		Valor Indicador Total Nacional		
		2017	2018	2019
1.1.1	Total de demandantes que lleven inscritos más de tres meses y que recibieron alguna atención de diagnóstico personalizado para el empleo, autoempleo y emprendimiento respecto del total de demandantes del mismo colectivo.	16,17 %	18,50 %	18,70 %
1.1.2	Total de demandantes, que se emplearon en el periodo de referencia, habiéndoseles proporcionado alguna atención de diagnóstico personalizado para el empleo, autoempleo y emprendimiento, en los 12 meses anteriores a la obtención del empleo, respecto del total de demandantes que recibieron dichos servicios.	58,22 %	62,44 %	57,08 %

Como se observa en la tabla anterior, si se tiene en cuenta los demandantes de empleo que tienen una antigüedad en la demanda superior a tres meses, el grado de cobertura en cuanto a los servicios de atención de diagnóstico personalizado para el empleo, autoempleo y emprendimiento, ha ido aumentando durante los años de vigencia de la EEAE 2017-2020 aunque todavía se encuentra en un porcentaje de cobertura inferior al 20 %, con 1.183.499 personas atendidas en 2019.

Sin embargo, atendiendo al impacto de dichas atenciones, se observa que se ha mantenido más o menos estable, con un mayor impacto en el año 2018 en el que se alcanzó el 62,44% de inserciones en los 12 meses posteriores a la atención.

Para el eje 2. Formación, se han definido cuatro indicadores con los que evaluar aspectos como el crecimiento de los certificados de profesionalidad, así como la cobertura de la formación, tanto para personas ocupadas como para desempleadas, con especial énfasis en aquellas acciones formativas vinculadas con los contratos para la formación y el aprendizaje, con compromiso de contratación y prácticas no laborales en empresas.

Indicador		Valor Indicador Total Nacional		
		2017	2018	2019
2.1.1	Tasa de crecimiento del número de acreditaciones parciales acumulables o certificados de profesionalidad otorgados en el periodo de referencia, respecto de los otorgados en el primer año de vigencia de la EEAE (2017).	0,00 %	-0,82 %	7,24 %
2.1.2	Total de demandantes que han participado en acciones formativas vinculadas con los contratos para la formación y el aprendizaje, acciones formativas con compromiso de contratación y prácticas no laborales en empresas, respecto del total de demandantes que han participado en acciones formativas.	21,48 %	24,62 %	19,64 %
2.1.3	Número de participantes acciones de formación para ocupados.	90.595	128.120	313.696
2.1.4	Número de participantes acciones de formación para desempleados	264.245	268.313	286.004

En cuanto al primer indicador de los diseñados, se observa cómo, a pesar de que el primer año de análisis, las acreditaciones parciales acumulables y los certificados de profesionalidad otorgados, descendieron respecto al año 2017, en el año 2019 crecieron considerablemente recuperando el descenso producido el año anterior.

El indicador relacionado con las acciones formativas vinculadas con los contratos para la formación y el aprendizaje, con compromiso de contratación y prácticas no laborales en empresas, se observa que no se ha producido un incremento de éstas a lo largo de los años de vigencia de la estrategia, incluso descendiendo desde el primer año de análisis (2017) en 1,84 puntos porcentuales.

Por último, se analiza el número de participantes en acciones de formación para ocupados para desempleados, respectivamente. En este sentido, se observa que los primeros han sufrido un crecimiento del 246% desde 2017. En el caso de los participantes en

acciones formativas para desempleados, aunque ha crecido, lo ha hecho con una intensidad mucho más baja, ligeramente superior al 8%.

Para el Eje 3, de oportunidades de empleo, se han definido nuevamente dos indicadores, de cobertura e impacto, atendiendo a aquellos demandantes pertenecientes al colectivo con especiales dificultades para el acceso al empleo.

Indicador		Valor Indicador Total Nacional		
		2017	2018	2019
3.1.1	Total de demandantes, pertenecientes al colectivo con especiales dificultades para el acceso al empleo, a los que se proporciona un itinerario de inserción respecto al total de demandantes de este colectivo.	18,75%	19,51%	20,05%
3.1.2	Total de demandantes, pertenecientes al colectivo con especiales dificultades para el acceso al empleo, que se emplearon en el periodo de referencia, habiéndoseles proporcionado un itinerario de inserción en los 12 meses anteriores a la obtención del empleo, respecto del total de demandantes del colectivo que han recibido algún itinerario de inserción.	44,78%	47,81%	45,88%

Si se analizan los resultados mostrados en la tabla anterior, se observa que la tasa de cobertura de este colectivo, atendiendo a los itinerarios de inserción proporcionados, ha aumentado ligeramente en el período de vigencia de la Estrategia, alcanzando en 2019 un 20,05 %, 1,3 puntos porcentuales por encima de la conseguida en el año 2017.

Respecto al impacto obtenido, entendido como aquellos demandantes del colectivo con especiales dificultades para el acceso al empleo que se emplearon habiendo recibido un itinerario de inserción en los doce meses anteriores, se ha mantenido estable, consiguiendo el mayor impacto en el año 2018, con un 47,81 % de inserciones.

El Eje 4, de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo se ha centrado en conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres, intentando recortar la brecha de género.

Indicador		Valor Indicador Total Nacional		
		2017	2018	2019
4.2.1	Diferencia entre: – el total de mujeres demandantes a las que se les hubiera prestado alguna atención en el periodo de referencia, respecto del total de mujeres demandantes en el periodo de referencia – el total de hombres demandantes a los que se les hubiera prestado alguna atención en el periodo de referencia, respecto del total de hombres demandantes en el periodo de referencia.	-0,51 %	0,09 %	-0,58 %

Como se observa en los datos anteriores, la proporción de mujeres atendidas sigue siendo inferior respecto a la proporción de hombres atendidos en los servicios públicos de empleo. El único año de vigencia de la Estrategia en el que esa tendencia se invirtió fue el año 2018, en el que se atendió a una proporción mayor de mujeres ligeramente superior a la de hombres, rozando el 0 % que supondría la igualdad total en cuanto a atenciones recibidas.

El último de los Ejes a analizar en este apartado, corresponde al Eje 5, emprendimiento, para el que se ha definido un indicador en el que se analiza el impacto de los servicios de atención para el fomento del empleo autónomo y emprendimiento.

Indicador		Valor Indicador Total Nacional		
		2017	2018	2019
5.1.1	Total de demandantes que se emplearon por cuenta propia o han emprendido un negocio en el periodo de referencia, habiéndoseles proporcionado incentivos y/o atenciones para el fomento del empleo autónomo y el emprendimiento en los 12 meses anteriores a la obtención del empleo, respecto del total de demandantes que recibieron esas atenciones y/o incentivos.	23,59 %	24,29 %	20,50 %

En este caso, no se observa un cambio significativo en el impacto de estas atenciones, ya que en el año 2019 se ha reducido el autoempleo tras estas atenciones al 20,5%, suponiendo un descenso de más de 3 puntos porcentuales respecto al año 2017.

El Eje 6, de Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo, no cuenta con indicadores cuantitativos asociados, sin embargo, a lo largo del documento, se han identificado diferentes aspectos relacionados con este eje, como el programa EVADES, las Jornadas de Buenas Prácticas llevadas a cabo, así como otros mecanismos de compartición de experiencias, entre otros, que avalan todo lo que se ha avanzado en este eje desde el Sistema Nacional de Empleo.

Análisis del cumplimiento del seguimiento previsto en la EEAE 2017-2020.

La EEAE 2017-2020 establecía dos niveles de seguimiento y evaluación:

– En el primer nivel se planteaba realizar cuatro evaluaciones distintas, de periodicidad anual o bienal:

• Tras la conclusión de cada Plan Anual de Política de Empleo, una evaluación del cumplimiento de los objetivos clave, estratégicos y estructurales recogidos en el Plan.

Esta evaluación se ha llevado a cabo cada uno de los años de vigencia de la EEAE, a través de la recogida de información por comunidades autónomas de los indicadores aprobados en cada uno de los PAPE.

• Por otra parte, en diciembre del 2014, el Consejo de Dirección de la Red aprobó el Marco Técnico del programa, cuya metodología se basa en la realización en paralelo a partir del año 2015, y con carácter permanente, de una evaluación comparada del rendimiento de los servicios públicos de empleo de la Unión Europea, basada en datos o evidencias.

En este marco, en el año 2016 se llevó a cabo el primer ciclo de evaluación para la que se llevó a cabo una autoevaluación de los servicios públicos de empleo, una evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo, EVADES, en el seno del Sistema Nacional de Empleo, apoyada en dichas autoevaluaciones y la posterior evaluación general por parte de la Red Europea de servicios públicos de empleo, dentro del Programa de Aprendizaje Comparativo de la Unión Europea, PES-BL.

Fruto de este primer ciclo de evaluación, se elaboró la Agenda de Cambio del Sistema Nacional de Empleo que recogía las recomendaciones de PES Network y EVADES.

En el año 2018 se llevó a cabo el segundo ciclo de evaluación, siguiendo la misma metodología en la que, adicionalmente, se evaluaba un factor relacionado con la Agenda de Cambio y, principalmente la evolución del Sistema Nacional de Empleo respecto al primer ciclo.

• Por último, en este nivel de seguimiento y evaluación, la EEAE marcaba el desarrollo anual de la evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo, al que hace referencia el artículo 21 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre. Esta evaluación ha sido realizada para cada anualidad, siendo la última disponible la correspondiente al ejercicio 2017-2018, que fue sometida a informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo el día 30 de septiembre de 2020.

– En el segundo nivel se incluían las evaluaciones que es imprescindible realizar para cada uno de los servicios prestados y programas concretos incluidos en cada PAPE, incluyendo los programas financiados por el Servicio Público de Empleo Estatal con cargo a su reserva de crédito. Durante la vigencia de esta Estrategia se planificó el desarrollo de una metodología en la que se determinaran las condiciones de realización de éstas.

En este sentido, el proyecto planificado para la definición de la metodología de evaluación se ha desarrollado solo parcialmente, en cuanto a la identificación y recopilación de los datos básicos a recoger para la evaluación del impacto de los servicios y programas individuales recogidos en el PAPE, pero sin la selección de indicadores contrafactuales y otros criterios para la evaluación anual del cumplimiento de los objetivos estructurales y estratégicos.

3. Evolución de la implantación de los servicios y programas

Con el fin de identificar qué tipo de políticas activas para el empleo desarrollan anualmente las comunidades autónomas, en primer lugar, se procede a analizar, la utilización de los servicios y programas comunes para todo el territorio nacional, y en segundo lugar la de los servicios y programas propios, todos ellos incorporados en el correspondiente PAPE.

Como puede observarse en la Tabla 1, se muestra el número total de servicios y programas distintos incluidos en los PAPE, que como se aprecia, ha ido aumentando a lo largo del periodo en todos los Ejes, llegando a incrementarse en un 7,5%. Si se analiza por Ejes, se observa que el mayor incremento se produce en los Ejes 2 y 4, suponiendo el 14,5% y 32%, respectivamente.

Tabla 1. Total de servicios y programas (comunes y propios) distintos años 2017, 2018 y 2019 según eje

Ejes	Total servicios y programas distintos			Variacion
	2017	2018	2019	2017-2019
Eje 1. Orientación.	103	104	106	3%
Eje 2. Formación.	145	150	166	14,5%
Eje 3. Oportunidades de empleo.	161	168	164	2%
Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.	22	26	29	32%
Eje 5. Emprendimiento.	102	108	108	6%
Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.	60	64	64	6,5%
Total.	593	620	637	7,5%

En relación con el total de servicios y programas comunes distintos, y, por tanto, con posibilidad de implantación en todo el territorio, se observa que el mayor número se ha concentrado en el Eje 2 de Formación, seguido por el Eje 1 de Orientación; siendo el Eje 4 de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, el que ha dispuesto de un menor número a lo largo del periodo analizado (ver Tabla 2).

Tabla 2. Total de servicios y programas comunes distintos años 2017, 2018 y 2019

Ejes	Total servicios y programas comunes SNE		
	2017	2018	2019
Eje 1. Orientación.	13	13	13
Eje 2. Formación.	13	16	17
Eje 3. Oportunidades de empleo.	6	6	6
Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.	4	4	5
Eje 5. Emprendimiento.	8	8	11
Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.	7	7	8
Total.	51	54	60

Respecto a las políticas activas para el empleo comunes del periodo 2017-2019, se han ido incluyendo en los PAPE servicios y programas como consecuencia de la actividad legislativa estatal o por ser aprobadas en Conferencia Sectorial.

Si se analiza el número total de servicios y programas propios programados a lo largo del periodo, el eje que concentra un mayor incremento en 2019 con respecto a 2017 es el eje 4, con un 33 %, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 3. Total de servicios y programas propios. Años 2017, 2018 y 2019, según eje

Ejes	PAPE			Variacion
	2017	2018	2019	2017-2019
Eje 1. Orientación.	90	91	93	3%
Eje 2. Formación.	132	134	149	13%
Eje 3. Oportunidades de empleo.	155	162	158	2%
Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.	18	22	24	33%
Eje 5. Emprendimiento.	94	100	97	3%
Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.	53	57	56	5%
Total.	542	566	577	6,5%

4. El impacto de la COVID-19 y la respuesta en el Sistema Nacional de Empleo

Con el fin de dar respuesta a la situación acaecida por la pandemia, desde el Sistema Nacional de Empleo se han llevado a cabo una serie de actuaciones y medidas, tanto a nivel nacional como por parte de cada uno de los servicios públicos de empleo que componen el Sistema Nacional de Empleo.

Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo:

La extensión de una red de protección social reforzada para las personas se ha acompañado, desde el inicio de esta situación excepcional, de una batería de medidas para proteger el tejido productivo y el empleo, con el objetivo de sentar las bases de la estrategia de reconstrucción y recuperación post COVID-19.

Dentro de estas medidas, se ha otorgado un rol destacado al mantenimiento del empleo, con los ERTE como mecanismo de ajuste para preservar el empleo, evitando la destrucción de puestos de trabajo y la erosión del tejido productivo. Se ha venido desarrollando un marco excepcional de procedimientos de suspensión temporal y de reducción de jornada, que permitiera amortiguar el ajuste ante esta situación excepcional, e impulsara a su vez la vuelta a la actividad. Junto a un marco regulatorio ad hoc y la dotación de prestaciones para las personas trabajadoras, la tramitación de los ERTE se ha complementado con dos líneas de acción: por un lado, simplificando los procedimientos de gestión; por otro lado, reforzando la actividad de control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Tras la puesta en marcha del estado de alarma, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19. Este Real Decreto-ley contiene medidas orientadas a un triple objetivo:

– Reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables;
– apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo;
– reforzar la lucha contra la enfermedad.

Centrándonos en el segundo de los objetivos, y especialmente dentro del ámbito competencial del SEPE, debemos destacar las relativas a las medidas adoptadas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTES) que persiguen evitar que una situación coyuntural como la actual tenga un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo, priorizando el mantenimiento del empleo sobre la extinción de los contratos. Este mecanismo ha servido como enorme contención frente a un mayor aumento de la tasa de paro (cerca del 40 % de las empresas los adoptaron)[1].

---

[1] Indicador de Confianza Empresarial (ICE), Módulo de Opinión sobre el Impacto de la COVID-19 Estado de alarma y segundo semestre de 2020 (INE).

Por ello, el real decreto-ley especifica que las pérdidas de actividad consecuencia de la COVID-19 tendrán la consideración de fuerza mayor a los efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada y se agiliza la tramitación de los procedimientos de regulación de empleo, tanto por fuerza mayor, como por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Asimismo, ante la extraordinaria situación de gravedad se refuerza la cobertura a los trabajadores afectados por un ERTE, posibilitándoles que tengan acceso a la prestación contributiva por desempleo, aunque carezcan del periodo de cotización necesario para tener acceso a ella y, adicionalmente, que el periodo de la suspensión del contrato o la reducción de la jornada durante el que estén percibiendo dicha prestación no les compute a efectos de consumir los periodos máximos de percepción legalmente establecidos.

Posteriormente, se aprobó el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados de la COVID-19. Este real decreto-ley contiene las siguientes medidas:

– Regula medidas extraordinarias para la protección del empleo señalando que la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido.

– Recoge medidas extraordinarias para agilizar la tramitación y abono de prestaciones por desempleo en el caso de ERTES que conllevan suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa de fuerza mayor, o reducciones de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción, derivadas de la COVID-19.

– Recoge una medida extraordinaria aplicable a las sociedades cooperativas para la adopción de acuerdos en los procedimientos de suspensión total y/o parcial, así, cuando por falta de medios adecuados o suficientes la Asamblea General de las sociedades cooperativas no pueda ser convocada para su celebración a través de medios virtuales, el

Consejo Rector asumirá la competencia para aprobar la suspensión total y/o parcial de la prestación de trabajo.

– Establece que la suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, en los ERTES basados en fuerza mayor o por causa económica, técnica, organizativa y de producción, suponen la interrupción del cómputo de su duración y de los periodos de referencia equivalentes al periodo suspendido respecto de las personas trabajadoras afectadas.

– La disposición adicional tercera, establece la fecha de efectos y cuantía de las prestaciones por desempleo derivadas de los procedimientos basados en las causas referidas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

En el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19, cabe destacar los siguientes temas:

– Se crea subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social. En este sentido, establece que tendrán derecho al subsidio extraordinario por falta de actividad las personas que, estando de alta en el Sistema Especial de Empleados del Hogar del Régimen General de la Seguridad Social antes la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, hayan dejado de prestar servicios, total o parcialmente, con carácter temporal, a fin de reducir el riesgo de contagio, por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios y con motivo de la crisis sanitaria de la COVID-19, o bien su contrato se haya extinguido a causa de la COVID-19. La cuantía se establece en el 70% de la base reguladora.

– Se define el subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal.

– En la disposición adicional séptima se establecen los fondos provenientes de la recaudación de la cuota de formación profesional para el empleo para el año 2020. (Desafectación): dado el impacto económico ocasionado por las medidas aprobadas para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 se procede a cambiar dicha afectación (formación para el empleo). Por ello, se permite que los ingresos derivados de la cotización por formación profesional puedan aplicarse a la financiación de cualquiera de las prestaciones y acciones del sistema de protección por desempleo (artículo 265 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), que abarcan prestaciones y, entre otros, programas que fomenten la contratación de personas desempleadas o les ayuden a recuperar empleo.

Por otra parte, se aprobó el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género durante el confinamiento, que establece una serie de medidas destinadas a garantizar el mantenimiento y prestación de los servicios de asistencia y protección integral de las víctimas de violencia de género, adaptándolos a las circunstancias excepcionales derivadas del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Además, se aprobó también el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de empleo agrario que tiene por objeto favorecer la contratación temporal de trabajadores en el sector agrario mediante el establecimiento de medidas extraordinarias de flexibilización del empleo, de carácter social y laboral, necesarias para asegurar el mantenimiento de la actividad agraria, durante la vigencia del estado de alarma.

En el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, se contemplan dos situaciones legales de desempleo derivadas de la situación creada por la COVID-19: se amplía la cobertura de la prestación por desempleo a las personas trabajadoras cuyos contratos hayan sido extinguidos durante el periodo de prueba de un nuevo trabajo desde el 9 de marzo, con independencia de la causa por la que se hubiera extinguido la relación laboral anterior, así como a quienes lo hayan extinguido voluntariamente desde el 1 de marzo por tener una oferta laboral en firme y la empresa desistió de celebrar el contrato por causa de la COVID-19.

Además, se modifica el artículo 25.6 del Real Decreto-ley 8/2020 para reforzar y aclarar la protección de los trabajadores fijos-discontinuos cuya actividad se haya visto afectada por la COVID-19; además de mantenerse lo ya establecido en dicho artículo.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-2019 establece el acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas en espectáculos públicos que no se encuentren afectados por procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada de un ERTE, regulado por el Real Decreto-ley 8/2020 de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19.

Por su parte, el contenido principal en el que se centra el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo, es en la determinación de la vigencia y efectos de los procedimientos de suspensión del contrato y de reducción temporal de la jornada de trabajo regulados en los artículos 22 (ERTE fuerza mayor) y 23 (causas económicas, técnicas, organizativas y de producción-ETOP-) del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19.

En relación con lo anterior, el Real Decreto-ley 18/2020 establece reglas específicas sobre la vigencia de las medidas extraordinarias contenidas en los artículos 24 y 25 (exoneración de cuotas de Seguridad Social y protección por desempleo, respectivamente) del Real Decreto-ley 8/2020, ya que están ligadas a los citados artículos 22 y 23. Además, se regula la obligación de mantenimiento del empleo de las empresas que se hayan acogido a las medidas extraordinarias anteriores y los efectos de su incumplimiento.

El Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, de por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos de la COVID-19, se establece la prórroga de vigencia de las medidas de flexibilización del empleo agrario hasta el 30 de septiembre.

En el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, se establece que las medidas de protección por desempleo previstas en los apartados 1 al 5 del artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, resultarán aplicables hasta el 30 de septiembre de 2020 a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo regulados en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y a los referidos en el apartado 2 de la disposición adicional primera del citado el Real Decreto-ley 24/2020. Mientras que las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo reguladas en el artículo 25.6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, resultarán aplicables hasta el 31 de diciembre de 2020.

Cabe destacar algunos datos a tener en cuenta respecto a la aplicación de esta normativa. Según el Indicador de Confianza Empresarial casi el 70% de las empresas ha tenido que reorganizar o reducir la jornada laboral de las personas trabajadoras durante el estado de alarma. En la industria, casi el 80%.

El número total de horas efectivas trabajadas en el segundo trimestre de 2020 ha experimentado un descenso sin precedentes debido al periodo en el que ha sido necesario limitar la actividad económica. El volumen de horas de trabajo ha descendido un 22,59% respecto del tiempo trabajado en el trimestre anterior.

Cerca del 40% de las empresas han adoptado un ERTE para todas o parte de sus personas trabajadoras. En las ramas de Transporte y Hostelería, el porcentaje supera el 50%.

Según la última Encuesta de Población Activa (en adelante, EPA) las personas ocupadas que no han trabajado ascienden a 4.706.200, lo que supone 2.739.300 más que en el trimestre anterior. De esta forma el número de personas ocupadas que efectivamente han trabajado en el segundo trimestre se queda en 13.901.000 (el 35,14 % de la población de 16 y más años).

Este aumento de personas ocupadas que no han trabajado en la semana de referencia se debe, principalmente, a las que han estado ausentes de su empleo por ERTE o por paro parcial por razones técnicas o económicas.

Incidencia en las políticas activas de empleo:

Por otra parte señalar también que, el SEPE ha mantenido durante este tiempo toda la actividad destinada tanto a flexibilizar las condiciones de ejecución de las políticas activas de empleo, como a tramitar la primera distribución de fondos a las comunidades autónomas según los criterios aprobados en Conferencia Sectorial el pasado 1 de abril, para programas de empleo y que alcanzó los 1.048.544.799,30 euros; también la distribución del Programa de Fomento del Empleo Agrario, a las Direcciones Provinciales del SEPE, a la resolución de la convocatoria de formación dirigida a personas ocupadas en las Ciudades de Ceuta y de Melilla, así como a llevar a cabo los trabajos preparatorios para la adecuación de las políticas activas de empleo tras el impacto en el empleo de la crisis provocada por la COVID-19. En la Conferencia sectorial de 30 de septiembre se procedió a la segunda distribución de fondos a las comunidades autónomas que, mayoritariamente afectó al Eje 2 de formación profesional para el empleo, y cuya cuantía fue de 895.916.723,70 euros. De esta forma se completa la distribución de fondos para el año 2020 a distribuir entre las comunidades autónomas para la ejecución de la legislación laboral en materia de fomento del empleo, de formación profesional para el empleo y de modernización de los servicios públicos de empleo por un total de 1.944.461.523,00 euros.

El PAPE 2020 reconstruido, tras la pandemia, fue aprobado en Consejo de Ministros del 20 de octubre de 2020, como se explica más adelante. Por otra parte, se continúa el proceso de implantación de la teleformación en las comunidades autónomas, a través de la compartición de la aplicación informática del SEPE, la formación de las empleadas y empleados públicos del Sistema Nacional de Empleo, que se van a hacer cargo de esta aplicación y del proceso de acreditación en su ámbito territorial. Igualmente, se está trabajando para dar acceso al Ministerio de Educación y Formación Profesional, dado que tras las nuevas competencias va a incorporar a sus Delegaciones Provinciales de Ceuta y de Melilla, quienes asumirán el proceso en lo que se refiere de Certificados de Profesionalidad en las dos ciudades.

Además, se ha llevado una importante formación para el empleo de las personas en ERTE alcanzando, según los datos de FUNDAE, una cifra, todavía no cerrada, de 939.249 participantes, que incluye tanto la formación programada por las empresas para las personas trabajadoras de sus plantillas como la oferta formativa de carácter estatal.

En estos momentos, además se ha iniciado la hoja de ruta para la reforma de las políticas activas de empleo y su adaptación al nuevo contexto provocado por el impacto de la COVID-19 en el empleo.

Medidas para hacer frente a la transformación digital:

Por su parte, para hacer frente a los desafíos estructurales derivados del proceso de transformación digital, que se ha visto acelerado por la situación excepcional derivada de la pandemia COVID-19, el Gobierno de España ha aprobado la Estrategia España Digital 2025.

Esta estrategia tiene como objetivo primordial impulsar el proceso de transformación digital del país, de forma alineada con la estrategia de la Unión Europea, mediante la colaboración público- privada y con la participación de todos los agentes económicos y sociales del país.

Con un fuerte esfuerzo de inversión pública, se concibe la transformación digital como un vector esencial de impulso al crecimiento económico, el aumento de la productividad y la reducción de la desigualdad, contribuyendo de forma decisiva a la inclusión social a través de la reducción de las crecientes brechas digitales.

Este nuevo instrumento estratégico incide notablemente en varios elementos de política de empleo, que deben tenerse en cuenta en el proceso de transformación digital, como son el refuerzo de las competencias digitales de las personas trabajadoras, el impulso a la digitalización de las administraciones públicas, la aceleración de la digitalización del modelo productivo mediante proyectos tractores de transformación digital, o la garantía de los derechos de las personas en el nuevo entorno digital.

Este marco estratégico general debe por tanto analizarse de forma conjunta con los instrumentos estratégicos que orientan la actuación en materia de política de empleo.

Medidas estratégicas del Sistema Nacional de Empleo:

En la LXXVII Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos laborales del 1 de abril de 2020, en el debate sobre el Plan Anual de Política de Empleo se presentaba el correspondiente al año 2020, que previamente había sido trabajado con los distintos servicios públicos de empleo del Sistema Nacional de Empleo.

La irrupción de la pandemia producida por la COVID-19 alteró todas las bases programáticas y enfrentó a los servicios públicos de empleo a un futuro, en el corto y medio plazo, sumamente incierto en términos de empleo y muy exigente en cuanto a la atención a los usuarios.

Esta situación también tuvo consecuencias en el Plan Anual de Política de Empleo 2020, de manera que, en la misma Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos laborales, se acordaba su reformulación.

Para llevarla a cabo, se puso en marcha un grupo específico de trabajo con todas las comunidades autónomas en el que decidir las líneas estratégicas y operativas que deberían marcar los servicios y programas en el período de ejecución del PAPE 2020.

Como elemento de apoyo a la confección y selección de programas y servicios a incluir por las distintas comunidades autónomas en este Plan 2020, por primera vez, se elaboró y compartió, con el conjunto del Sistema Nacional de Empleo, un documento que incluía una relación de iniciativas desarrolladas por los distintos servicios públicos de empleo, a modo de prácticas inspiradoras en un contexto COVID-19.[(2)]

[(2)] Se trata del documento «Conocimiento compartido: Prácticas inspiradoras para la reconstrucción del PAPE 2020», que incluye alguna de las medidas puestas en marcha por los SPE como respuesta a la COVID-19.

Fruto de todo este trabajo común del Sistema Nacional de Empleo, se aprobó un nuevo PAPE 2020 en Consejo de Ministros el 20 de octubre de 2020, alineado con los retos actuales de la situación económica, laboral y social, que incluye 696 servicios y programas distintos.

En conclusión, la pandemia ha afectado al crecimiento económico sostenido por España y a las mejoras que se venían percibiendo en el ámbito laboral, con un fuerte crecimiento del paro. La tendencia en el último año ha sido también de disminución de la actividad y de la ocupación, a pesar de que las cifras han mejorado mucho en el tercer trimestre de 2020.

Además, se debe tener en cuenta como las personas pertenecientes a los grupos y colectivos más vulnerables del mercado laboral español se ven más afectadas por las tendencias negativas que ha provocado la pandemia, como ocurre con las mujeres, las personas jóvenes y las personas migrantes. Las personas en situación de desempleo de larga duración siguen constituyendo un colectivo vulnerable y demasiado numeroso en nuestro sistema de trabajo, si bien, a la luz de los datos, como colectivo, ha seguido una tendencia ligeramente decreciente en los últimos trimestres.

A su vez, con las nuevas medidas de protección frente a la COVID-19, el empleo también se transforma, con la gran novedad del teletrabajo, poco instaurado previamente en nuestro país.

Finalmente, las actuaciones llevadas a cabo para paliar los efectos de la pandemia en el empleo, en especial los ERTES, han logrado un resultado positivo de contención, favoreciendo que el contexto laboral no se agrave aún más.

5. Conclusiones y aspectos a considerar en la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo

Principales conclusiones.

Este capítulo ha seguido un enfoque objetivo, en base a resultados, como se prevé en la propia Estrategia, y ha sido complementada con aportaciones cualitativas de los organismos que configuran el Sistema Nacional de Empleo y de los interlocutores sociales más representativos. Esto permite no solamente establecer conclusiones respecto de la ejecución de la Estrategia 2017-2020 sino también identificar aspectos relevantes que, no habiendo sido abordados o completados por ella, deben de considerarse en la formulación de la siguiente Estrategia.

Asimismo, se ha considerado relevante analizar la evolución del mercado de trabajo en el período de su vigencia. En dicho análisis, que sirve de contexto a la implementación de la Estrategia, se ha tenido en cuenta la influencia de la pandemia provocada por la COVID-19, analizada en un apartado específico, puesto que ha alterado el desarrollo normal de la Estrategia en su último año de vigencia. De esta manera, a través de este análisis, se ha pretendido lograr una imagen global de los avances y de la situación actual del conjunto del Sistema Nacional de Empleo, dentro del contexto socioeconómico del período de vigencia, y de modo que facilite a su vez la identificación de áreas de mejora para la elaboración de la próxima Estrategia.

Comenzando por el análisis de la evolución del mercado de trabajo, durante el período de vigencia de la Estrategia 2017-2020, y sin ánimo de vincularlo con el impacto de la Estrategia, sino con el contexto de situación, se identifica, por un lado, un crecimiento económico sostenido con reseñables mejoras en el mercado de trabajo en el período previo a la pandemia y un fuerte deterioro posterior, si bien con ciertas mejoras en los dos últimos trimestres de la EPA de 2020.

De esta forma, desde el período de inicio de la Estrategia y hasta el estallido de la pandemia, se ha observado una reducción del desempleo y un crecimiento de la población activa y la ocupación. Asimismo, se aprecian mejoras en la calidad del empleo, con más contratos indefinidos y más empleo a tiempo completo. En cuanto a los colectivos específicos a los que la Estrategia presta especial atención, podemos observar como evolución positiva que desde el inicio de la Estrategia hasta final de 2019 se ha producido un menor desempleo de larga duración (8,8 puntos menos), un incremento del empleo femenino (el segundo país donde más crecía en 2019) o una mayor tasa de empleo en personas mayores de 55 años. En contraste, el empleo juvenil ha disminuido en ese periodo (si bien también ha disminuido su tasa de paro). Finalmente, a pesar del aumento del empleo femenino, la brecha de género en la tasa de desempleo apenas ha disminuido.

Con el estallido de la pandemia, gran parte de los avances en el mercado laboral se truncaron, creciendo rápidamente el paro, que se situó en el tercer trimestre de 2020 en 16,26%, frente al 13,92% del tercer trimestre de 2019. Asimismo, en el 2020 la tendencia ha sido la disminución de las tasas de actividad y de ocupación que, si bien han logrado remontar en el tercer trimestre de 2020, ha provocado una evolución interanual negativa. Además, los colectivos más vulnerables han sido los más impactados por los efectos de la pandemia, como sucede en los períodos de crisis, afectando más el desempleo a mujeres, personas jóvenes y personas migrantes. Sin embargo, cabe destacar que la tendencia iniciada en trimestres previos de disminución del número total de personas en situación de desempleo de larga duración se ha conseguido mantener. Además, son destacables los esfuerzos realizados por el conjunto del Sistema Nacional de Empleo, con medidas extraordinarias en materia de protección, que han limitado el golpe de la crisis, en especial a través de los ERTE y los subsidios extraordinarios.

En cuanto a los objetivos estratégicos y de la planificación operativa de la EEAE 2017-2020 (durante el período 2017-2019), cabe resaltar que se ha realizado un análisis mixto, cuantitativo y cualitativo, analizando por un lado los indicadores existentes en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos y, por otro lado, las diversas actuaciones que contribuyen o coadyuvan a dicho cumplimiento.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la EEAE 2017-2020 contemplaba, además de los objetivos, proyectos que se consideran prioritarios, se ha realizado un contraste particularizado de su ejecución.

A nivel global, cabe destacar que a lo largo del período de vigencia de la Estrategia, se ha consolidado y mejorado el modelo de gobernanza y de cohesión del Sistema Nacional de Empleo a través del desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos previstos en el texto refundido de la Ley de Empleo, tanto a través de la aprobación de los Planes Anuales de Política de Empleo como a través de hitos concretos y muy reseñables, por ejemplo, la publicación de la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Además, se ha fortalecido la colaboración del Sistema Nacional de Empleo con la red europea EURES.

Dentro de los cinco objetivos estratégicos analizados, se observa la presencia de indicadores que evolucionan muy positivamente, mientras que otros han presentado un progreso más lento:

– Para el primer objetivo estratégico, vinculado a la empleabilidad de personas jóvenes, destaca la disminución de la tasa de paro durante el periodo descrito, a pesar del posterior aumento como consecuencia del impacto de la pandemia, y la aprobación del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 que ha permitido una integración de medidas para este grupo de edad y, por vez primera, ha permitido coordinar actuaciones con otros organismos de la Administración General del Estado que ejecutan políticas complementarias de las que gestiona el Sistema Nacional de Empleo.

– Para el segundo objetivo estratégico, centrado en las personas en situación de desempleo de larga duración y mayores de 55 años, es reseñable la fuerte disminución del número de personas en situación de desempleo de larga duración y la aprobación del Plan para la prevención y reducción del desempleo de larga duración «Reincorpora-T» 2019-2021, con características similares al Plan de Choque para el Empleo Joven en cuanto a la integración de medidas y la coordinación con otras actuaciones complementarias con impacto indirecto sobre el empleo realizadas por organismos ajenos al Sistema Nacional de Empleo.

– En cuanto al tercer objetivo, vinculado a los diagnósticos personalizados y la oferta formativa adaptada a las necesidades del sistema productivo, cabe señalar que, dentro de los indicadores, la tasa de inserción laboral después de la formación aumentó en 2017 pero posteriormente se mantuvo estable. A pesar de ello, se han realizado notables esfuerzos para mejorar el modelo formativo, con actuaciones como la actualización del Catálogo de Especialidades Formativas, el modelo de detección de necesidades formativas, el impulso a la Red de Centros de Referencia Nacional, la formación en competencias digitales o el proceso de implantación de la teleformación, entre otras. Destaca también el esfuerzo realizado durante el año 2020 para adaptar la ejecución de la oferta formativa a las condiciones restrictivas impuestas por la pandemia de la COVID-19, flexibilizando la impartición mediante aulas virtuales y mediante el impulso de la teleformación.

– Por su parte, dentro del cuarto objetivo estratégico que buscaba una mejora integral del Sistema Nacional de Empleo, modernizando sus instrumentos, cabe resaltar la evaluación de desempeño realizada a través del programa EVADES en todos los servicios públicos de empleo españoles, siguiendo la metodología definida por la PES Network. En términos globales se ha observado una mejora significativa en el desempeño del Sistema Nacional de Empleo que se refleja en el Informe de la PES Network referido al último período de evaluación.

– Finalmente, en el objetivo quinto respecto a abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados, destaca la aplicación de este enfoque en los referidos «planes de choque», que tienen en cuenta las circunstancias de empleabilidad de ciertos grupos sociales de manera transversal, así como las múltiples acciones de alianzas y colaboración entre diversos agentes que se han llevado a cabo.

Sin embargo, a pesar de que los indicadores de los objetivos estratégicos permiten afirmar un avance global en el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo la información cualitativa recogida también pone de manifiesto que la Estrategia 2027-2020 no abordó o no completó en su totalidad algunos de los proyectos que la propia Estrategia consideraba prioritarios para la consecución de sus objetivos tal y como se detallaba en el capítulo 4 dedicado a la Planificación operativa.

En este sentido, aunque no se determinaron indicadores concretos para estas actuaciones, pueden hacerse las siguientes consideraciones:

Respecto del «refuerzo de los programas de orientación, formación, recualificación, intermediación y protección de personas en situación de desempleo de larga duración y mayores de cincuenta años» y el «programa Integral de orientación, formación y soporte directo para jóvenes sin cualificación profesional» se han producido avances significativos, especialmente en la aplicación de la Garantía Juvenil, pero no se ha completado la puesta en marcha de un sistema integral y, sobre todo, no se han implementado los medios

necesarios para su consecución. En este sentido, cabe citar el proyecto piloto de una herramienta de apoyo a la orientación, puesta en marcha en 2020, y la previsión de la medida «Orienta 3000» prevista en los Planes de Choque, que marcan el camino que debería completarse en el despliegue de la futura Estrategia.

El citado proyecto piloto de una herramienta de apoyo a la orientación ha supuesto también el primer paso hacia el «sistema de diagnóstico de la empleabilidad (…) para ayudar en la realización del diagnóstico individualizado detallado de las competencias de los desempleados, para crear los itinerarios individuales de empleo y formación» al que se refería el punto 4.3 de la EEAE 2017-2020., si bien se ha reformulado la orientación del perfilado que se contemplaba.

Igualmente, cabe decir que la EEAE 2017-2020 no implantó, como estaba previsto, el «modelo de intermediación basado en la gestión por competencias» que se preveía en el apartado 4.4. Si bien, están avanzados los trabajos previos para su puesta en marcha a partir de la adopción de la taxonomía del Sistema Europeo de Clasificación de Ocupaciones y Competencias (ESCO).

También han mejorado las funcionalidades del Portal Único de Empleo, prevista en el apartado 4.5, pero solo de manera muy limitada. Se ampliará su contenido de información, puesto que no se han desarrollado las métricas de efectividad y existe todavía margen de mejora en la integración de los historiales profesionales de los usuarios. Asimismo, el marco de referencia para la colaboración pública-privada y pública-pública, previsto en el apartado 4.6, apenas ha tenido desarrollo durante la vigencia de la EEAE 2017-2020.

En cuanto a los instrumentos de mejora de la información, continúa pendiente la modernización del SISPE para asegurar la trazabilidad e integración a nivel de personal de la vida laboral y de todas las acciones y medidas de empleo y acciones formativas en las que participa cada usuario, así como la integración con otros sistemas del Sistema Nacional de Empleo.

Por el contrario, el Programa de Intercambio de Buenas Prácticas, ha recibido un impulso significativo con varias reuniones temáticas con participación de todas las comunidades autónomas y un informe específico sobre buenas prácticas en el ámbito de los Planes de Choque realizado en 2020, aunque tiene pendiente un asentamiento como «proceso nacional de aprendizaje comparativo, sistemático y recurrente», tal y como se preveía en la Estrategia.

No se ha puesto en marcha el sistema de información del gasto en políticas de activación, que se preveía en el apartado 4.9 ni la metodología común de medición de la satisfacción de usuarios, prevista en el apartado 4.12. Sin embargo, se han cumplido algunos de sus aspectos esenciales con la previsión de mejora del sistema de gestión y soporte a la Garantía Juvenil (4.10) y con la Evaluación del Desempeño de los Servicios Públicos de Empleo, EVADES (4.11).

Por último, no se ha desarrollado propiamente una metodología de evaluación de servicios y programas, como se preveía en el apartado 4.13, salvo en la dimensión global que ha permitido el seguimiento de los PAPE. Al margen de este informe, de alcance limitado, el Sistema Nacional de Empleo tiene pendiente la evaluación sistemática de los servicios y programas y su publicación como instrumento de transparencia y mejora, de lo que se deriva la necesidad de abordar este aspecto en la siguiente Estrategia de Apoyo Activo al Empleo.

Como consecuencia de esta insuficiencia, el análisis del grado de implantación de los servicios y programas es también limitado en términos de eficacia y eficiencia, aunque se puede señalar que se ha incrementado el número total de programas implementados por parte de las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y la gestión estatal no transferida, a pesar de que algunos servicios y programas aún se encuentran infrautilizados.

Así, si bien la mayoría de programas y servicios comunes han tenido una implantación muy elevada, de entre el 70% y 100%, algunos no han sido utilizados o han tenido una implementación baja de alrededor del 30%. De igual forma, en cuanto a los programas y servicios propios, hay comunidades autónomas que aumentan su número mientras que en otras disminuyen, teniendo una evolución dispar.

En definitiva, los esfuerzos colectivos realizados por el Sistema Nacional de Empleo han permitido importantes avances en el cumplimiento de la Estrategia y, en concreto, de los

objetivos estratégicos de la misma, si bien se requieren acciones concretas para realizar proyectos que se consideraban prioritarios y, sin embargo, no se han abordado o completado en su totalidad.

Otros aspectos clave a considerar en la EEAAE 2021-2024:

En este sentido, en el marco de este informe de situación a partir de la finalización de la EEAE 2017-2020, conviene tener en cuenta algunos marcos de referencia, de carácter estratégico, y actuaciones relevantes que no fueron completadas y que deben inspirar la nueva EEAE 2021-2024.

Marco Estratégico en España.

En el contexto nacional, el Gobierno de España ha situado el impulso de las políticas activas de empleo entre sus prioridades, asumiendo plenamente el desafío de mejorar sus recursos y su eficacia, con el apoyo del conjunto de las comunidades autónomas, que las ejecutan en sus respectivos territorios, y de los agentes sociales que contribuyen a su diseño y planificación.

Antes de la crisis provocada de la pandemia y con la vista puesta en las grandes transformaciones a las que se enfrenta el mercado de trabajo, el Gobierno de España impulsó, en marzo de 2019, la II Conferencia Nacional Tripartita con la activa participación de los interlocutores sociales, las comunidades autónomas, el Consejo Económico y Social y una amplia representación de expertos y académicos del ámbito económico y laboral.

Por otro lado, en julio de 2020, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron un Acuerdo por la reactivación económica y del empleo en el cual se establecía un compromiso para la reactivación económica y la creación de empleo de calidad, junto a la extensión de las medidas de protección y la puesta en marcha de un segundo programa financiero de apoyo a la solvencia y la inversión empresarial.

Esta agenda para la recuperación del empleo compartida por el Gobierno con los interlocutores sociales se vinculaba expresamente a la formación y recualificación de los trabajadores y las trabajadoras, la regulación del trabajo a distancia y la adaptabilidad de la jornada, la industrialización y la transición verde, la economía circular, el impulso de la digitalización de la economía y la modernización de las políticas activas de empleo. Más concretamente, con la reorientación de los recursos correspondientes hacia un sistema eficaz de apoyo personalizado, formación y recualificación de los trabajadores y el despliegue de mecanismos eficientes de alineamiento de la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Para cumplir estos objetivos, además, convergen en el momento de formular la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo para el periodo 2021-2024, la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la aprobación de unos nuevos Presupuestos Generales del Estado para 2021, con la contribución de los recursos económicos procedentes del Next Generation EU, la ampliación del programa de Garantía Juvenil y las potencialidades del vigente Programa Operativo de Fondo Social Europeo.

La formulación de la nueva Estrategia supone una oportunidad clave para realizar un impulso sin precedentes y una reforma en profundidad del modelo en las políticas activas de empleo en el conjunto de nuestro Sistema Nacional de Empleo que tenga en cuenta las necesidades de todas las personas y promueva la igualdad efectiva de trato y de oportunidades de mujeres y hombres. Es necesario, por tanto, que este impulso de reforma de las políticas activas de empleo se base, además, en las referencias estratégicas internacionales más relevantes.

Principales orientaciones y visión estratégica y para la elaboración de la nueva EEAAE 2021-2024.

Del análisis de los resultados del mencionado informe, y del contexto estratégico de referencia, tanto nacional como internacional, se puede concluir que el impulso de las políticas activas de empleo ya no se refiere exclusivamente a la necesidad de incrementar su dotación presupuestaria, sino de adaptar el diseño, la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas activas de empleo, concebidas ahora como servicios que aseguran a la ciudadanía su acceso con carácter permanente.

En este sentido y de acuerdo con el análisis realizado y todos los antecedentes expresados en este documento, es oportuno considerar en la nueva EEAAE, que el rediseño e impulso de las políticas activas de empleo no puede obviar los siguientes cinco elementos inspiradores:

1) Enfoque centrado en las personas y en las empresas.

El enfoque estratégico de las políticas activas de empleo y, por tanto, de la nueva Estrategia, debería evolucionar con el fin de garantizar determinados servicios a través de procesos de apoyo y acompañamiento a lo largo de toda la vida laboral, tomando como referencia el «derecho al apoyo activo para el empleo» que prevé el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Para ello, se configurará un grupo de trabajo en el que estarán representantes del Ministerio de Trabajo y Economía Social, el SEPE, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, y otros departamentos ministeriales, así como los servicios públicos de empleo autonómicos y los interlocutores sociales. Para tener una estimación real del impacto presupuestario será necesario conocer el coste de cada uno de los servicios que haya que garantizar.

Este enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas debe ser compatible con la atención prioritaria de las personas más vulnerables y con la superación de cualquier circunstancia que dificulte la igualdad en el acceso al empleo y con la reducción de las brechas de género.

La orientación personalizada de las políticas activas de empleo también debe basarse en un enfoque holístico, que tenga en cuenta el conjunto de las circunstancias condicionantes del acceso y del mantenimiento del empleo, ofreciendo una atención integrada en forma de itinerarios que permitan combinar servicios y programas de activación en función de las necesidades concretas y, a la vez, en forma coordinada con las medidas de protección y de intervención social.

2) Coherencia con la transformación productiva.

Las políticas activas de empleo deben ser coherentes con las decisiones estratégicas que se orientan hacia la transformación productiva, es decir, hacia la innovación y la sostenibilidad. Por tanto, los servicios y los programas de las políticas activas de empleo deben priorizar las actuaciones coherentes con la innovación, las energías limpias, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la economía circular, el sector de los cuidados, la acción cultural y la creación artística y la digitalización de las actividades

productivas. En esta línea, se impulsará la adquisición y el desarrollo de competencias digitales por las personas trabajadoras y las empresas para dar respuesta a la rápida transformación digital de la economía y la sociedad, estimular la recuperación económica, modernizar el modelo productivo y promover la creación de empleo de calidad, incorporando en todas las actuaciones la perspectiva de género, en consonancia con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3) Orientación hacia resultados.

La mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo requiere la intensificación de las relaciones entre los servicios públicos de empleo y las empresas. Requiere también mejorar la vinculación de las políticas activas de empleo con los acuerdos fruto del diálogo social y la negociación colectiva.

Como cualquier política que utiliza recursos públicos, las políticas activas de empleo deben evolucionar en la autoexigencia de eficacia y eficiencia, orientándose hacia resultados mensurables a través de indicadores de esfuerzo e impacto.

En la misma línea, deben incorporar el análisis de la satisfacción de las personas y las empresas que utilizan los servicios o participan en los programas y la comparación de resultados como instrumento de mejora y aprendizaje.

4) Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo.

En el marco de la nueva EEAE, el impulso de las políticas activas de empleo se debe apoyar en la mejora de las capacidades y la transformación digital de los servicios públicos de empleo, puesto que estos son los organismos directamente responsables de su diseño, planificación, y gestión. Este fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, indisoluble de la mejora de las políticas activas de empleo, debe extenderse a los elementos críticos de su desempeño, especialmente a la mejora de la relación con las personas y con las empresas, a la trazabilidad de las acciones y al uso de herramientas inteligentes.

Con estas cinco premisas, teniendo en cuenta las aportaciones cualitativas de los representantes del Sistema Nacional de Empleo y de los interlocutores sociales, se pueden formular recomendaciones en cada uno de estos cinco elementos inspiradores para convertirlos en líneas de acción operativa en el marco de la EEAE: Impulsar el acompañamiento personalizado a demandantes de empleo a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo desde la perspectiva de la persona.

1. Desarrollar un servicio personalizado a empleadores/as impulsando un nuevo modelo de relación, reforzando la colaboración y la comunicación entre los servicios públicos de empleo y las empresas.

2. Adaptar las políticas activas de empleo, desarrollando un marco común de referencia para el servicio de Orientación y de Prospección, impulsando la gestión por competencias en los servicios y programas de empleo y formación, intensificando la relación y los servicios para las empresas. Se reforzará la formación en identificación y eliminación de sesgos y estereotipos de género en las personas responsables de la orientación laboral para reducir la segregación horizontal del mercado laboral.

3. Vincular las políticas activas de empleo con las estrategias de cambio de modelo productivo, especialmente las dirigidas al crecimiento sostenible y la transición ecológica y con el potencial del empleo de sectores no tradicionales, las industrias creativas, culturales, de cuidados y de innovación.

4. Impulsar la actividad económica y el emprendimiento, especialmente en territorios en situación de despoblación o transición productiva.

5. Consolidar un modelo integrado de evaluación de las políticas activas de empleo, que contemple aquellos servicios o programas que deban ser objeto de seguimiento continuo y adoptando metodologías cuantitativas y cualitativas, con la participación de los interlocutores sociales y otras entidades y organismos. La evaluación debería concretar un plan de trabajo anual y valorar especialmente la atención de las personas y las empresas, especialmente en relación con la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, considerando la calidad de los servicios, su impacto, la eficiencia del gasto y la satisfacción de los usuarios. En este sentido, debería definirse un espacio de colaboración e innovación de los

servicios públicos de empleo, mediante grupos de trabajo o comunidades de prácticas estables.

6. Digitalizar la atención y la relación con las personas usuarias del Sistema Nacional de Empleo y diversificar los canales de prestación de los servicios para asegurar una provisión personalizada e inclusiva. En este sentido, se deberían retomar algunas de las iniciativas que no se realizaron en la EEAE 2017-2020 como la integración del «expediente laboral personalizado único», con información agregada de situación y vida laboral, demanda y servicios recibidos de los servicios públicos de empleo, y prestaciones por desempleo.

7. Reforzar financieramente las políticas activas de empleo y mejorar la eficiencia de todos los recursos económicos disponibles. En esta línea, se deberían desarrollar los mecanismos y herramientas que permitan una mejora de la planificación y de la gobernanza del conjunto del Sistema. Entre las medidas a considerar debería recuperarse la puesta en marcha del proyecto previsto y no ejecutado en la EEAE 2017-2020 sobre el análisis de todos los recursos y gasto público vinculado a las políticas activas de empleo, completado con un mapa de participación institucional y una herramienta de información que facilite la gobernanza del Sistema.

8. Por último, la nueva Estrategia podría aprovechar algunas dinámicas iniciadas, pero no completadas por la EEAE 2017-2020, como la referida a la puesta en marcha con carácter estable de un sistema de aprendizaje comparativo entre los servicios públicos de empleo y un enfoque integral e integrado de las medidas que se orientan a promover la igualdad de mujeres y hombres y a grupos prioritarios o especialmente vulnerables en relación con el empleo.

Así, aprovechando la experiencia positiva de los Planes de Choque para personas jóvenes y personas en situación de desempleo de larga duración, cabría mantener la planificación integrada para estos dos grupos, especialmente afectados por la pandemia de la COVID-19, que ha afectado negativamente a sus posibilidades de acceso al empleo estable y de calidad, y extender este mismo enfoque integrado a otros grupos prioritarios, como el de las personas con discapacidad, fortaleciendo las medidas de acceso al mercado ordinario de trabajo y el tránsito desde el mercado protegido.

5) Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

La planificación, la gestión y la evaluación de las políticas activas de empleo a través de la nueva EEAAE se deben apoyar en los principios de gobernanza y cohesión ya consolidados en el Sistema Nacional de Empleo, aprovechando los marcos relacionales con los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, como la Conferencia Sectorial o el Consejo General, así como las prácticas habituales de colaboración técnica, como los grupos, los entornos colaborativos de trabajo y el aprendizaje mutuo a través del intercambio de buenas prácticas.

Estos principios no deben limitarse al proceso de elaboración de la EEAAE, sino a todos los elementos necesarios para su desarrollo, seguimiento y evaluación. Asimismo, deben extenderse a todos los procesos de planificación, gestión y evaluación de las políticas activas de empleo.

CAPÍTULO II

Escenario y tendencias del Mercado de Trabajo

Contexto actual. Situación y tendencias del mercado de trabajo. Principales efectos de la crisis sanitaria.

1. Introducción

La actual crisis sanitaria está provocando y acelerando transformaciones muy significativas en la actividad económica y en el mercado laboral. El impacto está siendo aún mayor en el caso de España, debido al elevado peso del sector servicios en nuestra economía y la atomización de nuestro tejido productivo. Las proyecciones del Banco de España, publicadas en septiembre, estiman que la caída del PIB se situará entre el 10,5% y

el 12,6% este año, en función de la evolución de la epidemia durante el cuarto trimestre. Pueden destacarse dos consecuencias importantes de la pandemia en el mercado laboral:

a) Un crecimiento significativo del desempleo como consecuencia del descenso de la actividad productiva. Aunque el impacto laboral ha sido atenuado por los ERTES, la tasa de paro (en porcentaje sobre la población activa) se ha situado en el 16,1% al finalizar 2020. Para el próximo año, las previsiones apuntan a un leve descenso del paro, si bien la evolución será muy heterogénea por sectores, con una recuperación del empleo más rápida en la industria y la construcción y más lenta en aquellos sectores más golpeados por la falta de movilidad, en particular turismo y restauración. El protagonismo de las PYMES en estos sectores, que son intensivos en mano de obra, junto a la elevada proporción de contratos temporales en nuestro mercado laboral (26,3% en 2019) debilitan la resistencia del empleo ante la crisis.

b) El segundo impacto destacable de la pandemia es la anticipación de algunos cambios estructurales que habrían ocurrido de forma más gradual durante los próximos años. En particular, se ha acelerado la transformación digital y robótica, procesos que van a tener una profunda incidencia laboral y social, junto a la creciente importancia de la sostenibilidad. En fases de mayor dificultad económica las empresas intensifican el proceso de sustitución de personas por máquinas, porque la automatización (que conduce a una reducción de los costes) se convierte en un factor de competitividad aún más relevante.

Según datos de la Comisión Europea, más del 86% de las PYMES españolas no tenían un plan de digitalización antes del inicio de la pandemia. Sin embargo, el comercio electrónico en España ha crecido durante la pandemia más del 23 %, siendo el país de la Unión Europea con el mayor incremento.

Otra consecuencia derivada de esta aceleración en los cambios tecnológicos es la necesidad de una nueva formación o recualificación de la fuerza laboral. Así, la Cumbre para el Reinicio Laboral organizada por el Foro Económico Mundial (WEF) de octubre de 2020, apunta que el 50 % de todas las personas empleadas necesitarán volver a formarse para el año 2025, a medida que aumente la adopción de nueva tecnología por parte del tejido productivo. Esta tecnología estará ligada, por una parte, a la adopción de nuevas herramientas o metodologías productivas asociadas al puesto de trabajo. Y, por otro lado, estará relacionada con los nuevos escenarios provocados por el teletrabajo. A este respecto, las empresas consultadas por el Foro Económico Mundial creen que es posible que el 44% de las personas empleadas tengan que formarse en el uso de esas nuevas herramientas y metodologías.

En resumen, los efectos de la pandemia están modificando rápidamente el modo de trabajar en general y, además, van a producir un trasvase de empleo entre algunos sectores económicos. La severa incidencia de la crisis en algunas actividades (restauración, comercio minorista, hostelería...) va a provocar un excedente de fuerza laboral que puede ser aprovechado para impulsar el desarrollo de la economía sostenible, la investigación, la economía social o el cuidado de personas dependientes.

2. Análisis del impacto de la crisis por sectores

a) Los sectores más afectados por las limitaciones de movilidad y por la sensación de inseguridad que ha producido la pandemia son los siguientes: el turismo (hostelería, agencias de viajes, transporte de pasajeros, alquiler de coches…), la restauración, las actividades deportivas y de entretenimiento, el ámbito creativo y artístico y el comercio minorista. En general, estos sectores están dando trabajo a muchas personas que tienen niveles de formación bajos y escasos conocimientos digitales.

En el comercio minorista probablemente no se recuperará el nivel de empleabilidad anterior a la pandemia, porque la transformación digital de la actividad comercial ya estaba en marcha y es un proceso inevitable. Es obvio que el comercio online requiere un menor número de personas empleadas que el modelo tradicional de compra presencial. De manera que una proporción de quienes tienen la propiedad o trabajan en tiendas minoristas tendrán que reorientar su actividad o cambiar de ocupación, como ya lo están haciendo.

La mencionada aceleración de los procesos de automatización también afectará a otros sectores a medio plazo. Los empleos consistentes en tareas repetitivas y rutinarias son los

que presentan un mayor riesgo de desaparecer debido a la robotización, y en muchos casos estas ocupaciones son de baja o media cualificación, carente de acreditación formal (personal administrativo, cajeros de supermercados, responsables de inventariar almacenes, vigilantes para controlar accesos...).

El sector de la automoción, con un importante peso en la industria española, también está sufriendo un significativo proceso de transformación debido a los requerimientos de una movilidad sostenible que reduzca el nivel de emisiones, junto a un profundo cambio tecnológico, fruto del avance acelerado de la digitalización. Por ello, es un sector que requerirá inyección de fondos en I+D y una recualificación de las personas que trabajan en él.

b) Algunos sectores han resultado beneficiados como consecuencia de los efectos de la pandemia. En primer lugar, podemos destacar el comercio electrónico y otros sectores asociados al crecimiento de la actividad comercial en Internet, como son la logística, el transporte de mercancías y las entregas a domicilio. El impulso del comercio online y el teletrabajo también han favorecido al sector de la informática y de las comunicaciones. Asimismo, los sectores de ocio doméstico, farmacéutico, sanitario y comercio de productos alimentarios están experimentando incrementos de actividad productiva.

En los próximos años los mencionados procesos de digitalización y sostenibilidad van a potenciar aún más el crecimiento del empleo en sectores relacionados con diversas ingenierías, comunicación y redes sociales, diseño gráfico, energías renovables, eficiencia energética y tratamiento de residuos.

Por otro lado, debido al progresivo envejecimiento de la población española, los siguientes sectores tendrán previsiblemente un crecimiento de la empleabilidad a medio plazo: sanitario, farmacéutico, servicios sociales y, en particular, cuidados a personas dependientes en el hogar.

3. Medidas a adoptar para enfrentar las consecuencias de esta crisis

Ante la difícil situación actual, es preciso desplegar una serie de medidas encaminadas a impulsar y remodelar la economía y el mercado laboral.

Se estima necesario un aumento de la inversión tanto pública como privada, que esté focalizada, por un lado, en proyectos de transformación digital. Así, para facilitar el teletrabajo, la teleformación y el aprovechamiento de Internet en las políticas activas de empleo, es imprescindible realizar una mayor inversión en las infraestructuras tecnológicas, extendiendo la banda ancha a las zonas rurales que aún carecen de ella y posibilitando una conectividad asequible. Y, por otra parte, en proyectos ecológicos, particularmente, en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, en el transporte sostenible y en la gestión de los recursos hídricos y de los residuos. La disponibilidad de estos recursos e infraestructuras en las zonas rurales es una premisa indiscutible para la creación y desarrollo de oportunidades de empleo y de crecimiento, y un pilar indispensable para enfrentar el reto demográfico y contribuir a fijar la población al territorio.

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 contempla una Línea de Acción específica sobre la protección y el fomento del empleo a través de la adaptación. Las acciones de adaptación al cambio climático pueden tener dos efectos complementarios sobre el empleo: la prevención de la pérdida de empleos, al limitar los impactos derivados del cambio climático, y la creación de nuevos empleos derivados de las propias iniciativas de adaptación, además de promoverse una economía más resiliente.

La economía circular propone un cambio de paradigma en el sistema económico actual, para responder a los desafíos globales concernientes al cambio climático y a la sostenibilidad. Además, representa una oportunidad para potenciar el crecimiento económico y la creación de nuevos mercados, nuevos modelos de negocio y nuevos empleos, fortaleciendo la innovación y, sobre todo, desligando desarrollo y bienestar del consumo de recursos naturales. Uno de los pilares de la economía circular se fundamenta en el mantenimiento de los materiales durante el máximo tiempo a fin de reducir el agotamiento de recursos y de materias primas, transformando los residuos en materias primas secundarias, optimizando la producción y contribuyendo a la mejora de productividad y rentabilidad, así como a la reducción del impacto medioambiental. Implica una serie de fases que van desde

el ecodiseño a la producción, el consumo, la reparación, el reciclaje y la vuelta de los materiales reciclados al ciclo.

Tanto el Plan de Acción de la Unión Europea para la Economía Circular, como la Estrategia Española de Economía Circular persiguen mejorar la competitividad y sostenibilidad de la economía, el crecimiento productivo y del empleo, y prevén aumento de ocupaciones en distintos sectores del mercado de trabajo, así como su «enverdecimiento». Además, se plantean políticas de I+D+i, de apoyo a emprendedores y empresas innovadoras; y se fomentan las sinergias entre sectores industriales que la aplican (simbiosis industrial). Todo lo cual avala la necesidad de abordar de forma continua estudios detallados y actualizados sobre esta materia y las oportunidades de empleo que ya está generando y va a generar en los próximos años. En esta línea, el Servicio Público de Empleo Estatal, a través de su Observatorio de las Ocupaciones, ha elaborado el «estudio prospectivo sobre las actividades económicas relacionadas con la economía circular».

Por otro lado, la rápida evolución tecnológica está produciendo cambios que inciden en muchos perfiles profesionales, que deben adecuarse a los nuevos requerimientos y formas de trabajar. Procesos como el de la digitalización pueden suponer un riesgo de mayor polarización en la estructura del empleo, que refleja el reducido peso de la población con niveles formativos intermedios y la concentración en los extremos. La transformación tecnológica también puede generar déficit de profesionales en algunas ocupaciones, como es el caso de los perfiles especializados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM). En consecuencia, se deben llevar a cabo acciones que refuercen la formación y recualificación profesional de las personas trabajadoras, e incorporen la perspectiva de género para impulsar la incorporación de mayor número de mujeres, que las capaciten para la promoción profesional o para reorientar su trayectoria a sectores con mejores perspectivas. Un reto significado y mantenido en el tiempo es el de la plena incorporación de la mujer a la adquisición de estos perfiles especializados. El caudal de talento y de justicia social que ello representará para nuestro país, requiere un esfuerzo inaplazable, firme y decidido en esa dirección.

En una sociedad basada en el conocimiento, la formación para la investigación es un elemento clave en la actualidad. La necesidad de incrementar el número de personas con competencias para la investigación y la innovación es uno de los principales desafíos que debemos enfrentar. Figuras como las del doctorado industrial, que tienen por objeto potenciar la interacción entre el ámbito empresarial y académico y fomentar la transferencia de conocimientos desde la investigación a su aplicación práctica, son por una parte una buena herramienta para alentar la investigación multidisciplinar, las oportunidades de investigación colaborativa, así como su provecho a la industria y otros sectores no propiamente académicos y su influencia en las diferentes habilidades de arraigo empresarial que obtendrán las personas así formadas, como la comunicación, el trabajo en equipo, el emprendimiento, la gestión económica y financiera y del tiempo. Por otra parte, son un instrumento muy adecuado para liderar y contribuir al trasvase de conocimiento hacia el bienestar de la sociedad.

Los análisis de las ofertas de empleo que se publican en el portal de «Empléate» y en otros portales de Internet muestran la aparición de profesiones emergentes relacionadas con la digitalización, que previsiblemente van a experimentar un fuerte crecimiento en los próximos años, si bien todavía tienen un peso relativo pequeño en la generación de empleo. Entre otras, podemos mencionar las siguientes: especialista en inteligencia artificial, ingeniería de robótica, agile coach, desarrollo de big data, experta de arquitecturas en la nube, especialista en ciberseguridad, control de tráfico con drones, representantes de atención al cliente online o diseño de impresión 3D en la moda. Es decir, una serie de ocupaciones innovadoras que requieren unos conocimientos muy especializados.

El proceso de digitalización de las actividades económicas va a producir significativos cambios de contenido en muchos puestos de trabajo tradicionales, especialmente en administración y gestión, transporte y mantenimiento de vehículos y comercio y marketing. Esta última familia profesional incluye algunas de las ocupaciones que van a seguir siendo muy demandadas (por ejemplo, dirección de ventas o desarrollo de fuerza de ventas) pero que también requerirán la adaptación en competencias tecnologías de la información y comunicación (TIC) por el desarrollo veloz de los nuevos canales de venta.

La actual situación generada por la enfermedad de la COVID-19 ofrece la oportunidad de formar a muchas personas trabajadoras afectadas por ERTES, pertenecientes a sectores que previsiblemente tendrán dificultades para recuperar los niveles de actividad anteriores a la crisis. Por ejemplo, personas que trabajan en el comercio minorista o la restauración, que suelen tener un bajo nivel de habilidades y competencias digitales, deberían recibir cursos básicos de formación en TIC: uso de hojas de cálculo, procesadores de texto, acceso a Internet y al correo electrónico, etc. Esta alfabetización digital es un paso necesario para posibilitar su adaptación a ocupaciones de otros sectores productivos.

Los comercios que tienen sus datos actualizados en los buscadores registran siete veces más accesos a sus sitios de Internet. Esto les convierte en visibles y visitables, puesto que el 75% de la clientela potencial busca online los negocios cercanos antes de acudir a ellos, según el último informe de usabilidad de Google España. Por lo tanto, es necesario identificar como políticas proactivas de empleabilidad la digitalización de las actividades económicas de las microempresas y PYMES del sector de servicios, que representan el 83% de las empresas de este sector en España y el 20,5% de las personas que trabajan en el sector (datos de 31 de diciembre de 2020). Junto a la mencionada formación tecnológica, también existe una urgente necesidad formativa de acceso al primer empleo en el caso de la población joven. La recuperación del mercado laboral de las personas jóvenes está siendo más lenta que la de otros colectivos. Dentro del colectivo juvenil se identifican muy diferentes subgrupos, entre los que hay que destacar a quienes no trabajan ni estudian, o bien son personas activas, pero sin cualificación (cabe recordar aquí la elevada tasa de abandono temprano de la educación y la formación, que fue del 16% en 2020), o bien están en situación de desánimo y no buscan trabajo, especialmente en el tramo de edad entre 25 y 30 años.

Es necesario que dentro de la programación formativa se desarrollen planes específicos, que faciliten la incorporación de estas personas jóvenes al mercado laboral. Corremos un riesgo cada vez mayor de retrasar esta incorporación, con todas las consecuencias que ello conlleva, además de las demográficas. En particular, es necesario articular acciones formativas que faciliten el acceso al trabajo de jóvenes con baja cualificación, priorizando aquellas relacionadas con ocupaciones elementales que requieren conocimientos teóricos sencillos y capacidades prácticas a aplicar, por tanto, con una duración formativa reducida, con prácticas en los centros de trabajo, que permitan dar el primer paso en el desarrollo laboral de estas personas.

Existe una parte de la población desempleada que no aparece de forma visible en las estadísticas. Se trata de aquellas personas que no encuentran un nuevo empleo y ni siquiera se registran como demandantes en los servicios públicos de empleo. Estas personas, simplemente, dejan de buscar trabajo. Es el denominado «efecto desánimo». Ahora, como consecuencia de la crisis del coronavirus, las cifras del desánimo han vuelto a repuntar. Según EUROSTAT, el porcentaje de la población activa, de entre 20 y 64 años, que podría buscar trabajo y no lo hace, fue del 5,8 % en el segundo trimestre de 2020. Es la cifra más alta desde que se tienen registros (2005). Además, es la cuarta cifra más alta de la UE, tras Italia (12,5 %), Irlanda (7,1 %) y Croacia (6 %); la media de la UE se sitúa en el 4,2 %. Para afrontar este reto, es necesario impulsar la participación de las empresas en relación con las demandas de formación que requieren sus puestos de trabajo y canalizarlas a través de acciones formativas de corta duración y prácticas en el entorno productivo, que posibiliten la contratación a más largo plazo.

Las previsiones a medio plazo indican que una parte importante del empleo se generará por la demanda de sustitución, completando a la demanda por crecimiento de la actividad. Casi un millón y medio de las personas afiliadas en alta en la Seguridad Social tienen sesenta o más años. Muchas de las personas que relevarán a quienes estén ya cerca de la jubilación van a tener que desempeñar nuevas y distintas competencias en el desempeño de esas ocupaciones, por lo tanto, deberán tener un perfil profesional con cualificaciones más amplias. Es importante que el relevo de perfiles profesionales seniors a juniors se planifique con antelación para asegurar la transferencia de conocimientos de un amplio grupo de personas cualificadas que se va a retirar. Los grupos ocupacionales en los que está previsto una mayor tasa de reposición son: trabajadores y trabajadoras cualificadas de la agricultura; puestos de dirección, gerencia y técnicos; profesiones científicas e intelectuales. Igualmente, un porcentaje significativo de empresas pequeñas y micro empresas pertenecen a personas

con más de 60 años, próximas a la jubilación y cese de actividad. Esta circunstancia puede suponer una oportunidad para que nuevas emprendedoras realicen el relevo generacional.

A medio plazo, además de los nuevos perfiles mencionados de informática y comunicaciones, tienen buenas expectativas de crecimiento las siguientes familias profesionales: electricidad y electrónica, fabricación mecánica, actividades físico deportivas y química.

Finalmente, entre las medidas a adoptar debemos destacar también el desarrollo de acciones encaminadas a la integración social y laboral de personas en riesgo de exclusión. En el último informe de riesgos globales presentado por el Foro Económico Mundial se destacan, entre otras variables, la exclusión social y las desigualdades económicas en sociedades avanzadas como uno de los principales riesgos para la economía mundial, incidiendo especialmente en el desempleo y el empleo precario. Por consiguiente, es necesario alentar la conversión y creación de empresas sociales que posibiliten el inicio a aquellas personas que lo necesiten de un itinerario de inserción personalizado a las personas en situación de exclusión social o con discapacidad. En este sentido, las empresas de inserción (cuyo régimen está regulado por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción) ofrecen excelentes ejemplos que combinan la lógica y el éxito empresarial con metodologías de inserción laboral basadas en el compromiso y la justicia social, y en la firme voluntad de colocar a las personas en el centro de la actividad.

El empleo con apoyo consiste en un conjunto de servicios y acciones individualizadas, adaptadas a las circunstancias específicas de las personas trabajadoras con discapacidad, para que puedan acceder, mantenerse y promocionar en el empleo ordinario quienes tengan especiales dificultades para hacerlo, en igualdad de condiciones con el resto de trabajadores y trabajadoras. Deben contar para ello con el soporte de profesionales y de los medios materiales que sean necesarios. La carencia de este apoyo profesional y material es la principal de las dificultades mencionadas. La plena incorporación requiere un acompañamiento y entrenamiento previos en el mismo puesto de trabajo para el desempeño de una o varias tareas concretas.

El Servicio Público de Empleo Estatal apoya y refuerza las acciones de las empresas y de los agentes sociales para innovar y adaptarse a la transformación del mundo laboral.

El Observatorio de las Ocupaciones del SEPE analiza en profundidad la situación actual y tendencias del mercado de trabajo, para anticiparse a los requerimientos del tejido productivo. Con este fin el confecciona y publica anualmente el «informe de prospección y detección de necesidades formativas», como punto de partida y referente para la elaboración de una oferta formativa que dé respuesta a los desajustes y cambios del mercado laboral. El informe identifica las necesidades técnico-profesionales y transversales de cada una de las ocupaciones estudiadas, agrupadas en Familias Profesionales, y cuenta con una creciente participación sectorial, en un marco en el que el SEPE organiza, incentiva y promueve las aportaciones de agentes sociales y sectoriales a la tarea conjunta de detección de necesidades formativas.

Esta labor permanente del Observatorio ofrece un diagnóstico actualizado de las necesidades formativas de cada ocupación, que puede constituir un buen referente para realizar la programación y ejecución de la formación. Una fase posterior de seguimiento y evaluación de los cursos permitirá retroalimentar el sistema formativo de manera circular, y realizar los ajustes pertinentes en el diagnóstico. En relación con la programación será preciso disponer de unidades especializadas que puedan realizar la traslación de las necesidades formativas demandadas por el sistema productivo al programa formativo. En esta tarea puede ser importante contar con la participación de las universidades y de organizaciones y personas de reconocida cualificación.

El análisis de una muestra significativa de ofertas de empleo tomadas de Internet es otra de las líneas de estudio de ámbito estatal que realiza el SEPE a través del Observatorio de Ocupaciones. Sus resultados se editan anualmente en el documento «los perfiles de la oferta de empleo», y sirven para detectar los principales requisitos de estas ofertas y caracterizarlas, ofreciendo al mismo tiempo una muestra de la situación del mercado de trabajo. La distribución por familias profesionales del número de ocupaciones más significativas representadas en estas ofertas, es en estos momentos la siguiente:

Familias profesionales	Núm. ocupaciones seleccionadas
Sanidad.	16
Informática y comunicaciones.	14
Servicios socioculturales y a la comunidad.	10
Administración y gestión.	9
Agraria.	7
Comercio y marketing.	7
Seguridad y medio ambiente.	6
Fabricación mecánica.	4
Transporte y mantenimiento de vehículos.	4
Electricidad y electrónica.	3
Energía y agua.	3
Industrias alimentarias.	3
Química.	2
Actividades físico deportivas.	1
Edificación y obra civil.	1
Hostelería y turismo.	1
Instalación y mantenimiento.	1
Total ocupaciones seleccionadas.	92

Como muestra la tabla anterior, destacan principalmente las ocupaciones de sanidad y de informática y telecomunicaciones, seguidas por servicios socioculturales y a la comunidad y administración y gestión.

En cuanto a su distribución territorial, la mayoría de las tendencias de variación de empleo por familia profesional que se observan en el conjunto del Estado durante el año 2020 tienen validez en todas las comunidades autónomas. Se produce un crecimiento de la contratación en la actividad sanitaria: médicos y médicas especialistas, profesionales de la psicología, enfermería y auxiliares de enfermería, en particular vinculados a geriatría. Las ocupaciones relacionadas con informática, telecomunicaciones y consultorías experimentan un desarrollo, especialmente en Cataluña y la Comunidad de Madrid. Aunque el comercio minorista, en general, está sufriendo una disminución de ventas, hay actividades concretas que presentan un buen comportamiento del empleo, como son los supermercados, farmacias y tiendas especializadas en productos informáticos y de ocio doméstico. También ha crecido el empleo en la actividad logística, en particular el envío y reparto de comidas y productos a domicilio.

En el difícil contexto actual, junto a esta labor de estudio y análisis del mercado laboral, las políticas activas de empleo se configuran un instrumento básico para mejorar la empleabilidad de todas las personas trabajadoras y, en particular, de los colectivos más desfavorecidos. Además, las políticas de empleo deben destinar sus recursos económicos, técnicos y humanos a aquellas acciones que permitan adaptarse con celeridad a las nuevas necesidades de las empresas y de la sociedad, tanto si proceden del impacto más inmediato de la crisis sanitaria, como si derivan de tendencias de cambio estructurales.

La formación y la orientación laboral deben partir de un buen diagnóstico de las necesidades formativas que el mercado laboral precisa y demanda en cada momento, y de una información basada en el conocimiento de esas necesidades y de las evidencias que muestren los datos producto de la experiencia acumulada por los servicios públicos de empleo en su atención a las personas y a las empresas. Las nuevas tecnologías de análisis de datos y la implantación progresiva de procesos basados en el uso ético de la inteligencia artificial, serán herramientas que permitan mejorar los resultados de esas atenciones y la adecuación de las políticas activas de empleo al cumplimiento de sus objetivos estratégicos y finalistas.

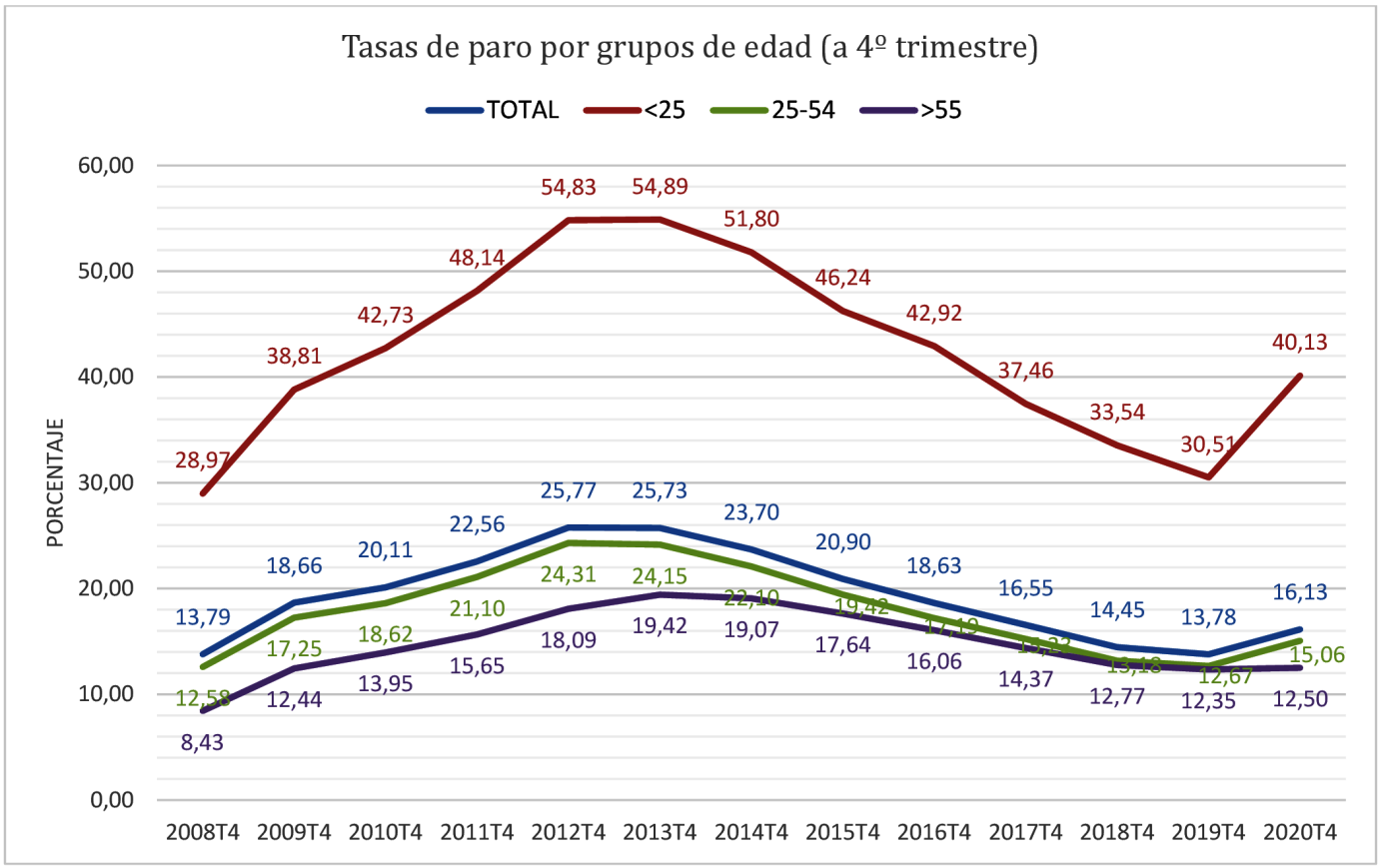
Evolución en cifras de la situación del Mercado de Trabajo.

El impacto de esta crisis sanitaria se hace especialmente visible en la brusca ruptura a partir del segundo trimestre de 2020, de la tendencia mostrada por los principales indicadores del mercado de trabajo. Los valores recogidos en las siguientes gráficas son datos definitivos a 4.º trimestre de cada año en la serie 2008-2020 extraídos de la EPA con los comentarios más relevantes de las mismas.

La EPA mostró un significativo incremento desde el año 2008 de la tasa de paro, consecuencia del comienzo y evolución de la crisis económica iniciada a finales de 2007, y

alcanzó su nivel más desfavorable en el primer trimestre de 2013. A partir de entonces, la tasa de paro se redujo progresivamente para todos los grupos de edad, de manera más acentuada entre las personas jóvenes. Esta tendencia se interrumpió abruptamente en el segundo trimestre de 2020. En el año 2020 se vuelve a elevar en todos los grupos de edad, y de nuevo de manera significativa en el colectivo de jóvenes (Gráfico 1).

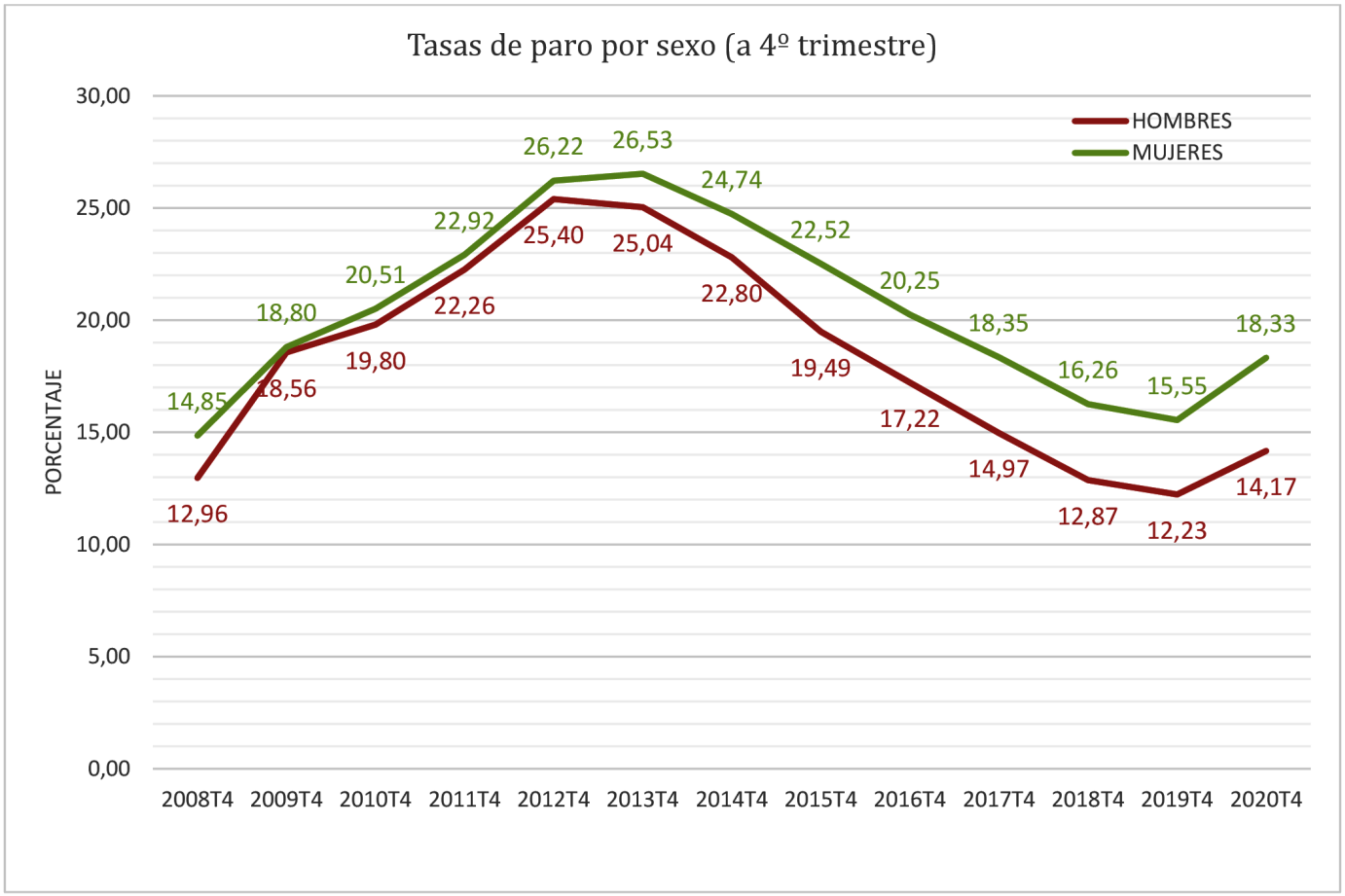
Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro por grupos de edad. España 2008-2020T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

En el Gráfico 2 se muestra la tasa de paro desglosada por sexos, y aunque globalmente ésta se ha ido reduciendo a partir de 2013, la brecha de género siempre se ha mantenido y ensanchado en los últimos años. En el 4.º trimestre de 2020, con la ruptura de la tendencia a la baja y nuevo aumento de la tasa de paro a todos los niveles, las diferencias entre hombres y mujeres han aumentado significativamente.

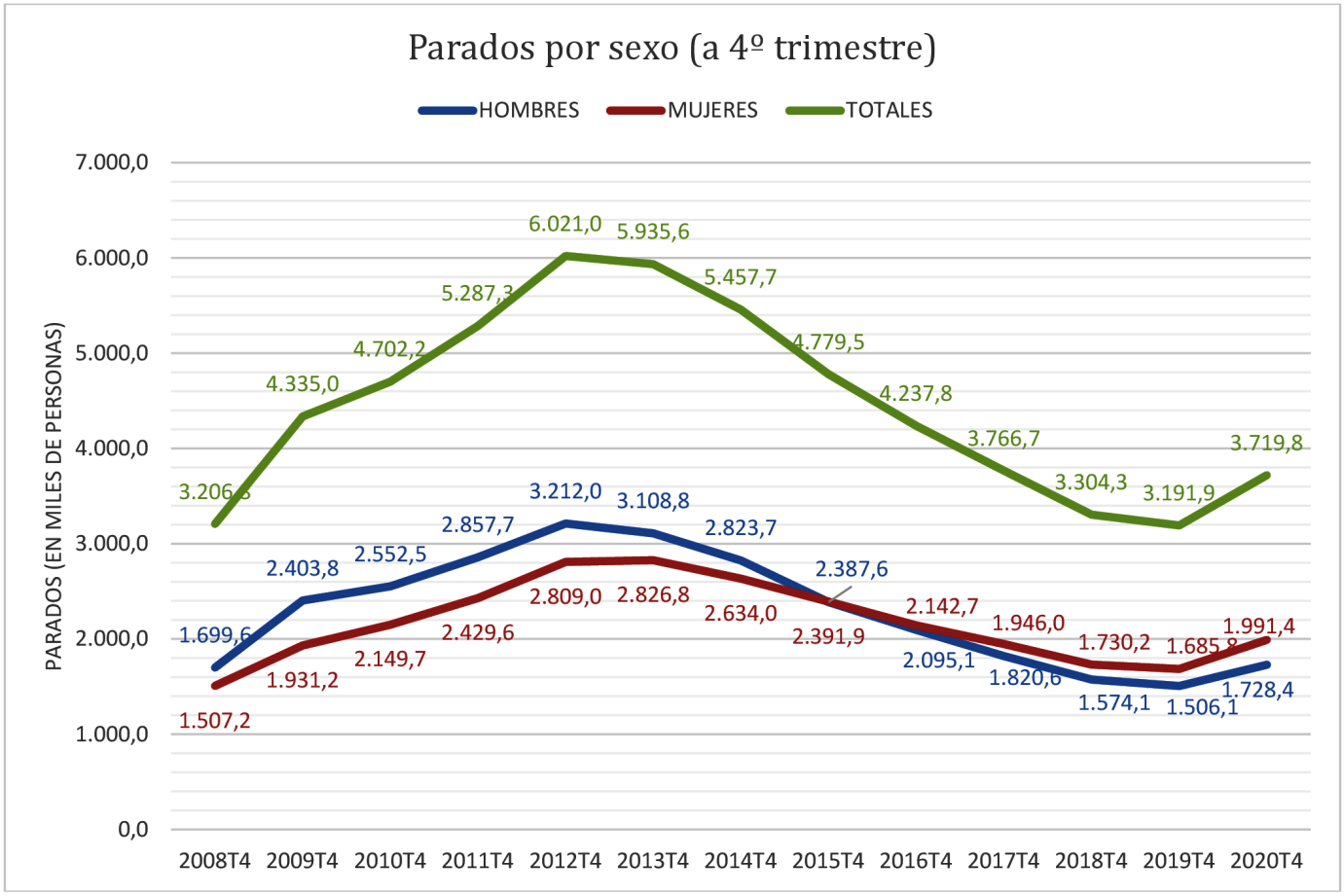
Gráfico 2. Evolución de la tasa de paro por sexos. España 2008-2020T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

Como podemos ver en el tercer gráfico, nuestro mercado de trabajo continúa teniendo en la brecha de género uno de sus principales retos. La disminución a buen ritmo en el número de parados iniciada a partir de 2013 se ha roto este último 2020 retrocediendo a los niveles de hace 3 años. La diferencia en el paro entre hombres y mujeres tuvo un punto de inflexión a principios de 2016, a partir del cual la brecha de género ha ido aumentando lenta pero progresivamente, pero ha sido en este último periodo de crisis sanitaria donde la brecha se ha hecho considerablemente mayor.

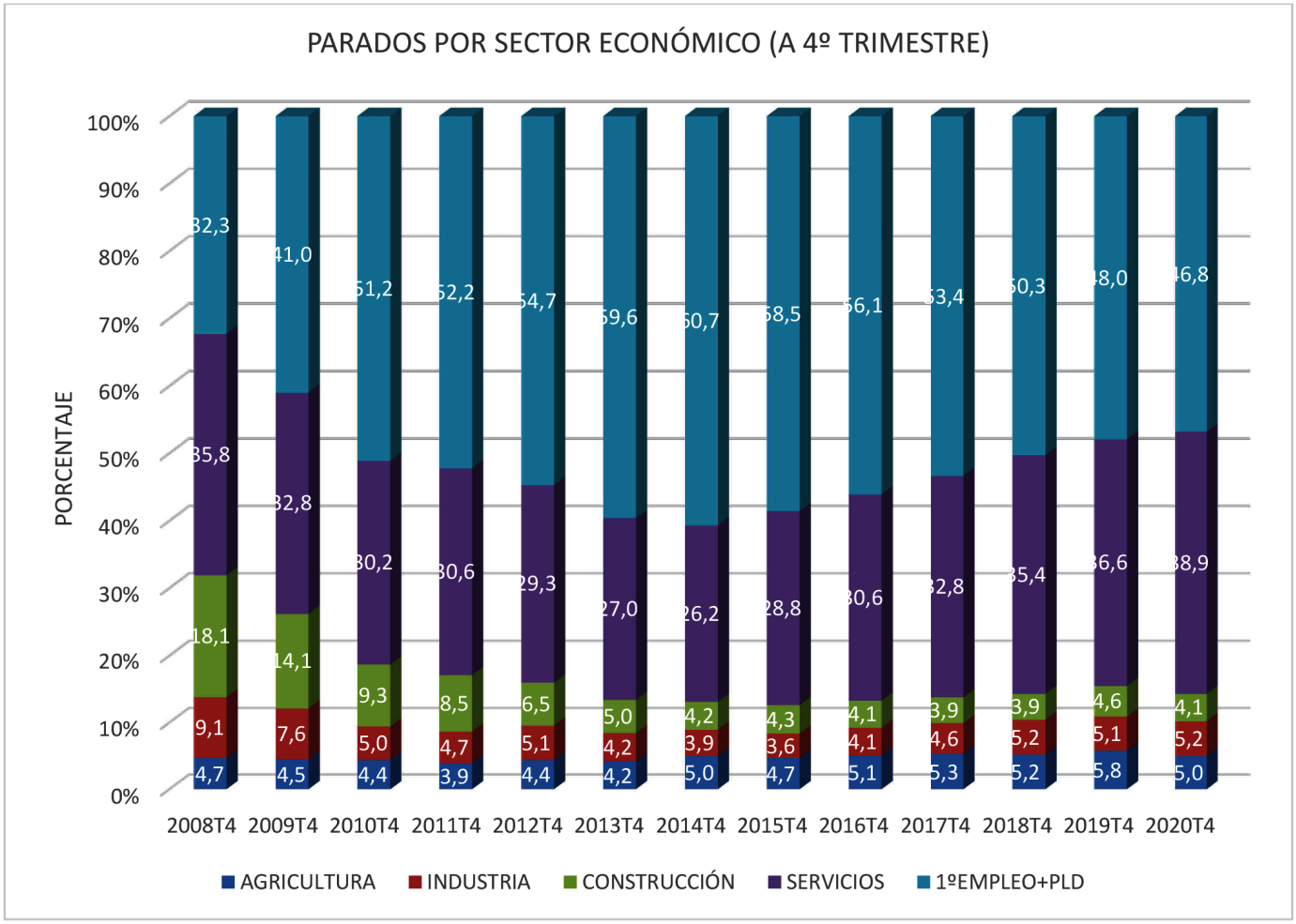
Gráfico 3. Evolución del número de parados por sexos. España 2008-2020T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

Si observamos el porcentaje de parados por sector económico (Gráfico 4), vemos que los efectos de la pandemia no han alterado sustancialmente los valores, aunque sí han ralentizado las tendencias. A partir de 2015 hay una clara disminución del porcentaje de personas que buscan su primer empleo o se encuentran en una situación de paro de larga duración, pasando de un 60,7% a finales de 2014 a un 46,8% a finales de 2020. Por el contrario, se ha producido en ese periodo el efecto inverso en el sector servicios, pasando de un mínimo histórico del 26,2% a finales de 2014 a un 38,9% en 2020. En ese mismo periodo, el resto de sectores productivos (Agricultura, Industria y Construcción) se mantienen prácticamente inalterables.

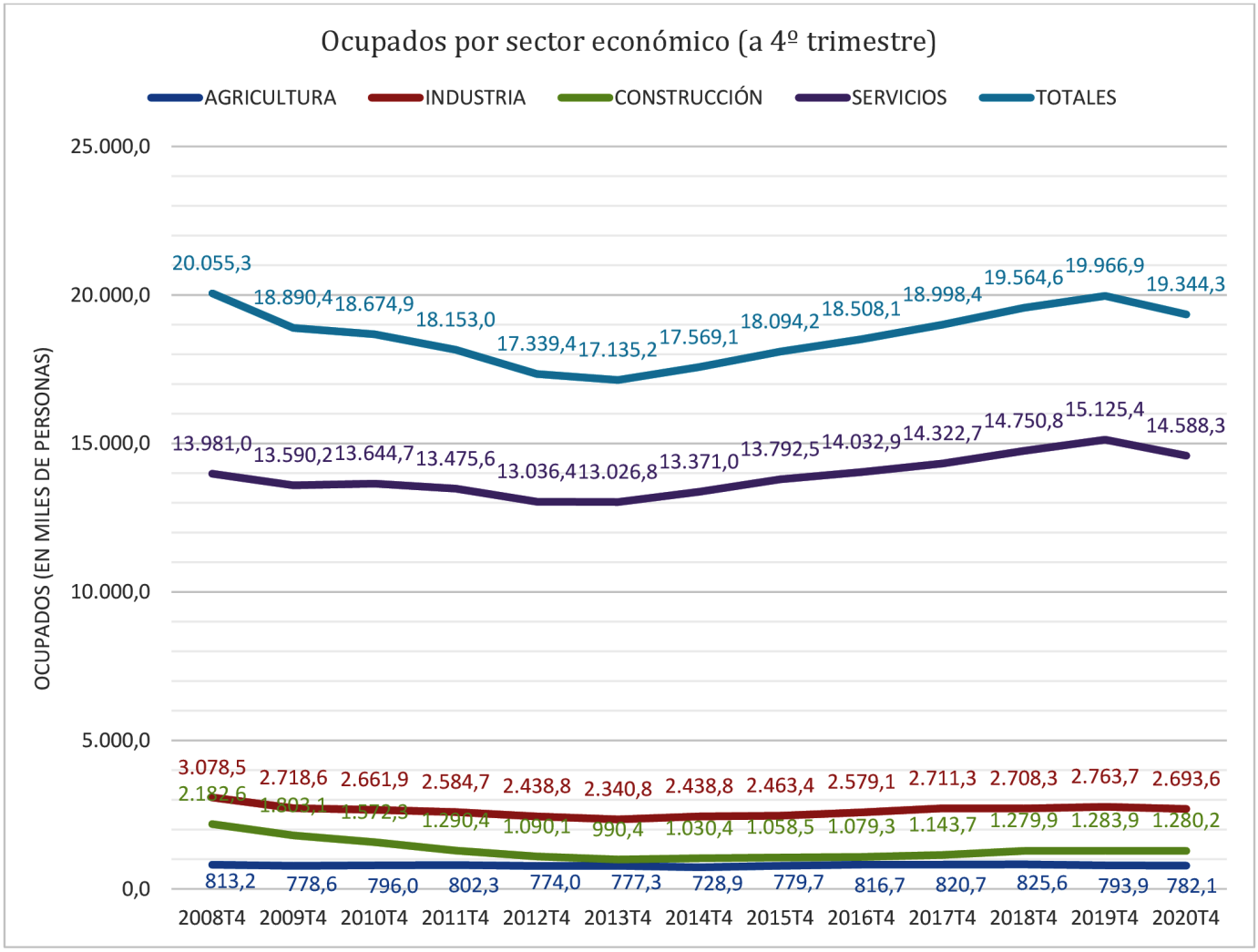
Gráfico 4. Porcentaje de parados por sector económico. España 2008-2020T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

En el siguiente gráfico (Gráfico 5) queda reflejado de mejor manera lo que se ha visto en el anterior, y es nuestra gran dependencia del sector servicios, de hecho, más de tres cuartas partes de nuestra población ocupada forman parte del mismo, y es el que con mayor virulencia ha acusado la crisis por las restricciones a la movilidad. La tendencia positiva iniciada a partir de 2014 se rompe en 2020, y mientras que en los demás sectores la disminución en el número de personas ocupadas baja muy ligeramente, es el sector servicios el que se lleva la peor parte, pasando de 15,12 millones de personas a 14,59 millones.

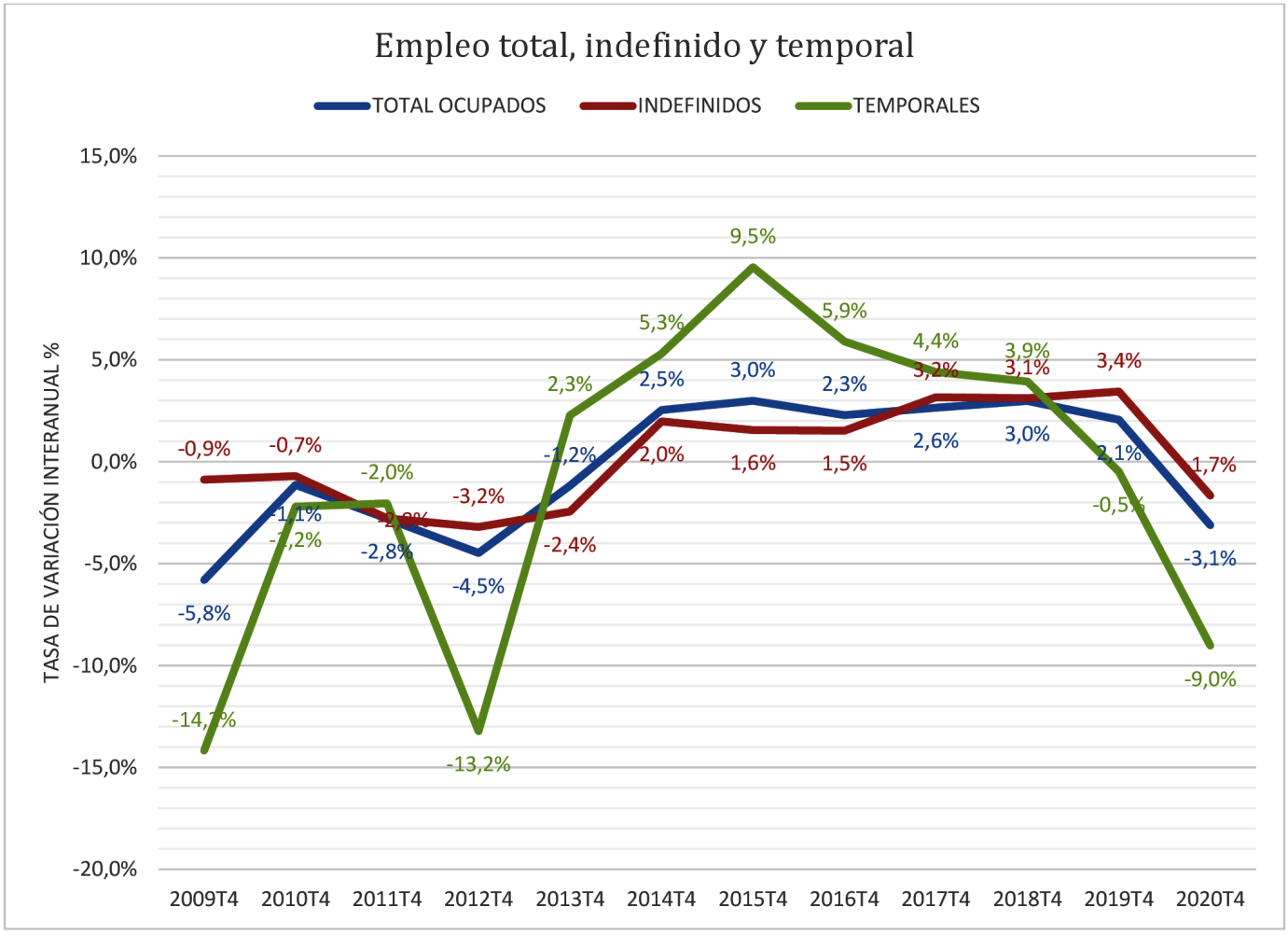
Gráfico 5. Evolución del número de ocupados por sector económico. España 2008-2020T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

En relación al empleo total, tanto indefinido como temporal, en el Gráfico 6 se muestran las tasas de variación interanual de los mismos. La tendencia iniciada a principios de 2016 con una clara disminución de la temporalidad en el empleo y aumento de los puestos de trabajo de carácter indefinido queda igualmente rota el último año con la disminución de la población ocupada a todos los niveles.

Gráfico 6. Evolución del empleo total, indefinido y temporal. España 2009-2020T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

CAPÍTULO III

Principios inspiradores de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo

Principios inspiradores

Transcurridas las dos primeras décadas del siglo XXI se hacen patentes las transformaciones que se están produciendo en los mercados de trabajo, sus efectos sobre el empleo y sobre condiciones de vida de las personas. Estos cambios profundos suscitan un amplio debate que se extiende a todos los ámbitos de la interlocución política, económica y social.

Dentro de esta reflexión global de lo que debe ser una evolución inteligente, sostenible e integradora de los mercados de trabajo, que requieren un nuevo impulso del diálogo social y la necesidad de adaptar la regulación laboral, la reforma de las políticas activas de empleo representa en sí misma un reto país. Por una parte, porque las políticas activas de empleo son un elemento sustancial para acompañar a las personas en las transiciones laborales, cada vez más frecuentes, a través de la orientación, la formación permanente, el reciclaje profesional y el aprovechamiento de las oportunidades de empleo a lo largo de la vida laboralmente activa. Por otra, porque son un complemento imprescindible de las políticas de protección del empleo y un instrumento útil para evitar la exclusión laboral y la cronificación de la dependencia de las medidas de protección, al tiempo que deben acompañar el

necesario proceso de transformación productiva y son un potente instrumento para combatir las brechas de género.

En concreto, para las mujeres y para ciertos colectivos como las personas jóvenes, personas en situación de desempleo de larga duración y otros colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad, las políticas activas de empleo contribuyen a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, actuando sobre las causas de la menor empleabilidad como los desajustes en la cualificación, las dificultades para adquirir experiencia profesional o habilidades para la búsqueda y el mantenimiento de la ocupación. Son también un instrumento útil para la mejora de la cohesión territorial, cuando se concentran preferentemente en las zonas menos desarrolladas, afectadas por crisis sectoriales o deslocalización productiva y, por tanto, con menores oportunidades de empleo y mayor riesgo de despoblación.

Asimismo, las políticas activas de empleo contribuyen al desarrollo empresarial mejorando la disponibilidad y la capacitación de la oferta de trabajo, que el tejido productivo requiere en cada momento y en cada sector de actividad, y facilitando la transición productiva inteligente y sostenible. En este sentido y en el contexto actual, las políticas activas de empleo deben ser también una palanca para impulsar la innovación y la modernización de las empresas, el cambio de modelo energético y afrontar con éxito el desafío tecnológico que afronta el conjunto de la economía.

En definitiva, las políticas activas de empleo mejoran la empleabilidad de las personas, facilitan la transición entre empleos, el desarrollo de las capacidades y la inclusión sociolaboral de las personas más vulnerables, reduciendo las necesidades financieras de las políticas de protección y, al mismo tiempo, potencian las capacidades de las empresas y mejoran el funcionamiento del sistema productivo. Son, por tanto, un elemento esencial de la cohesión social y territorial, que las convierte en políticas públicas de inversión, enfocada desde la perspectiva de la mejora de la empleabilidad de las personas y de su contribución al desarrollo económico.

En España, las circunstancias del mercado de trabajo con un elevado desempleo estructural, relaciones laborales precarias y con desigualdades territoriales en las oportunidades de empleo convierten a las políticas activas de empleo en un instrumento esencial de una política de empleo inteligente, sostenible e integradora. Con el apoyo del Fondo Social Europeo en los años posteriores a la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, las políticas activas de empleo ya fueron decisivas para facilitar la transición de grandes sectores de la economía española a través de la mejora de la capacitación de las personas. Lo deberían haber sido para la mejora de la empleabilidad tras la crisis económica y financiera de la última década, pero faltó impuso político y presupuestario, para que hubieran podido ser una auténtica palanca a favor de la igualdad de oportunidades.

La nueva crisis del empleo provocada por la pandemia del COVID-19 requiere una intervención pública decisiva con un impulso cuantitativo y cualitativo de las políticas activas de empleo. Así como las medidas de protección, como la protección extraordinaria frente al desempleo y las medidas de liquidez, han resultado esenciales en estos últimos meses, las políticas de activación y transición al empleo serán esenciales para la recuperación económica y laboral y para evitar el aumento de las desigualdades como consecuencia de la pandemia.

De ahí que el Gobierno de España haya situado la reforma y el impulso de las políticas activas de empleo entre sus prioridades la modernización de estas políticas y el acompañamiento personalizado a las personas y a las empresas, como primer principio inspirador.

Como segundo principio inspirador, de esta nueva Estrategia, es el compromiso con el trabajo decente, la calidad y la estabilidad en el empleo. No se puede seguir manteniendo la anomalía española que caracteriza nuestras relaciones laborales.

De hecho, aun antes de la crisis provocada de la pandemia y con la vista puesta en las grandes transformaciones a las que se enfrenta el mercado de trabajo, el Gobierno español impulsó, en marzo de 2019, la II Conferencia Nacional Tripartita con la activa participación de los interlocutores sociales, las comunidades autónomas, el Consejo Económico y Social y una amplia representación de expertos y académicos del ámbito económico y laboral.

Más recientemente, en julio de 2020, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron un acuerdo por la reactivación económica y del empleo en el cual se establecía un compromiso para la reactivación económica y la creación de empleo de calidad, junto a la extensión de las medidas de protección y la puesta en marcha de un segundo programa financiero de apoyo a la solvencia y la inversión empresarial.

De hecho, esta agenda para la recuperación del empleo compartida por el Gobierno con los agentes sociales se vinculaba expresamente a la formación y recualificación de las personas trabajadoras a lo largo de toda la vida laboral, la regulación del trabajo a distancia y la adaptabilidad de la jornada, la industrialización y la transición verde, la economía circular, el impulso de la digitalización de la economía y la modernización de las políticas activas de empleo. Más concretamente, con la reorientación de los recursos correspondientes hacia un sistema eficaz de apoyo personalizado, formación y recualificación de los trabajadores y el despliegue de mecanismos eficientes de alineamiento de la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Esta personalización de los servicios dirigidos tanto a personas como a empresas, a través del acompañamiento a lo largo de todo el proceso laboral es el tercer principio inspirador de la nueva Estrategia.

Acompañamiento personalizado que debe complementarse con el proceso de digitalización de los servicios públicos de empleo, con la incorporación del Big Data y la Inteligencia Artificial, garantizando enfoques específicos basados en el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, no solo en las herramientas de perfilado holístico, sino también y de manera relevante en toda la relación de servicios y muy particularmente en el proceso de detección de necesidades formativas, de prospección y tendencias de mercado de trabajo, en el Sistema de Información de los servicios públicos de empleo, así como en los procesos de seguimiento y evaluación. Se trata de modernizar los servicios públicos de empleo, para ser capaces de dar soporte a las nuevas políticas activas de empleo.

Como cuarto principio inspirador, esta nueva Estrategia concibe las políticas activas de empleo, como palanca de transformación productiva, para el especial fortalecimiento de la transición ecológica y la transformación digital. Las empresas han sido las grandes olvidadas de las anteriores políticas y son claves para el avance transformador que se propone como objetivo de los servicios públicos de empleo.

La clave del cambio de modelo que establece la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 es lograr la eficacia y evaluar para garantizar esa eficacia, así como para la rendición de cuentas. La evaluación por tanto es un Eje vertebral de esta nueva Estrategia y quinto principio inspirador.

Para cumplir estos objetivos, convergen en este momento la puesta en marcha del Pilar de Empleo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la aprobación de unos nuevos Presupuestos Generales del Estado para 2021, con la contribución de los recursos económicos procedentes del Next Generation EU para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la ampliación del programa de Garantía Juvenil y las potencialidades del vigente Programa Operativo de Fondo Social Europeo, además del trabajo ya iniciado en torno al nuevo Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021. Sin olvidar la oportunidad que representa la aprobación de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo para el periodo 2021-2024 (EEAAE), cuyo proyecto ha elaborado al Servicio Público de Empleo Estatal, de acuerdo con el artículo 18.d) del vigente texto refundido de la Ley de Empleo. En un proceso compartido, sin precedentes, con el diagnóstico de situación y diseño de la propuesta de reforma mediante acuerdo en el marco del diálogo social, con la movilización de más de 100 personas profesionales expertas de los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, bajo la dirección e impulso del Ministerio de Trabajo y Economía Social y con el acuerdo de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo», tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo

estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía.

Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo». Precisamente una de las actuaciones contempladas para la implementación de esta Reforma es la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021-2024, que contendrá la planificación estratégica para los cuatro próximos años. Mediante la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 que se aprueba por este real decreto se procede a dar cumplimiento a la implementación esta actuación, dado que la norma por la que se aprueba constituye un hito (CID 334), dentro del C23.R5 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En particular, esta Estrategia incluye objetivos y medidas alineados con la reformas e inversiones incluidas tanto en el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», como en el Componente 19 «Plan Nacional de Competencias Digitales» y el Componente 11 «Modernización de las Administraciones Públicas», del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Estos grandes retos de planificación estratégica y presupuestaria representan una gran oportunidad, también una gran responsabilidad, para realizar esta reforma e impulso sin precedentes en las políticas activas de empleo en el conjunto de nuestro Sistema Nacional de Empleo. Por ello, es necesario que este impulso de reforma de las políticas activas de empleo se base en las mejores referencias internacionales, en la experiencia de cohesión y trabajo compartido en el seno del Sistema Nacional de Empleo en los últimos años y en el compromiso de participación y trabajo conjunto entre el Gobierno, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales como el desplegado en la elaboración de esta nueva Estrategia, que debe continuar con esta nueva gobernanza en el impulso a la implementación de la nueva Estrategia, el seguimiento y la evaluación de la misma.

Referencias internacionales

A continuación de la II Conferencia Nacional Tripartita celebrada en marzo de 2019 a la que se ha hecho referencia, en el mes de junio de 2019 y en el contexto del primer centenario de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), se celebró en Madrid la 108.ª Conferencia Internacional de Trabajo que analizó el conjunto de recomendaciones de la «Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor».

Esta cumbre mundial sobre el empleo señaló inequívocamente la necesidad de fortalecer la protección de las personas trabajadoras mediante una garantía universal del empleo que proteja sus derechos fundamentales y garantice un salario para alcanzar un nivel de vida digno con condiciones de trabajo reguladas en entornos seguros y saludables. Pero también consideró imprescindible extender la protección social durante toda la vida laboral, incorporando la formación como un derecho clave que asegure la adquisición de nuevas competencias y la mejora de las cualificaciones para las transiciones laborales. En paralelo, propuso un apoyo a las comunidades rurales, el desarrollo de una agenda transformadora respecto de la igualdad de género y la reestructuración de los incentivos a las empresas, de tal modo que se estimulen las inversiones a largo plazo con un impacto más favorable sobre el empleo y las condiciones de vida de las personas.

Con las conclusiones de esta Conferencia Internacional, la OIT actualizaba sus orientaciones sobre las políticas activas de empleo y el papel de los servicios públicos de empleo en relación con los derechos laborales de la ciudadanía, introduciendo una perspectiva más amplia y ambiciosa en relación con las transiciones y transformaciones en el empleo.

En la misma línea, la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) en 2015, identificó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) con sus respectivas metas de carácter global. Y, si bien el Objetivo 8 se refiere expresamente al «Trabajo decente y el crecimiento económico»,

conviene recordar el enfoque integrado de estos ODS a través de la interconexión entre distintos objetivos para resolver otras cuestiones consustanciales al empleo, como la eliminación de la pobreza, el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres, la defensa del medio ambiente o el diseño de las ciudades.

Por su parte, la Unión Europea ha venido impulsando un amplio debate sobre la creación de un «mercado de trabajo competitivo para el siglo XXI», centrado en la adecuación de las competencias y las cualificaciones a la perspectiva del empleo, como parte esencial de la Agenda Social Europea y en coherencia con los objetivos de crecimiento innovador, sostenible e inclusivo que se introdujeron en la Estrategia Europa 2020, así como con los objetivos climáticos fijados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 en coherencia con la Estrategia Europea, alcanzando para el 2050.

Distintos documentos e iniciativas de las instituciones europeas reconocen la insuficiencia de la oferta para responder a la demanda productiva, pero también señalan la aparición de un déficit cualitativo en la capacitación de las personas para aprovechar las oportunidades de empleo y responder a sus características, cada vez más exigentes.

En particular, el análisis europeo viene señalando el reto del desempleo juvenil, que representa un peligro para el equilibrio generacional, y el riesgo de exclusión sociolaboral de los colectivos más vulnerables, con especial énfasis en el desempleo de larga duración. Lo mismo cabe decir de la persistencia de la desigualdad de género, en tanto que la tasa de empleo femenino se mantiene en la media europea un 10% por debajo de la masculina.

En esta línea, a pesar de las dificultades de la crisis económica y financiera de ese periodo, las «Orientaciones Integradas Europa 2020" derivadas de la Decisión 2010/707/UE del Consejo Europeo, ya perseguían una mayor participación del conjunto de la ciudadanía en el mercado laboral mediante el «incremento de la tasa de empleo, el desarrollo de una fuerza de trabajo capacitada a través de la formación continua y el establecimiento de sistemas que ayuden a reconocer las competencias adquiridas por las personas». Las orientaciones también se referían a la mejora de los sistemas educativos y formativos promoviendo el aprendizaje permanente, la movilidad internacional de docentes y alumnos, el desarrollo de marcos de cualificación que permitan itinerarios flexibles de aprendizaje y las asociaciones de los sistema educativos y formativos con las empresas. Contemplaban, asimismo, la lucha contra la exclusión social para evitar el riesgo de pobreza y exclusión, actuando sobre las personas más alejadas del mercado laboral para capacitarlas.

Con el refuerzo del Parlamento Europeo, este enfoque estratégico llegó a concretar objetivos y metas que deberían haberse cumplido en este mismo año 2020. Su consecución, que ya se había visto afectada por la duración e intensidad de la crisis económica y financiera, se ha demostrado inalcanzable, por el momento, dadas las consecuencias económicas y sociales de la actual crisis sanitaria:

– alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre 20 y 64 años;
– invertir un 3 % del Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo;
– reducir al menos en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética;
– reducir la tasa de abandono temprano de la educación y la formación a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior;
– reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

Para estos objetivos sociales y laborales, en su doble dimensión cuantitativa y cualitativa, la Unión Europea dispuso en estos últimos años de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en particular de las aportaciones del Fondo Social Europeo para el periodo actual de programación, junto con otras siete iniciativas emblemáticas, entre las que destaca el esfuerzo realizado en la Agenda para las nuevas cualificaciones y empleos, el establecimiento de la Garantía Juvenil a partir de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, que ha sido sustituida por la Recomendación del Consejo de 30 de octubre 2020 relativa a «un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía juvenil», y el Programa de la Unión Europea para Empleo e Innovación Social «EaSI» (2014-2020) que en el período 2021-2027 se convertirá en un capítulo del Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

Por otra parte, recientemente se han aprobado la Decisión 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros que son relativas a: impulsar la demanda de mano de obra; aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias; mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social; y, promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.

Precisamente para la ejecución de estas políticas de empleo a nivel nacional, la Unión Europea ha puesto especial énfasis en la necesidad de fortalecer los servicios públicos de empleo, organismos responsables de las políticas activas de empleo en cada Estado miembro. Por eso es esencial recordar los avances que se han producido en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (PES Network), impulsada definitivamente en 2014 con la Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo para mejorar la cooperación entre todos los SPE europeos y que ha sido modificada el 25 de noviembre de 2020. Actualmente, la Red está formada por los SPE de la UE27, entre ellos el SEPE, así como los servicios públicos de empleo de Noruega e Islandia y la Comisión Europea.

Desde entonces, la PES Network se ha convertido en una referencia imprescindible en relación con la mejora de las políticas activas de empleo y de los servicios públicos de empleo en sus funciones de planificación, gestión y evaluación. En estos años ha impulsado la evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo europeos con una metodología común, en la que han participado todos los servicios públicos de empleo españoles a través del programa EVADES, así como la creación de un Centro de Conocimiento y un modelo de aprendizaje mutuo basado en las buenas prácticas entre todos los servicios públicos de empleo de los Estados. Desde el punto de vista de la planificación estratégica, la Red Europea ha determinado «objetivos clave» para la medición y la comparación de la atención a las personas y empresas usuarias de los servicios públicos de empleo. En los distintos Consejos de esta Red Europea de la que forma parte activa el Servicio Público de Empleo Estatal, se tratan temas claves, así, en la celebrada en Helsinki en diciembre de 2019, versó sobre la «Preparación de los servicios públicos de empleo para los cambios estructurales», incluyendo la aplicación del aprendizaje continuo y la inteligencia artificial en relación con la modernización y mejora de las políticas activas de empleo, y, en la última reunión por videoconferencia del Consejo en diciembre 2020 en Múnich, se trató el «Apoyo de los servicios públicos de empleo a la recuperación».

En este contexto europeo, conviene tener presente también la evolución de EURES, la red de cooperación europea diseñada para facilitar la libre circulación de las personas que está presente en todos los servicios públicos de empleo españoles. Del mismo modo, hay que tener en cuenta otros instrumentos íntimamente relacionados con el enfoque estratégico europeo en relación con la activación para el empleo, como la Agenda Europea de Capacidades y la Clasificación europea de capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones, ESCO, por sus siglas en inglés, que se configura como un instrumento esencial para la transparencia y el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones que facilite la movilidad funcional y geográfica del empleo en el conjunto de la Unión Europea. Y, más recientemente, la Declaración de Osnabrück.

Otras referencias europeas que debemos tener en cuenta porque afectan al núcleo de las políticas activas de empleo son las recomendaciones a los Estados sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente que actualizó la anterior Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE) (2006/962/CE), el Marco Europeo de Competencias Digitales para los Ciudadanos (DigCom) y el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

Sin embargo, como corresponde a la mejor tradición europea, la respuesta de la Unión Europea a los retos del mercado de trabajo del siglo XXI adquiere características propias y diferenciales a través del reconocimiento específico de nuevos derechos para la ciudadanía. En este sentido, es esencial la aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la Cumbre celebrada en Gotemburgo (Suecia) el 17 de noviembre de 2017, que constituye el primer conjunto de derechos sociales proclamados por las instituciones de la Unión Europea desde la Carta de los Derechos Fundamentales del año 2000 y supone un punto de inflexión para el conjunto de las políticas sociales europeas.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales establece 20 principios y derechos clave para apoyar un mejor funcionamiento estructural de los mercados de trabajo sobre la base de tres elementos que se incorporan decididamente al marco estratégico y político de la Unión Europea:

– La igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo;
– las condiciones de trabajo justas;
– la protección e inclusión social;

El primero de estos tres elementos se relaciona directamente con las políticas activas de empleo, convertidas en la garantía de acceso a algunos de los nuevos derechos sociales reconocidos para el conjunto de la Unión Europea.

En este sentido, el Pilar Europeo de Derechos Sociales identifica un ámbito específico (el cuarto del Capítulo 1) de «Apoyo activo para el empleo», que prevé el derecho de cada persona a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o trabajo autónomo. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje, así como a la protección social y la formación durante las transiciones profesionales. Se reconoce también el derecho de las personas jóvenes a la educación continua, a una formación como aprendices, a un periodo de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleadas o finalizar los estudios. Asimismo, de acuerdo con el Pilar Europeo de Derechos Sociales, las personas desempleadas tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada y las personas en situación de desempleo de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada no más tarde de los dieciocho meses de desempleo.

A pesar de las limitaciones de la eficacia directa del Pilar Social en términos jurídicos, es indudable que este enfoque como nuevos derechos subjetivos de ámbito europeo relacionados con las políticas activas de empleo, interpela directamente a los servicios públicos de empleo de los Estados miembros, puesto que se relaciona con su ámbito de competencia. Afecta también a la adopción y aplicación de una «cartera de servicios» que refuerce el vínculo y el compromiso con las personas y las empresas usuarias y condicionan la naturaleza, el alcance y la forma de prestación de las políticas activas de empleo.

Por otra parte, al igual que se indicaba respecto de los ODS de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, los derechos sociales que se refieren en el Pilar Europeo de Derechos Sociales tienen carácter integrado e integrador y se interrelacionan entre sí respecto de la atención a los usuarios. Por tanto, sin perjuicio de la competencia administrativa concreta, estos derechos laborales más directamente vinculados a las políticas activas se deben coordinar con el resto de los previstos en el Capítulo I del Pilar Social, «Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo», en particular con los derechos relativos a la «Educación, formación y aprendizaje permanente», la «Igualdad de sexos», que se extiende expresamente a la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo, de empleo y carrera profesional y de retribución para un trabajo equivalente, la «Igualdad de oportunidades».

Asimismo, los derechos de acceso al empleo previstos en el Capítulo 1, deben ponerse en relación con el Capítulo 2 sobre las «Condiciones de trabajo justas», que se refiere al trabajo seguro y adaptable, al salario, la información y diálogo social, más directamente relacionados con el ámbito de las relaciones laborales y la negociación colectiva. Y, asimismo, con el capítulo III «Protección e inclusión social», en particular con la protección social y las prestaciones por desempleo, la renta mínima, la inclusión laboral de las personas con discapacidad y el acceso a la vivienda y otros servicios esenciales.

Los análisis, las estrategias y las recomendaciones internacionales, en el ámbito de la OIT, la ONU y, particularmente, la Unión Europea permiten obtener una conclusión general: las circunstancias de las economías desarrolladas y, en particular, las características de los mercados de trabajo en su respuesta a los retos globales de sostenibilidad y competitividad requieren un fortalecimiento de las políticas activas de empleo y abocan a un nuevo enfoque en su provisión por parte de los servicios públicos de empleo: el acompañamiento continuado de las personas a lo largo de toda su vida laboral activa, que afecta especialmente al diseño de los servicios de orientación, cualificación/recualificación y acceso a las oportunidades de empleo.

Por tanto, el impulso de las políticas activas de empleo ya no se refiere exclusivamente a la necesidad de incrementar su dotación presupuestaria, sino de adaptar el diseño, la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas activas de empleo, concebidas ahora como servicios que aseguran a la ciudadanía su acceso con carácter permanente. Para ello el grupo de trabajo que se constituya analizará la evolución de estos servicios, así como su coste.

Experiencia del Sistema Nacional de Empleo

En el caso de España, la necesidad de actualización y fortalecimiento de las políticas activas de empleo tiene sus propias características. Por una parte, como corresponde a una economía abierta, integrada en el espacio europeo y con amplia presencia en otros ámbitos internacionales, entre los que destaca su interconexión con las economías iberoamericanas, el mercado de trabajo español afronta los retos comunes que indicamos al comienzo: los riesgos de la globalización y la deslocalización de ciertas actividades productivas que afectan fundamentalmente a su tejido industrial; el impacto de la digitalización sobre los procesos y las ocupaciones que requiere un esfuerzo continuado de formación, recualificación y reducción de la brecha digital entre las personas; el desafío del cambio climático y la necesidad de transformación productiva que afecta a amplios sectores de la actividad económica y del empleo.

Todas estas circunstancias se vieron agravadas y aceleradas durante la crisis económica y financiera que provocó un incremento de las desigualdades sociales y territoriales, y se presentan ahora como enormes desafíos en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y sus efectos sobre sectores esenciales de la economía española, intensivos en el empleo y predominantes en ciertos territorios, como el turismo y el comercio minorista.

Por otra parte, son conocidas las debilidades estructurales del mercado de trabajo español, caracterizado por una tasa de desempleo elevada y persistente y la dualidad que se deriva de una alta tasa de temporalidad y un desajuste entre las ofertas de empleo disponibles, sus requerimientos y la cualificación, que limita gravemente las oportunidades de acceso al empleo de una parte significativa de las personas demandantes de empleo. Dentro de este marco global, es particularmente preocupante el desempleo juvenil y desempleo de larga duración y la escasa participación en el mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables, así como la persistencia de la desigualdad de género y de la brecha digital que amenazan los principios básicos de cohesión e igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

Desde el punto de vista normativo, la política de empleo se encuadra en España dentro de los «Principios rectores de la política social y económica», Capítulo Tercero de la Constitución Española, que fija una estrecha vinculación entre la normativa laboral, las obligaciones de los poderes públicos, el diálogo social y la negociación colectiva. En concreto, el artículo 35 de la Constitución Española establece «el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente (…)», y los artículos 40 y 41 obligan a los poderes públicos a realizar «una política orientada al pleno empleo» (artículo 40.1), a fomentar «una política que garantice la formación y readaptación profesionales» (artículo 40.2) y a mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (artículo 41).

Desde el punto de vista institucional, el artículo 149.1.7.ª de la CE otorga la competencia legislativa laboral exclusivamente a la Administración General del Estado, sin perjuicio de su ejecución por los «órganos de las Comunidades Autónomas». En el ámbito de las políticas activas de empleo, esta división de competencias entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas es la base de la existencia de distintos servicios públicos de empleo, el SEPE y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, que se fueron creando a medida que éstas asumieron las funciones de ejecución que hasta ese momento ejercía en exclusiva la Administración General del Estado.

Desde el punto de vista práctico, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 3/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, concreta esta distribución de las competencias laborales mediante la atribución al Gobierno del Estado de la coordinación de

la política de empleo, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como el desarrollo de dicha ordenación. Corresponde también al Gobierno estatal la gestión y control de las prestaciones por desempleo. Por su parte, de acuerdo con la Constitución Española y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos. La singularidad que caracteriza al Sistema Nacional de Empleo ofrece la oportunidad de convertirla en un espacio de cohesión social y vertebración territorial, entre diferentes administraciones públicas que comparten incluso los espacios físicos a lo largo de todo el territorio en la red de oficinas de empleo y de prestaciones.

Por su parte, el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Empleo se refiere a la dimensión local de la política de empleo que, en su diseño y modelo de gestión, se deberá tener en cuenta para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De conformidad con la Constitución Española, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, además del propio texto refundido de la Ley de Empleo, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales y éstas, a su vez, podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Este carácter orgánico complejo, que es necesario tener en cuenta en el diseño, regulación y ejecución de las políticas activas de empleo, se reconoce expresamente en el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 3/2015 que se refiere al Sistema Nacional de Empleo, como «el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo», actualmente integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.

Precisamente por este carácter complejo, el Sistema Nacional de Empleo español ha requerido la puesta en marcha de órganos de gobernanza específicos, a los que se refiere el artículo 8 del texto refundido de la Ley de Empleo:

a) La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, especialmente en lo relacionado con la Estrategia Española de Activación para el Empleo y con los Planes Anuales de Política de Empleo. Constituida en el marco de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se regula por un Reglamento interno que establece su carácter deliberativo que tiene como finalidad conseguir la máxima coherencia en la aplicación de las políticas públicas ejercidas por la Administración del Estado y las comunidades autónomas en el ámbito laboral.

b) El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que es el órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral integrado por un representante de cada una de las comunidades autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas.

Al margen de estos condicionantes orgánicos, el artículo 9 del texto refundido de la Ley de Empleo se refiere a tres instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, que resultan esenciales para la planificación y ejecución de las políticas activas de empleo:

a) La Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE), regulada en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Empleo, que se elaborará en colaboración con las

comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y que refleja las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, e incluye tanto los servicios y programas que realizan los servicios públicos de empleo con fondos estatales como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios. Concreta su articulación en torno a 6 Ejes:

Eje 1. Orientación.
Eje 2. Formación.
Eje 3. Oportunidades de empleo.
Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.
Eje 5. Emprendimiento.
Eje 6. Mejora del marco institucional.

b) El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), regulado en el artículo 11 del texto refundido de la Ley de Empleo, que concreta los objetivos de la EEAE para cada ejercicio presupuestario tanto a nivel estatal como en cada una de las comunidades autónomas.

c) El Sistema de Información de los servicios públicos de empleo (SISPE), instrumento esencial para la coordinación entre los servicios públicos de empleo y asegurar el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo como un sistema único, y que se define en el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Empleo como un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los servicios públicos de empleo en todo el territorio del Estado. El SISPE permite también consolidar la estadística, a través de registros homogéneos e integrados en tiempo real, y también la gestión, el seguimiento y la evaluación de las políticas activas de empleo mediante la trazabilidad de todas las acciones relacionadas con los procesos de activación.

Por su parte, el artículo 36 del texto refundido de la Ley de Empleo definen las políticas activas de empleo como «el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social». Para permitir una mejor adecuación a las características de cada comunidad autónoma, estos servicios y programas pueden ser gestionados mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho (artículo 36.3 del texto refundido de la Ley de Empleo).

Por último, desde el punto de vista de la aplicación concreta de las políticas activas de empleo con un enfoque centrado en el acompañamiento continuado a los usuarios, resulta esencial referirse al artículo 27 del texto refundido de la Ley de Empleo que regula la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, que se regula reglamentariamente a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. La Cartera establece las definiciones comunes a los servicios que deben prestar obligatoriamente todos los servicios públicos de empleo españoles y que son la base fundamental para la ejecución de la EEAE y el PAPE.

Si bien, a pesar de las previsiones legales y del entramado institucional, la respuesta de las políticas activas de empleo a las debilidades del mercado laboral y a las dificultades para la inclusión sociolaboral de una parte significativa de la población activa española, ha sido insuficiente. Por una parte, la inversión global en políticas activas de empleo ha sido en España tradicionalmente inferior a la media de la OCDE y de la Unión Europea; por otra, dentro del gasto total de política de empleo, que incluye la protección del desempleo, las políticas activas de empleo representan un porcentaje inferior respecto de las medias de la Unión Europea, muy alejado de la relación entre activación y protección de otros países y de la pretensión de aproximar la inversión que se realiza en la protección del empleo y el desempleo con la inversión en activación y recualificación.

Por añadidura, las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica y financiera y mantenidas durante muchos años, redujeron significativamente las inversiones

en las políticas activas de empleo durante la última década, de tal modo que todavía no han recuperado la dotación financiera anual anterior a 2010, a pesar de que durante los años 2018 y 2019, se hizo un esfuerzo importante no ha sido hasta 2021, año del mayor esfuerzo inversor en políticas activas de empleo, con un incremento en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 del 35%, cuando se logran recuperar las dotaciones presupuestarias.

Como consecuencia, las tasas de cobertura (personas y empresas usuarias atendidas sobre el total potencial) son en España relativamente bajas y mayoritariamente se concretan en acciones de baja intensidad y corta duración. Asimismo, la provisión de las políticas activas de empleo depende significativamente de las subvenciones que los servicios públicos de empleo otorgan a terceras entidades para el mantenimiento de servicios y programas, con las limitaciones que ello conlleva en forma de discontinuidad en las acciones, precarización laboral de los equipos técnicos y falta de orientación hacia los resultados.

Con la visión crítica necesaria para abordar un proceso amplio de reforma, como el que se aborda en esta nueva Estrategia, se debe reconocer que la escasa dotación presupuestaria de las políticas activas en periodos precedentes, se añade a las limitaciones de los servicios públicos de empleo, organismos competentes en su planificación, ejecución y evaluación. Su escasez de medios humanos y materiales, unida a la complejidad del modelo de gobernanza y a la rigidez en el diseño y gestión de las políticas activas de empleo, ha repercutido negativamente en la ejecución presupuestaria.

Asimismo, las políticas activas de empleo tienen carencias en la evaluación y se enfrentan a valoraciones negativas en la eficacia y en la eficiencia de sus servicios y programas. En este sentido, en su estudio sobre el gasto en políticas activas de empleo en España publicado en 2019, la AIREF ha puesto de manifiesto ciertas debilidades de los Servicios Públicos de Empleo, especialmente en relación con determinadas políticas activas. Las dos primeras evaluaciones del desempeño de los Servicios Públicos de Empleo españoles en el marco de la iniciativa de aprendizaje mutuo de la Red Europea de los servicios públicos de empleo también pusieron de manifiesto debilidades de los mismos en los procesos de planificación, gestión y evaluación que afectan negativamente a la eficacia y eficiencia de sus servicios y programas.

A pesar de estas debilidades, que han impedido que las políticas activas ofrecieran una respuesta óptima a los desafíos globales y específicos del mercado de trabajo español, puede decirse que el Sistema Nacional de Empleo ha realizado avances significativos en la gobernanza y en la cohesión durante los últimos años, que han representado un sólido punto de partida, junto al compromiso político decidido, al diálogo social y al marco presupuestario, para la elaboración y el impulso a esta Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

CAPÍTULO IV

Objetivos estratégicos, específicos y medidas propuestas

La crisis económica y social derivada de pandemia va a tener un enorme impacto en el mercado de trabajo y la actividad productiva. Por un lado, con relación al crecimiento del desempleo y de la inactividad no solo en términos cuantitativos sino también en términos cualitativos, pues es previsible que va a afectar de manera prioritaria a los colectivos tradicionalmente más vulnerables, pero también a aquellos con menos formación o aptitudes profesionales para la (re)incorporación a la actividad laboral. Por otro lado, es evidente que la actual crisis va a producir (ya lo está haciendo) importantes transformaciones en la economía y el mundo del trabajo: en las empresas y los sectores productivos, en las ocupaciones y en la organización del trabajo, que se unen a las de naturaleza estructural que veníamos atravesando.

Esta nueva realidad, derivada de la crisis y la digitalización, impone la obligación de actuar con rapidez y poner en marcha nuevas políticas y nuevos instrumentos que permitan afrontar los principales retos de nuestra sociedad: el impulso de la actividad económica, la reconstrucción social y el cambio de nuestro modelo productivo tras la pandemia, la digitalización y la transición hacia la economía verde, para luchar contra el paro y garantizar

el aumento de empleo y las condiciones de trabajo de calidad. Así como procurar incrementos en la tasa de actividad, tanto globales como especialmente de las mujeres, las personas con discapacidad, las personas jóvenes y personas mayores de 55 años, entre otras.

En este nuevo contexto, las Políticas Activas para el Empleo han de convertirse en un mecanismo básico para mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas trabajadoras y en una palanca de transformación ante los cambios disruptivos que ya se dejan sentir. Este segundo elemento es especialmente importante, pues las Políticas de Empleo pueden contribuir de forma decidida y eficaz con todas las herramientas posibles en los procesos de transformación y adaptación de las empresas y los sectores productivos, acompañando los tránsitos laborales y la incorporación de nuevas tecnologías que estimulen la actividad económica y la creación de empleo y permitan compatibilizar las necesidades que están apareciendo en sectores esenciales: digitalización, economía verde, investigación, cuidados y servicios a la comunidad, entre otros.

En definitiva, poner todos los recursos económicos, técnicos y humanos del conjunto de las Políticas Activas para la creación y mejora del empleo no solamente constituye un paso esencial en la lucha contra la crisis derivada por la pandemia, sino una pieza básica en la estrategia de transformación del país.

Para que esto sea así, las políticas activas de empleo han de poder cumplir de forma efectiva los objetivos de la mejora de la empleabilidad y el fomento del empleo especialmente de los colectivos más desfavorecidos, que son, por otra parte, los más expuestos y vulnerables en situaciones de crisis económica. Las políticas activas han de centrar gran parte de sus esfuerzos en su atención, procurando su inclusión y tomando en consideración las distintas circunstancias personales (las franjas de edades, la perspectiva de género, exclusión y vulnerabilidad). Asimismo, es necesario el reforzamiento de las regulaciones, estrategias y programas de empleo existentes, además de, en su caso, su actualización y adaptación.

Pero junto a lo anterior, también resulta imprescindible que permitan poner en marcha con celeridad nuevos instrumentos que complementen e incidan de manera eficaz en las nuevas situaciones y necesidades. En concreto, se hace necesaria la adopción de programas que se alineen con las necesidades básicas de España, ya deriven de la crisis de la COVID-19, ya tengan una naturaleza más estructural. En este ámbito, la formación ha de ocupar un papel central, mediante la recualificación y redireccionamiento de aquellas personas más afectadas por ambos procesos, así como la incorporación de la formación a lo largo de la vida de las personas.

Desde esta perspectiva España se encontraría en condiciones de cumplir de forma efectiva tanto con los compromisos derivados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que conforman la Agenda 2030, como del reciente Acuerdo del Consejo Europeo y de las Recomendaciones realizadas por la propia Comisión Europea en el marco del semestre europeo.

En primer lugar, atendiendo exclusivamente al ODS 8, el empleo decente se vincula con el crecimiento económico. No es posible alcanzar crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, sin promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Dicho de otra forma, en perspectiva 2030, las políticas de empleo van de la mano con el proceso de transformación económica, son complementos imprescindibles y necesarios.

En segundo lugar, porque estas medidas de política de empleo están incardinadas en la estrategia nacional y europea de reconstrucción económica y social, centradas en convertir la crisis en una oportunidad, poniendo las bases del proceso de transformación de nuestra economía y de remodelación de nuestra sociedad. En particular, se toman en consideración las Recomendaciones realizadas a España en el marco del Semestre europeo (2019-2020 y 2020-2021) que son, en síntesis:

– Garantizar que los servicios sociales y de empleo sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo.

– Favorecer la transición hacia los contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación.

– Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.

– Mejorar la eficacia de las políticas de apoyo a la investigación y la innovación.

– Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.

– Respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones, así como el acceso al aprendizaje digital.

– Anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible.

– Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo con estas recomendaciones, se establecen como objetivos prioritarios para reformar las políticas de empleo:

A) Adopción de las medidas necesarias para hacer más eficaces las políticas activas de empleo:

a) Mejora y establecimiento de sistemas de evaluación y seguimiento y control de los programas y medidas de fomento del empleo y de las políticas activas para el empleo con nuevos indicadores. Se ha de elaborar una normativa que establezca objetivos concretos y coordinados que permitan evaluar los resultados y la eficacia de las políticas de empleo y definir indicadores comparables que midan el impacto efectivo. La norma prevé la adaptación durante el próximo año de tales criterios en el conjunto de la normativa de políticas activas en todo el territorio español, marco temporal para revisar e incorporar nuevos indicadores.

b) En particular, evaluación de los incentivos a la contratación, reordenación y racionalización para garantizar su eficacia. Concentración prioritaria de incentivos al empleo indefinido de colectivos con mayores dificultades para la incorporación al mercado de trabajo, por ejemplo, los nuevos perceptores de ingreso mínimo vital. Respecto de estos colectivos los incentivos a la contratación habrán de integrar en el marco de programas específicos y multidisciplinares que contemplen diversas medidas para abordar de manera individualizada las situaciones de exclusión laboral.

c) Garantizar una mayor cooperación entre administraciones, particularmente en orden a la identificación de iniciativas de buena práctica entre los programas propios de los servicios públicos de empleo, para impulsar su generalización y adaptación a través del aprendizaje mutuo.

d) El texto refundido de la Ley de Empleo establece que las comunidades autónomas son las principales responsables de la gestión de las políticas activas de empleo. A diferencia de la mayoría de políticas transferidas a las comunidades autónomas, el sistema de transferencias de las políticas activas de empleo se decide cada año a través de las correspondientes Conferencias Sectoriales.

Esta consideración de los fondos repartidos a las comunidades autónomas como subvenciones se ha demostrado ineficaz e ineficiente dado que la planificación y ejecución de las políticas activas de empleo es necesariamente plurianual. Por ello, se hace necesario analizar alternativas de financiación que permitan ese enfoque plurianual que, sin duda, harán posible ser mucho más eficaces con los mismos fondos.

B) Fortalecer los mecanismos de prospección y orientación:

a) Prospección y conocimiento anticipado de evolución de los sectores y sus necesidades.

La adaptación de las políticas activas de empleo a las transformaciones productivas, del trabajo y de las ocupaciones exige potenciar el análisis prospectivo que permitirá ir identificando de manera anticipada los nuevos ámbitos productivos susceptibles de generar

empleo. Ello es imprescindible para diseñar una formación que responda a las exigencias de nuevas ocupaciones y trabajos en los nuevos sectores productivos. También para poder prestar todo el soporte a los procesos de transición laboral como consecuencia del declive de sectores tradicionales en favor de otros más innovadores.

Todo ello requiere hacer un esfuerzo para mejorar el sistema de observatorios para que de manera eficaz se ocupen del análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo y de la actividad productiva. Igualmente, se hace necesaria una mayor coordinación entre los Observatorios Ocupacionales de las comunidades autónomas y el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE, en donde se pueda combinar el conocimiento global del Observatorio del SEPE con el conocimiento más territorial de los Observatorios autonómicos, para lo que se avanzará en la creación de la Red Estatal de Observatorios Ocupacionales.

b) Orientación: formación y contratación de personas técnicas orientadoras.

En coordinación con un sistema de prospección adecuada que se anticipe a las necesidades formativas y, en general, de fomento del empleo, es preciso reforzar los instrumentos de orientación.

A tal fin es imprescindible, de un lado, el incremento del número de personas para realizar tareas de orientación a las personas desempleadas de modo que se mejore sustancialmente la ratio de orientadores por demandante-no ocupado-población activa. Solo esto puede garantizar un tratamiento adecuado e individualizado en el acompañamiento a las personas desempleadas, además de garantizar la propia eficacia de la actividad orientadora mediante la mejora de la personalización del servicio y de los sistemas de perfilado holístico.

Para superar un déficit estructural que España ha tenido en este ámbito, el personal técnico orientador tiene que tener entre sus actividades fundamentales también, el acompañamiento y asesoramiento al tejido empresarial, especialmente a las PYMES.

De manera complementaria es preciso el desarrollo de actividades específicas de cualificación y formación para que las personas técnicas orientadoras cuenten con las herramientas suficientes y adecuadas para desempeñar su trabajo. El objetivo final es orientar las actividades formativas para que sean eficaces a lo largo de toda la vida laboral. Así mismo es necesario formar a todo el personal de estos servicios para identificar y erradicar sesgos y estereotipos de género que siguen lastrando la incorporación de las mujeres a determinados sectores productivos de alta empleabilidad.

Siempre en coordinación y nutriéndose de los conocimientos y las pautas que emitan los observatorios de ocupaciones.

C) Apoyo financiero de las Políticas Activas de Empleo.

El desempleo es una de las principales preocupaciones de los españoles y es un problema estructural de la economía española. La comparativa del nivel de inversión en políticas activas de empleo sobre el PIB del conjunto de administraciones españoles respecto de los países de la Unión Europea ofrecida por Eurostat muestra que se está muy lejos de la media, especialmente cuando se tiene en cuenta que la tasa de paro española es el doble de la media europea.

Por ello, se hace necesario que, en los próximos años, y más con la interrupción del proceso de crecimiento económico que ha supuesto la crisis sanitaria de la COVID-19, trabajar para que la inversión en políticas activas de empleo sobre el PIB converja con la media europea, un esfuerzo al cual, deben contribuir todas las administraciones.

D) Apoyo a la contratación indefinida y el empleo autónomo de la generación millenial.

El período de recuperación del empleo previo a marzo de 2020 ha permitido que personas que han atravesado por grandes problemas de inserción laboral a causa de la crisis de 2008 hayan podido emplearse o iniciar proyectos profesionales. Sin embargo, su vinculación con el mercado de trabajo ha sido, en general, más endeble que la que correspondería a esta cohorte generacional, a causa de tales problemas de ingreso al mismo.

Ahora, la crisis de 2020 les ha afectado de forma desproporcionada a causa de este desarrollo profesional todavía precario. Hay que atender a las necesidades específicas de un colectivo de personas que deberían formar parte de la espina dorsal de nuestra estructura

productiva pero que, por circunstancias de la economía totalmente ajenas a su responsabilidad, sufren carreras profesionales precarias.

Por consiguiente, es necesaria una actuación que fortalezca sus carreras profesionales y les procure una sólida vinculación con el mercado de trabajo. Conviene impulsar dos Ejes de actuaciones:

a) En relación con el empleo por cuenta ajena. Incentivación de los contratos indefinidos dirigidos a personas desempleadas o la conversión de contratos temporales, vinculada en ambos casos a procesos de mejora de la empleabilidad, mediante acciones de formación específicas para el empleo que otorguen prioridad a esta cohorte generacional.

b) En relación con el empleo por cuenta propia. Incentivación de mecanismos de segunda oportunidad de aquellas personas cuyos proyectos profesionales se hayan frustrado como consecuencia directa o indirecta de la COVID-19. Ayuda «de rescate» a proyectos empresariales en peligro por las mismas circunstancias. Excepcionalmente, atención a nuevos proyectos especialmente solventes o promisorios de personas sin experiencia previa de autoempleo.

El objetivo básico es procurar una vinculación estable con el mercado de trabajo y con perspectivas de mejora profesional en favor de una generación de personas cuya inserción laboral ha estado lastrada por dos sucesivas crisis (personas de entre 30 y 40 años de edad).

Visión estratégica

Como se indicó anteriormente, los acuerdos entre el Gobierno de España y los interlocutores sociales y económicos expresan el carácter prioritario de las Políticas Activas de Empleo en el marco del diálogo social y en la estrategia para la recuperación del empleo después de los efectos de la pandemia de la COVID-19. Esta voluntad política, social y económica de impulso y mejora de las políticas activas de empleo debe concretarse a nivel presupuestario y plasmarse en los instrumentos de planificación estratégica, específicamente en esta nueva EEAAE 2021-2024.

Sin embargo, todo proceso transformador parte de una «visión estratégica» que incorpore los elementos esenciales del cambio, que identifique los ámbitos de mejora y anticipe, en lo fundamental, lo que se quiere alcanzar. Naturalmente, esta visión debe ser coherente con el conocimiento y la experiencia acumulada, así como con los medios previsibles, para facilitar la determinación de los objetivos y, a la vez, que estos resulten razonablemente factibles. La formulación de una «visión estratégica» que pueda ser compartida por todos los actores de la nueva EEAAE es también necesaria para encuadrar el proceso y orientar el esfuerzo de la participación.

En este sentido y de acuerdo con todos los antecedentes expresados en las páginas anteriores, consideramos que la reforma e impulso de las políticas activas de empleo no puede obviar los siguientes elementos que han sido determinantes para la elaboración de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024:

1. La planificación, la gestión y la evaluación de las políticas activas de empleo a través de la nueva Estrategia se debe apoyar en los principios de gobernanza y cohesión en el Sistema Nacional de Empleo. En este sentido, debemos aprovechar los marcos relacionales con los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, como la Conferencia Sectorial o el Consejo General, así como las prácticas habituales de colaboración técnica, como los grupos, los entornos colaborativos de trabajo y el aprendizaje mutuo a través del intercambio de buenas prácticas.

Estos principios no deben limitarse al proceso de elaboración que ha llevado a esta nueva Estrategia partiendo de la mesa del diálogo social, sino a todos los elementos necesarios para su desarrollo, seguimiento y evaluación, incluyendo la disponibilidad y distribución de los presupuestos. Asimismo, deben extenderse a todos los procesos de planificación, gestión y evaluación de las políticas activas de empleo.

2. El enfoque estratégico de las políticas activas de empleo y, por tanto, de la nueva Estrategia, debe ajustarse a la evolución que establezca el grupo de trabajo anteriormente descrito, que valore la posibilidad de evolucionar a un sistema apoyo y acompañamiento a lo

largo de toda la vida laboral, tomando como referencia el «derecho al apoyo activo para el empleo» que prevé el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

3. Este enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas debe ser compatible con la atención prioritaria de las personas más vulnerables y con la superación de cualquier circunstancia que dificulte la igualdad en el acceso al empleo. Este principio de atención prioritaria debe tenerse en cuenta también desde el punto de vista territorial y sectorial, considerando objetivamente las circunstancias.

4. La orientación personalizada de las políticas activas de empleo también debe basarse en un enfoque holístico, que tenga en cuenta el conjunto de las circunstancias condicionantes del acceso y del mantenimiento del empleo, ofreciendo una atención integrada en forma de itinerarios que permitan combinar servicios y programas de activación en función de las necesidades concretas y, a la vez, en forma coordinada con las medidas de protección y de intervención social, reforzando los vínculos entre las políticas activas de empleo y la protección social, particularmente la protección por desempleo, como se ha planteado en el proyecto de reforma de las prestaciones por desempleo que hay que acometer próximamente en el marco de reformas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

5. El enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas requiere la continuidad en el tiempo, y la accesibilidad (física y virtual) a los servicios. Implica también la aplicación del principio de adicionalidad, mediante la suma de esfuerzos y capacidades, especialmente en un ámbito territorial concreto. Este enfoque debe estimular la colaboración de los servicios públicos de empleo con otras administraciones públicas y con otras entidades que prestan servicios para el empleo.

6. La mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo requiere la intensificación de las relaciones entre los servicios públicos de empleo y las empresas. Requiere también mejorar la vinculación de las políticas activas de empleo con los acuerdos fruto del diálogo social y la negociación colectiva.

7. Las políticas activas de empleo deben ser coherentes con las decisiones estratégicas que se orientan hacia la transformación productiva, es decir, hacia la innovación y la sostenibilidad. Por tanto, los servicios y los programas de las políticas activas de empleo deben priorizar dentro de lo posible las actuaciones coherentes con la innovación, las energías limpias, la economía circular, el sector de los cuidados, la acción cultural y la creación artística y la digitalización de las actividades productivas.

8. Como cualquier política que utiliza recursos públicos, las políticas activas de empleo deben evolucionar en la autoexigencia de eficacia y eficiencia, orientándose hacia resultados mensurables a través de indicadores de esfuerzo e impacto. En la misma línea, deben incorporar el análisis de la satisfacción de las personas y las empresas que utilizan los servicios o participan en los programas y la comparación de resultados como instrumento de mejora y aprendizaje. A tal fin, se promoverá la colaboración con la AIREF para los Planes de Evaluación de las políticas activas de empleo.

9. En el marco de la nueva EEAE, el impulso de las políticas activas de empleo se debe apoyar en la mejora de las capacidades y la transformación digital de los servicios públicos de empleo, puesto que estos son los organismos directamente responsables de su diseño, planificación, y gestión. Este fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, indisoluble de la mejora de las políticas activas de empleo, debe extenderse a los elementos críticos de su desempeño, especialmente a la mejora de la relación con las personas y con las empresas, a la trazabilidad de las acciones y al uso de herramientas inteligentes.

Con estas premisas, resulta posible formular una «visión estratégica» para el impulso de las políticas activas de empleo en la nueva Estrategia en los siguientes términos:

Impulsar las políticas activas de empleo dentro del marco de gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo, con un enfoque centrado en las personas y en las empresas, orientándolas hacia resultados evaluables, coherentes con la innovación y la sostenibilidad, y apoyadas en la mejora de las capacidades y en la transformación digital de los servicios públicos de empleo.

La formulación de esta «visión estratégica» en la mesa del diálogo social ha permitido facilitar y orientar la participación de los grupos de trabajo que contribuyan a hacer efectiva la reforma y el impulso de las políticas activas de empleo en esta nueva Estrategia 2021-2024,

a partir de un enfoque estratégico compartido; por otra, permite establecer una «hoja de ruta» para la implantación de esta nueva Estrategia que integre las principales líneas de actuación y medidas propuestas.

Partiendo de la «visión estratégica» que, a su vez, es resultado de la reflexión sobre el impulso de las políticas activas de empleo, desde la experiencia del Sistema Nacional de Empleo y las referencias internacionales, se han identificado cinco Ejes diferenciados y complementarios:

1. Enfoque centrado en las personas y en las empresas.
2. Coherencia con la transformación productiva.
3. Orientación hacia resultados.
4. Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo.
5. Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

Se trata de Ejes que han sido abordados con una perspectiva estratégica y configuran una estructura idónea para encuadrar las nuevas políticas activas de empleo, al igual que se incorporarán de manera transversal las medidas analizadas por el grupo de trabajo de políticas de empleo para personas con discapacidad.

En concreto, esta estructura ha facilitado la formulación de los «objetivos estratégicos» de la nueva Estrategia, puesto que invita a compartir la visión global para el impulso de las políticas activas de empleo independientemente del tipo de actuación en particular y del «eje anterior» en el que se encuadre cada servicio o programa concreto.

Esta nueva Estrategia configurada en torno a estos Ejes impulsará los programas y servicios a través del Plan Anual de Política de Empleo 2021, en torno a los seis Ejes contemplados actualmente en el texto refundido de la Ley de Empleo. En todo caso los nuevos Ejes estratégicos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 orientarán la ordenación de los «objetivos estructurales», también previstos en el texto refundido de la Ley de Empleo, y su relación con los servicios y programas de cada Eje.

La nueva formulación de objetivos estratégicos en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 invita a compartir la visión global para el impulso de las políticas activas de empleo, independientemente del tipo de actuación en particular y de la naturaleza de la misma en la que se encuadre cada servicio o programa concreto, a través de los Ejes definidos en el vigente texto refundido de la Ley de Empleo. Esta estructura de carácter horizontal aporta una verdadera perspectiva estratégica al conjunto de políticas activas de empleo a desarrollar durante el periodo 2021-2024.

Cada uno de los objetivos estratégicos incluye, a su vez, objetivos específicos que facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante el periodo de vigencia de esta Estrategia. Esta estructura facilita la planificación estratégica y temporalización de las actuaciones necesarias para la modernización de las políticas activas de empleo.

1) Objetivo estratégico 1. Enfoque centrado en las personas y en las empresas.

Objetivo Específico 1: Acompañamiento personalizado a demandantes de empleo impulsando la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo desde la perspectiva de la persona.

Desde la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo se plantea mejorar el acceso al empleo de demandantes de empleo especialmente de jóvenes y personas en situación de desempleo de larga duración. Dada la situación actual se hace necesario incorporar un trabajo técnico de innovación y de revisión metodológica que permita identificar las competencias del futuro para diseñar itinerarios de empleo y formación personalizados. La innovación en la información y en la orientación profesional ha de reflejarse en la utilización de nuevas herramientas que incorporen programas de perfilado y digitalización aplicada a la gestión de la carrera profesional que requerirá itinerarios de empleo y formación personalizados que incorporen la perspectiva de género. Merece especial atención contemplar la diversidad de los diferentes colectivos favoreciendo la atención temprana, especialmente en los colectivos vulnerables como refugiados, personas

migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad.

Desde los servicios públicos de empleo se contempla la distancia entre políticas activas de empleo y políticas de ayudas y subvenciones. La creación de sinergias entre estos dos tipos de medidas dará mayor efectividad a la gestión de la intermediación laboral, contemplándose como un avance la conexión y compartición de datos entre las políticas activas de empleo y las políticas de ayudas. Propiciar espacios de encuentro entre empresas y los servicios públicos de empleo, explorando fórmulas de colaboración público-privada.

La gestión por competencias se plantea como un avance en la obtención de resultados positivos de la intermediación laboral; en este sentido, la utilización de instrumentos europeos tales como la taxonomía europea de ocupaciones, competencias y cualificaciones, ESCO, permite utilizar el mismo lenguaje a demandantes de empleo y a las empresas en sus propios sectores de actividad. El objetivo en suma es favorecer que las empresas y las personas puedan ponerse en contacto directamente, un buen referente para ello es la plataforma de servicios de empleo europeos EURES.

Medidas propuestas:

– Desarrollar un marco común de referencia para el servicio de orientación y prospección.

Creación y desarrollo del cuerpo profesionalizado y estable de orientadores/as y prospectores/as, lo que implica especializar y profesionalizar el servicio de orientación y de prospección, con la definición de su perfil y el refuerzo de personal en la estructura de los servicios públicos de empleo. La metodología de atención individualizada que incorpore de forma transversal la igualdad de mujeres y hombres, contemplará el servicio de acogida, la mejora en la accesibilidad a los servicios, la atención integral en materia de inserción laboral a colectivos vulnerables, incorporando adaptaciones a la situación actual tales como la atención a personas jóvenes menores migrantes no acompañados, entre otros, para ello se necesita definir servicios especializados de orientación e inserción sociolaboral. Para fomentar el trato individualizado debe establecerse el profesional de referencia. Es importante, igualmente, la especialización del servicio de orientación y prospección a favor de personas con discapacidad.

Asimismo, el establecimiento de una «Red de Personas Orientadoras» que dispongan de herramientas informáticas comunes para todo el Sistema Nacional de Empleo, adaptadas a diferentes niveles de uso digital e interfaz, accesibles a todos los demandantes, con canales no presenciales de orientación, con herramientas para la trazabilidad de la orientación proporcionada y un sistema de evaluación de la orientación fundamentado en la calidad.

La red debe incorporar metodologías de perfilado para el diseño de itinerarios personalizados para la inserción laboral y tener acceso a pasarelas de actuación conjunta entre administraciones con competencias compartidas en colectivos específicos (servicios sociales, universidades, igualdad, migraciones).

– Impulsar el enfoque de gestión por competencias en los servicios y programas de empleo y formación.

Este enfoque de gestión, implica, entre otros, el desarrollo de nuevas formas de trabajo basadas en competencias; el establecimiento de los perfiles competenciales de profesionales de los servicios públicos de empleo en los ámbitos de orientación, prospección e intermediación laboral; la utilización de la taxonomía ESCO como nexo de integración entre los servicios de orientación, intermediación y formación; la revisión y adecuación de la Intermediación laboral, implementando un sistema de intermediación por competencias; la autogestión de candidaturas y el contacto directo entre empresas y demandantes de empleo y la actualización de la aplicación de gestión y seguimiento de ofertas de empleo.

Objetivo Específico 2: Servicio personalizado a empleadores/as impulsando un nuevo modelo de relación, reforzando la colaboración y la comunicación entre los servicios públicos de empleo y las empresas.

Fomentar una relación profesional y de proximidad para una atención especializada y personalizada, además de un asesoramiento integral a las empresas, atendiendo a sus

características y demandas particulares, adecuando los servicios para ser efectivos y fidelizar a empresas. Configurando espacios físicos de atención a empresas y mejorando la prospección laboral. Modelo de Atención a empresas en ventanilla única y/o con fácil accesibilidad a los servicios. Creación de unidades específicas de atención a PYMES.

Medidas propuestas:

– Elaborar una cartera de servicios específicos dirigidos a empresas.

Elaborar una cartera de servicios, consensuada con los servicios públicos de empleo y en colaboración con los empleadores, que permita potenciar las relaciones empresa-entidades-administraciones públicas y en la que se definan contenidos y requisitos para la aplicación de las distintas acciones que la constituyan. Estos servicios se reflejarían en la creación de espacios físicos concretos con personal especializado en la gestión de servicios a empresas (prospección empresarial, asesoramiento a proyectos de autoempleo y emprendimiento, selección técnica, gestión de ofertas de empleo especiales, relaciones institucionales con las empresas, participación en ferias y eventos, entre otras). Diseñar mecanismos comunes que permitan evaluar la calidad de los servicios prestados a empresas.

– Desarrollar el Sistema de Información (SISPE) de empresas y portal de empresas.

Desarrollar un sistema que permita registrar información clave de empresas y de los servicios gestionados con ella, asegurando su interoperabilidad con otros entornos SISPE y la comunicación con las bases de otros Organismos para facilitar la disposición de información de utilidad para la mejora de la atención de las empresas. Asimismo, diseñar un portal de empresa con los servicios que se les ofrecen y que facilite y agilice la comunicación con los servicios públicos de empleo y la trazabilidad de las gestiones.

Objetivo Específico 3: Políticas Activas de Empleo en los nuevos Servicios Públicos de Empleo.

Incrementar la eficacia, accesibilidad y personalización de servicios y programas del Sistema Nacional de Empleo incorporando progresivamente herramientas multicanal que permitan la transformación digital de los servicios públicos de empleo.

Aprovechando los recursos digitales para abrir nuevos canales de relación entre las empresas, las personas y los servicios públicos de empleo. Avanzando en la multicanalidad, con sistemas innovadores, tradicionales, variados e integrados entre sí, favoreciendo las actividades de comunicación, garantizando la accesibilidad y personalización de los servicios y programas para el empleo. Considerando la transformación digital de los servicios públicos de empleo y de las políticas de empleo una gran herramienta para articular servicios y programas, contribuyendo a evitar la falta de integración, la dispersión, el solapamiento de actuaciones, o la falta de continuidad en la oferta de servicios y programas.

Incorporación de nuevos modelos de cooperación pública-pública, pública-iniciativa social y pública-privada en los ámbitos europeo, nacional, autonómico y local integrando las políticas activas de empleo con las políticas sociales para dar continuidad a los servicios definidos en el Sistema Nacional de Empleo, configurando sinergias entre entidades de ámbitos diferentes, así como la integración de procedimientos de actuación coordinados. Dando especial atención a las zonas rurales o despobladas, con criterios flexibles y adaptables de disponibilidad temporal, teniendo en cuenta las recomendaciones de la UE en estas zonas, siendo necesaria la identificación de aquellas administraciones cuya cooperación es imprescindible para garantizar la continuidad y mejora de los servicios, la mejora de la calidad de la atención y la especialización de los programas.

Medidas propuestas:

– Poner en marcha los nuevos centros de orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo.

La puesta en marcha de los nuevos centros de orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo, de acuerdo con su normativa reguladora, dentro del programa de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo previsto en el Real Decreto por el

que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, uno por en el ámbito de cada comunidad autónoma y Ciudades de Ceuta y Melilla y otro estatal, y sus correspondientes planes de trabajo anuales, permitirá avanzar en: La evaluación de programas de orientación, prospección e intermediación laboral, la experimentación e innovación en nuevas políticas activas de empleo, el impulso al desarrollo de las iniciativas de emprendimiento, calificadas como buenas prácticas entre el conjunto de los servicios públicos de empleo, para el benchmarking y la mejora continua, el diseño de nuevos modelos de orientación personalizada, promover actuaciones de desarrollo y mejora de la función de las personas técnicas orientadoras para el empleo y de asistencia para el autoempleo, así como la prospección empresarial e intermediación laboral, poniendo especial atención en los territorios amenazados por el despoblamiento, en la impartición de la formación innovadora a la red del personal de orientación, alineada con las necesidades de los servicios públicos de empleo.

En el caso de las comunidades autónomas, el Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo permite la creación por las mismas de estos, conforme a sus propias normas de auto organización.

En el caso del centro estatal y de las ciudades autónomas, los mismos se consideran meros mecanismos para optimizar las funciones recogidas en el programa de orientación, emprendimiento e innovación, incluyéndose por tanto sus funciones en la estructura actual del Servicio Público de Empleo Estatal, sin que sea necesario crear nuevas unidades organizativas de las recogidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por estar subsumidas sus funciones y organización dentro de la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo y las Direcciones Provinciales de Ceuta y Melilla.

2) Objetivo estratégico 2. Coherencia con la transformación productiva

Objetivo Específico 1: Acompañar, con el conjunto de políticas activas de empleo, las estrategias públicas dirigidas al cambio de modelo productivo, su modernización y digitalización.

El conjunto de las políticas activas tienen que acompañar en el objetivo de intentar superar las debilidades de nuestro modelo de crecimiento por el reducido peso de nuestra industria, la externalización de la fabricación de bienes y productos clave para el funcionamiento de nuestra sociedad, y la excesiva dependencia respecto a algunos sectores y el débil cambio de nuestro modelo productivo tras la anterior crisis y la actual debida a la COVID-19, así como en la senda de la consecución de un modelo basado en actividades de mayor valor añadido.

Las políticas activas deben enfocarse para orientar, formar, intermediar e incentivar hacia aquellos sectores con mayor proyección de futuro a las personas en desempleo y las que puedan ver amenazada su actividad. Igualmente deben potenciar el desarrollo de herramientas digitales y tecnológicas que permitan a los servicios públicos de empleo apoyar tanto las personas trabajadoras como las empresas en el desarrollo de competencias digitales, promoviendo el desarrollo de plataformas y canales profesionales en la red, que integren diferentes herramientas y recursos accesibles para aportar a las personas trabajadoras y aquellas en puestos directivos, conocimiento, competencias, nuevas perspectivas, buenas prácticas y espacios de encuentro sobre los escenarios de transformación productivos y de servicios de la economía permitiendo la interacción tanto presencial como virtual en formación formal y no formal.

Medidas propuestas:

– Acompañamiento y orientación durante el proceso de transformación productiva.

Consistente en la prestación de servicios flexibles y ágiles de acompañamiento, formación y orientación a personas empleadas durante sus procesos de cambio hacia nuevas formas trabajo coherentes con la transformación productiva.

Las transformaciones rápidas y profundas en las formas de trabajar y en las competencias requeridas que se producen en el sistema productivo requieren que los servicios públicos de empleo desarrollen un programa de implantación de un modelo de orientación y de formación basados en fomentar la autonomía y los recursos personales de

los usuarios y usuarias, como: formación en competencias digitales, STEAM y emprendedoras; potenciación del conocimiento de experiencias emprendedoras de éxito, de los servicios prestados por el servicios públicos de empleo, de las oportunidades de empleo y de los nuevos perfiles profesionales; diseño e implantación de itinerarios específicos de formación e inserción, de recursos de orientación y formación especializados, incrementando la promoción de la formación dual, la oferta formativa de especialización de postgraduados y ofertas formativas específicas de transferencia en el sistema de empresas e innovación y desarrollo tecnológico; así como la elaboración de un plan de formación de personas directivas para el cambio de modelo productivo, la transición ecológica y nuevas oportunidades de sectores emergentes.

Objetivo Específico 2: Aprovechar el potencial del empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital, así como en sectores no tradicionales como las industrias creativas, culturales, de cuidados y de innovación; con especial atención a la actividad económica y el emprendimiento en territorios en situación de despoblación o transición productiva.

La transición energética hacia la descarbonización de la economía y la adaptación al cambio climático no solo tiene el potencial de frenar el cambio climático y crear sociedades más resilientes, sino también el de convertirse en motor de crecimiento, impulsando la innovación y el empleo.

Poner en marcha nuevas políticas y nuevos instrumentos que permitan afrontar la transición hacia la economía verde, centrando las actuaciones de activación para el empleo y la inversión en la transición ecológica y en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, las infraestructuras energéticas, la prevención y el control integrados de la contaminación, la adaptación a los impactos del cambio climático, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos, y el transporte sostenible.

Las políticas activas de empleo deben reforzar otras políticas sectoriales y territoriales dirigidas a la transición ecológica y la economía circular.

La transición de una economía lineal –extraer, producir y desechar– a una economía circular –repensar, rediseñar, reducir, reutilizar, reparar, recuperar, reciclar– supone un cambio de paradigma en el sistema económico que da respuesta a los desafíos concernientes a los retos medioambientales, que pasan a ser una prioridad en las políticas nacionales y europeas de desarrollo sostenible.

Este nuevo modelo de producción y consumo, que abre oportunidades de desarrollo y crecimiento económico, tiene como clave la innovación y requiere de nuevas tecnologías, procesos, servicios y modelos empresariales. Su implementación generara nuevos empleos, el crecimiento de ocupaciones de distintos niveles profesionales y un «enverdecimiento» de las mismas que requerirán nuevas competencias profesionales.

Medidas propuestas:

– Elaboración de planes territoriales y/o locales y sectoriales de transformación productiva.

Consistente en la elaboración de planes territoriales y/o locales y sectoriales a 3 años de transformación productiva que contemplen, entre otros aspectos: la colaboración de los servicios públicos de empleo con los interlocutores sociales, con otros agentes económicos y sociales y con otras administraciones públicas en la planificación y puesta en marcha de planes territoriales, locales y sectoriales de apoyo al desarrollo de experiencias de economía social, digital y sostenible; la constitución de equipos flexibles y especializados capaces de trabajar por proyectos con autonomía y pegados al territorio y a las empresas; el análisis del potencial de nuevos empleos que contemplen, entre otros aspectos, la sostenibilidad ambiental (en el sector de la restauración de explotaciones mineras, nuevos usos de las instalaciones térmicas), los cuidados socio-sanitarios a domicilio, sector agro-forestal y logística inteligente; la elaboración de mapas de recursos en cada territorio para poder poner en marcha experiencias de economía circular; la elaboración de planes de cualificación y recualificación de colectivos especialmente afectados (mujeres y jóvenes con baja cualificación, mayores de 45 años, personas con discapacidad), en aspectos como las

competencias digitales, STEAM y emprendedoras, así como para personas empleadas en sectores intensivos en el uso de energía; el diseño de equipamientos e infraestructuras capaces de acoger a las industrias de sectores productivos no tradicionales como las creativas, culturales, de cuidados y de innovación; los objetivos para el cambio de modelo productivo y la evaluación del impacto de los planes.

Asimismo, analizar proyectos innovadores por el que empresas mercantiles en riesgo de desaparecer, ya sea como consecuencia de una crisis o por jubilación sin relevo generacional, mantengan su actividad y sus empleos a través de procesos de transmisión o transformación en empresas de economía social.

– Prospección sistemática y programas de apoyo a sectores y territorios inmersos en procesos de transformación productiva.

El enfoque de los servicios a la orientación, formación, intermediación e incentivo de sectores y territorios inmersos en procesos de transición productiva requiere de la puesta en marcha de: equipos que realicen una prospección sistemática de nichos de emprendimiento; programas de apoyo a la formación, el emprendimiento y la contratación; colaboración con agentes sociales y colectivos con experiencia y conocedores de la realidad de los sectores y territorios afectados; financiación de contratos en administraciones públicas de un año de duración y de actividades relacionadas con la transición productiva, que funcionarán como proyectos piloto; líneas de financiación a emprendedores, en proyectos de economía social, a través de instrumentos como, entre otros, microcréditos y «capital semilla»; apoyos fiscales a proyectos de economía social, digital y sostenible; apoyo a pymes y microempresas en su transición digital mediante la formación de las personas empleadas en ellas.

– Potenciar las capacidades del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE para la prospección, el estudio del mercado de trabajo y la detección de las necesidades del mercado de trabajo.

Impulsar el trabajo del Observatorio del SEPE, ampliando los recursos humanos y su capacidad tecnológica, para el análisis y estudio del mercado de trabajo y la prospección y detección de las necesidades formativas del sistema productivo a partir una metodología donde se integran herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo de la información, así como la difusión de sus resultados como referentes para los programas de activación para el empleo y la prevención de situaciones de exclusión del mercado laboral. Para ello, establecerá protocolos de colaboración y coordinación, con otras administraciones y organismos públicos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, así como con otros agentes sociales representativos de los diferentes sectores laborales y ámbitos territoriales, que permita disponer de la más amplia y actualizada información del mercado de trabajo y el mayor conocimiento de situación y tendencias de los sectores y actividades económicas y de los perfiles profesionales y ocupaciones, y en especial de los cambios y transformaciones que se deriven de los procesos de transición productiva en los diferentes ámbitos sectoriales de actividad económica y territoriales. Todo ello con el fin de dar respuesta a las demandas y necesidades de información necesarias para corregir desequilibrios y desajustes entre oferta y demanda, para la cualificación y formación de trabajadores, para desarrollar las transiciones laborales, territoriales y productivas, facilitando la planificación, la programación y la toma de decisiones en la elaboración de políticas de activación para el empleo. Así como la potenciación y sinergias con de la red de Observatorios del conjunto del Sistema Nacional de Empleo.

3) Objetivo estratégico 3. Orientación hacia resultados

Objetivo específico 1: Consolidar un modelo integrado de evaluación de las Políticas Activas de Empleo.

Establecer un marco común donde se defina el modelo integrado de evaluación de las políticas activas de empleo y se diferencie entre los procesos evaluativos a desarrollar para un conjunto de políticas activas de empleo, de aquellos servicios o programas que puedan ser objeto de seguimiento continuo (monitorización) o bien de una evaluación individualizada en el seno del Sistema Nacional de Empleo; diseño de metodologías cuantitativas y

cualitativas para la evaluación y el seguimiento, asegurando la perspectiva de género e igualdad de oportunidades; así como la participación de los interlocutores sociales y otras entidades y organismos y particularmente de la AIREF.

El establecimiento de un marco común requiere de la revisión normativa, afianzando la integración del seguimiento y la evaluación en el diseño y planificación de las políticas activas de empleo.

Medidas propuestas:

– Diseñar el modelo integrado de evaluación y seguimiento de las políticas activas de empleo.

Con el fin de institucionalizar la evaluación en el marco del Sistema Nacional de Empleo se elaborará un modelo integrado de evaluación y seguimiento de las políticas activas de empleo. El modelo contribuirá en la rendición de cuentas, facilitará la toma de decisiones y avanzará en la transparencia y la difusión del desempeño de los Servicios Públicos de Empleo. En consecuencia, el actual marco normativo de las políticas activas de empleo debe adecuarse para conferir el carácter de institución a la evaluación, y así dotarle de mayor efectividad. El carácter holístico que conlleva un modelo integrado proporcionará la visión de sistema necesaria para el seguimiento de los objetivos planteados en esta Estrategia.

– Diseñar e implementar un plan de trabajo anual con expertos en evaluación a través de mecanismos especializados.

En base al modelo integrado de evaluación de las políticas activas de empleo, se creará un plan de trabajo anual consensuado, teniendo en cuenta tanto las singularidades de cada uno de los servicios públicos de empleo como las aportaciones del resto de agentes del Sistema Nacional de Empleo, que contemplará los objetivos específicos de evaluación, actividades concretas (elaboración de guías, pliegos de contratación, diseño de indicadores clave, recursos y herramientas, etc.), cronograma de actuaciones, actos de comunicación y difusión, y presupuesto asignado. Para llevar a cabo este plan de trabajo se fomentará tanto la capacitación en evaluación del grupo motor responsable de la implementación del modelo integrado, como de sensibilización en la cultura evaluadora del resto de la organización. Para dotar de estabilidad la práctica de la evaluación se promoverá la creación de mecanismos especializados en evaluación en los servicios públicos de empleo.

Objetivo específico 2: Valorar la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Diseño de un sistema común que permita valorar cualitativamente la atención a los usuarios, que comprenda el conjunto de las actividades de los cuatro servicios que integran la Cartera Común de Servicios, al objeto de garantizar la mejora continua de la calidad de los servicios comunes prestados por el Sistema Nacional de Empleo. Este sistema debe ser dinámico y ágil de análisis cualitativo de satisfacción y necesidades tanto de las personas y las empresas usuarias como de las personas que proporcionan los servicios y tener en cuenta las expectativas de las personas usuarias y de las empresas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios y la perspectiva de género.

Medidas propuestas:

– Evaluación de la calidad, impacto y satisfacción de la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.

Los cuestionarios que se diseñen a tal efecto deberán garantizar la comparabilidad interterritorial. Sin embargo, en el hipotético establecimiento de objetivos y su posterior análisis deberá tenerse en cuenta que el grado de consecución de los mismos, no sólo depende del empeño que los servicios públicos de empleo ponen en dar un servicio de calidad, sino que interviene de manera muy activa y directa la situación socioeconómica de cada comunidad autónoma, jugando un papel importantísimo esta última, lo que conllevaría a la aplicación de mecanismos correctores

– Creación de un mecanismo especializado de evaluación de la calidad en la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo. Para ello, se contará con especialistas (con los perfiles profesionales adecuados) de los diferentes servicios

públicos de empleo que acometan la tarea de definir la metodología a utilizar para medir la satisfacción de la calidad de los servicios prestados, así como avanzar en la mejora continua hacia certificaciones.

Objetivo Específico 3: Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los Servicios Públicos de Empleo.

Crear un espacio donde los servicios públicos de empleo puedan compartir conocimiento, trabajar e innovar colaborativamente, fortaleciendo la Gobernanza y Cohesión del Sistema Nacional de Empleo. Este espacio podría facilitar la experimentación e innovación como proyectos piloto de servicios y programas de políticas activas de empleo entre distintos servicios públicos de empleo. Asimismo, este espacio permitiría la sistematización de un proceso de intercambio de experiencias prácticas sobre la realidad y las fortalezas de las políticas activas de empleo en un territorio, pudiendo servir como práctica inspiradora a otros territorios. Tras el establecimiento de una metodología común, este espacio podría también albergar una base de datos de buenas prácticas en materia de políticas activas de empleo.

El espacio permitiría el desarrollo de otras utilidades o funcionalidades que fomenten sinergias en base al conocimiento en distintos ámbitos como evaluación, proyectos internacionales, partenariados y otras iniciativas. La innovación tendría cabida en este espacio aprovechando el impulso a la digitalización, interoperabilidad y otros elementos de mejora facilitadores de la generación de conocimiento en materia de políticas activas de empleo.

Medidas propuestas:

– Definir el espacio de gestión del conocimiento e innovación.

Describir las funciones del espacio técnico colaborativo de gestión del conocimiento e innovación, y su encaje normativo con los futuros centros de orientación, emprendimiento e innovación de políticas activas de empleo o mecanismos especializados de gestión del conocimiento de los servicios públicos de empleo. Este espacio de gestión del conocimiento e innovación, como herramienta de transformación digital, abordará elementos clave como la cultura de datos, la interoperabilidad entre sistemas, la innovación y experimentación en materia de políticas activas de empleo y en la gestión de la información (inteligencia artificial, Big Datos, analítica avanzada, etc.), la transferencia de conocimientos (buenas prácticas, talleres, grupos de discusión, etc.), la transparencia en la información (visualización de datos, datos abiertos, etc.). Este espacio de gestión del conocimiento e innovación será garante de los principios éticos y legales en el uso y tratamiento de los datos.

– Definir e implementar planes anuales de trabajo de gestión del conocimiento e innovación.

El espacio técnico colaborativo de conocimiento, trabajo e innovación se materializará en un plan de trabajo anual diseñado e implementado por un grupo de trabajo de expertos en la materia, el cual contará con la participación de los futuros centros de orientación, emprendimiento e innovación de políticas activas de empleo o con los mecanismos especializados de gestión del conocimiento de los servicios públicos de empleo. Los planes de trabajo deberán contemplar objetivos específicos de la gestión del conocimiento, actividades concretas (sensibilización en la cultura del dato, gestión del cambio, calidad del dato, proyectos piloto de políticas activas de empleo, intercambio de buenas prácticas, entre otros.), y un cronograma de dichas actividades, actos de comunicación y difusión, y presupuesto asignado. Con el fin de que el Sistema Nacional de Empleo tenga conocimiento propio en esta disciplina se fomentará la capacitación del personal especializado en la gestión del conocimiento e innovación.

4) Objetivo estratégico 4. Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo

Objetivo Específico 1: Diversificar los canales de prestación de los servicios del Sistema Nacional de Empleo, impulsando la accesibilidad a estos para asegurar se provisión continua, personalizada e inclusiva.

Medidas propuestas:

– Diversificar las formas de prestación (presencial o digital) de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.

Universalizar, garantizando los criterios de accesibilidad, la provisión de los servicios de la Cartera Común a través del uso de dispositivos móviles, extendiendo la tramitación electrónica en materia de empleo y flexibilizando su suministro mediante la utilización de la tecnología de videoconferencia.

– Constituir el «expediente laboral personalizado único».

Este expediente integrará los datos históricos de la situación laboral de las personas, con origen en los servicios públicos de empleo (demanda, servicios recibidos, formación, contratos, prestaciones por desempleo) y en la vida laboral de la Seguridad Social.

Objetivo Específico 2: Impulsar la transformación digital y la modernización de los servicios públicos de empleo mediante el desarrollo de procesos, recursos digitales de activación y mejora de la empleabilidad, más eficientes, seguros, fáciles de utilizar y de calidad.

Medidas propuestas:

– Impulsar la provisión, consolidación y profesionalización del personal de los servicios públicos de empleo (incluido el adscrito a los servicios de orientación y prospección), impulsando la formación permanente del Sistema Nacional de Empleo.
– Impulsar la transformación digital de los servicios públicos de empleo para el rediseño y optimización y modernización de los servicios públicos.

Objetivo Específico 3: Planificar, actualizar y asegurar el acceso a la Formación Profesional para el Empleo, para fortalecer su prestación personalizada en base a las demandas del sistema productivo.

Medidas propuestas:

– Implantar, con las previas modificaciones normativas y presupuestarias, una nueva formación profesional para el empleo continua y versátil.

La nueva formación profesional para el empleo en el ámbito laboral deberá incluir convocatorias públicas de formación abiertas y plurianuales y plataformas públicas para la formación permanente, que regule la necesaria adaptación y transformación digital de las entidades que proveen la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, cuya impartición (en modalidad «on line» y presencial, a través de aula virtual o en remoto) implemente tecnologías emergentes y que se organice en itinerarios formativos para la capacitación en competencias transversales, y relativas a la transformación productiva para incrementar las oportunidades de inserción profesional, basadas en la detección de necesidades formativas e incorporando una capacidad anticipatorio a los cambios que están por venir.

Objetivo Específico 4: Fortalecer el Sistema Nacional de Empleo a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de la calidad de sus datos, el intercambio de conocimiento en su seno y con otros organismos y entidades colaboradoras.

Medidas propuestas:

– Calidad y ética de los datos.

Definir los datos clave (mínimos y comunes) en materia de empleo necesarios para la gestión eficaz de las políticas activas de empleo por los servicios públicos de empleo, identificar la administración propietaria de cada uno de ellos e integrarlos en un sistema común que garantice su exactitud, completitud, integridad, actualización, coherencia, relevancia, accesibilidad y confiabilidad. Asimismo, se fomentará la cultura de impulsar proyectos de ética en el uso de los datos, de intercambio de datos respetando la protección de datos y de uso de la inteligencia artificial o analítica avanzada para la toma de decisiones.

– Interoperabilidad en materia de empleo entre las administraciones públicas.

Planificar la implantación de procesos de intercambio en tiempo real de datos e información clave entre los sistemas informáticos que dan soporte a la gestión de las políticas activas de empleo, a partir de la formalización de convenios o del instrumento jurídico que corresponda y ampare legalmente la interoperabilidad necesaria entre los diferentes servicios públicos de empleo; entre éstos y otras administraciones responsables de los datos necesarios para gestionar las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a los servicios públicos de empleo (INE, TGSS, INSS, ITSS, red de servicios sociales, administración educativa, entre otras), entidades colaboradoras y otras posibles alianzas estratégicas.

5) Objetivo estratégico 5. Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo

Objetivo Específico 1: Impulso financiero de las políticas activas de empleo: un marco financiero para ganar en mayor eficacia y cohesión en el Sistema Nacional de Empleo, y lograr una mejor asignación y optimización de todos los recursos económicos disponibles.

El enfoque presupuestario debe abordarse tanto desde los recursos como desde la óptica de su aplicación, de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia en la asignación.

En un escenario actual, con tasas de paro más altas de las deseadas, con un componente de paro estructural elevado, con un gasto medio por persona en políticas activas por debajo del resto de los países de la Unión Europea y con una diferencia apreciable del gasto per cápita entre territorios, se impone la necesidad de utilizar todas las fuentes de financiación que permitan maximizar los recursos destinados a políticas activas para el empleo.

Para ello se ha de contar con un marco presupuestario cierto, que contabilice las cantidades y fuentes de financiación disponibles: presupuestos de las diferentes administraciones territoriales, fondos estatales provenientes de las cotizaciones sociales, fondos europeos, etc.

La búsqueda de la eficacia en la utilización de los fondos públicos, debe servir también para la mejora de los recursos y la eficiencia de las políticas activas de empleo y pasa por la óptima distribución entre programas y territorios, la simplificación, efectividad, transparencia de los mismos, todo ello, con el apoyo de las comunidades autónomas, de los interlocutores sociales y de otros actores que puedan intervenir en la gestión de las mismas.

Es imprescindible considerar las necesidades específicas de cada territorio en función de las características de la población (personas en situación de desempleo de larga duración, jóvenes, personas con discapacidad, nivel formativo, etc.). Un uso eficiente de los recursos exige además buscar mecanismos que doten de transparencia y trazabilidad al gasto en políticas activas en los diferentes ámbitos, que permita realizar el seguimiento y conocer el grado de ejecución de cada programa en cada ámbito. De ahí que el impulso de las políticas activas de empleo sea una prioridad, debiendo asumir plenamente el desafío de mejorar sus recursos, su eficacia y su eficiencia.

Esto conlleva disponer de fondos adecuados para la creación y mantenimiento del empleo, que es la gran prioridad y uno de los principales objetivos de los gobiernos y de la sociedad en general. Conseguir la mayor complementariedad y sinergias, a través del Sistema Nacional de Empleo, de los fondos nacionales, autonómicos y locales, en línea con la estrategia europea para el empleo y los principales fondos destinados a ello.

El impulso de las políticas activas de empleo se va a ver favorecido por los fondos que canalice el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pero también por la nueva programación de los fondos estructurales de la Unión Europea. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el marco del Plan de Recuperación impulsado por la Unión Europea, significa una gran oportunidad para el desarrollo de políticas activas de empleo. Esta oportunidad debe materializarse en un apoyo decidido a programas que impulsen la creación de empleo y la reducción de las dificultades de acceso al mismo, disminuyendo las desigualdades sociales y territoriales. Para ello, la participación de los distintos territorios en la distribución de fondos destinados al impulso de las políticas activas de empleo debe basarse en distintos indicadores, entre otros, de resultados y, a su vez, tener en cuenta la

realidad socioeconómica y laboral que afrontan, teniendo en cuenta el nivel de desempleo, el número de demandantes e incluso la población activa en un entorno laboral en el que las entradas y salidas del empleo son tan frecuentes y periódicas.

Medidas propuestas:

– Analizar mecanismos y herramientas que mejoren la planificación y el uso de los fondos disponibles buscando la mayor complementariedad y valor añadido de los mismos.

Deberá tenerse en cuenta: la importancia de buscar las sinergias entre las medidas que se pongan en marcha en un territorio por las distintas Administraciones implicadas, la necesidad de conocer la información sobre el gasto en políticas activas de empleo de cara a una mayor racionalización del uso de los fondos existentes, establecer sistemas de seguimiento del gasto que permitan la toma de decisiones, favorecer la planificación flexible, que asociada a la evolución de los sistemas de evaluación, permita a los servicios públicos de empleo la asignación de recursos en base a resultados y contextos. Por consiguiente, diseñar y definir de procesos evaluativos de las políticas activas de empleo que permitan obtener resultados de gestión y objetivos logrados. Estos resultados deben favorecer la planificación, diseño o rediseño de los servicios y programas ya establecidos y de las políticas públicas en general.

– Proponer y diseñar un sistema de información que permita contar en cada ámbito con los datos de todos los recursos y gastos en políticas activas de empleo.

Esta medida se planea en torno a: la naturaleza descentralizada del Sistema Nacional de Empleo dificulta calcular de forma precisa y consolidada entre todas las Administraciones el gasto en este campo; es necesario tener en cuenta además de los fondos que provienen de las subvenciones del Ministerio de Trabajo y Economía Social a las comunidades autónomas, los recursos propios con fondos de las políticas activas de empleo comunidades autónomas y entidades locales, los recursos provenientes del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, así como los recursos provenientes de los Fondos Estructurales. Por ello, promover la implantación de medidas para favorecer y promover la optimización de la complementariedad de los fondos financieros: conlleva mejorar la coordinación entre niveles administrativos.

De cara a la mayor racionalización de los recursos del sistema sería importante disponer de una herramienta que posibilite conocer la información de la cuantía de todos los recursos existentes, así como el número de beneficiarios de cada tipología de gasto.

Asimismo, establecer un modelo de información de la trazabilidad en base a servicios y programas de gestión y de resultados en cada ámbito, permitiendo el análisis cualitativo de resultados, ampliando la flexibilidad entre partidas de empleo y formación. Ello permitirá comprobar el grado de implementación y alcance de las actuaciones puestas en marcha en cada ámbito, con información de las personas atendidas, el gasto realizado, los resultados obtenidos, entre otras.

Objetivo Específico 2: Promover la mejora del sistema de Gobernanza existente con la finalidad de establecer un modelo más eficaz y eficiente que refuerce la Cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

Medidas propuestas:

– Establecer un Mapa de participación institucional.

La medida propuesta se planea en torno a: con el fin de clarificar los diversos órganos de gobernanza y sus competencias se considera necesario establecer un Mapa de participación institucional; actualización periódica del mismo, incluyendo los cambios en la designación de sus miembros

– Proponer el establecimiento de una herramienta de información que facilite la Gobernanza del sistema.

La medida propuesta se planea en torno a: posibilidad de compartir la información: convocatorias, documentación, actas; poder servir de repositorio de buenas prácticas, mediante el desarrollo de una herramienta que permita compartir información donde puedan

consultarse el contenido de asuntos tratados en reuniones anteriores, adopción de acuerdos, actas, y calendarios de futuras reuniones, entre otros; dotar al Sistema Nacional de Empleo de profesionales y herramientas adecuadas y personalizadas y compartidas entre administraciones: reforzando el principio de partenariado con coparticipación institucional y con interlocutores sociales y empresariales más representativos de intereses económicos y sociales y con implicación efectiva de los profesionales; creación de un portal web que dote de información útil a los profesionales del ámbito del empleo que fomente la profesionalización y la experiencia; utilización de una plataforma digital para la remisión de información y documentación necesaria para la preparación de las reuniones de los órganos colegiados del Sistema Nacional de Empleo; asegurar que la información necesaria para la toma de decisiones en el seno de los órganos del Sistema Nacional de Empleo se remita con suficiente antelación.

Objetivo Específico 3: Mejorar la coordinación operativa de los distintos niveles administrativos que intervienen en las políticas activas de empleo y de la mejoría de la imagen de los servicios públicos de empleo.

Medidas propuestas:

– Necesidad de mejorar el conocimiento y la imagen de los servicios públicos de empleo.

La medida propuesta se planea en torno a: con frecuencia las personas usuarias no tienen un conocimiento de las distintas competencias de las administraciones en esta materia; importancia de la comunicación externa, mejorar y reforzar la imagen de los servicios ante la ciudadanía; elaboración y publicación de un directorio –organigrama en el que se explique en un lenguaje claro e inclusivo las funciones que se desarrollan en los servicios públicos de empleo (que abarque tanto los relativos a políticas activas de empleo como a la información básica de la protección social por desempleo); creación de un mapa de agentes y entidades estratégicos y colaboradores de los servicios públicos que permitan la coordinación temporal de la ejecución las políticas activas de empleo, de tal forma que se garantice la disponibilidad de recursos, programas y servicios durante toda una anualidad. Para el servicio de orientación, contar con recursos y no estar sometidos a plazos de convocatorias es importante. Esta línea de mejora iría alineada con la posibilidad de flexibilizar los marcos financieros.

CAPÍTULO V

Reformas normativas necesarias en materia de políticas activas de empleo, así como su conexión con otras reformas que coadyuvan el proceso de transformación productiva

La reforma e impulso de las políticas activas de empleo que conlleva la Estrategia requiere la adecuación del marco normativo de las mismas. Por ello se han de acometer las reformas normativas necesarias, así como la aprobación de nuevas disposiciones en materia de políticas activas de empleo, teniendo en cuenta su conexión con otras reformas que coadyuvan el proceso de transformación productiva.

En un contexto participativo con las comunidades autónomas y los interlocutores sociales se realizarán los siguientes desarrollos normativos:

– Reforma del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

Resulta imprescindible adecuar esta norma que regula los aspectos fundamentales de las políticas activas de empleo: el Sistema Nacional de Empleo, su gobernanza e instrumentos de coordinación (la propia Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los servicios públicos de empleo); los servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los servicios públicos de empleo y el acceso a los mismos; y los instrumentos de la política de empleo, la intermediación laboral y las políticas activas de empleo.

Entre otros aspectos, la norma se ha de adecuar al enfoque estratégico de las políticas activas de empleo y, por tanto, de la nueva Estrategia, incorporando el resultado de las conclusiones realizadas por el grupo de trabajo definido anteriormente dado que la configuración como servicio garantizado, en su caso, requeriría que la normativa estatal definiese los elementos básicos que conformarían dicho servicio. Asimismo, se revisará la gobernanza del Sistema, con el reforzamiento de la dimensión local de la política de empleo y su dimensión europea; los Ejes de la Estrategia y los Planes Anuales de Política de Empleo; y la evaluación del Sistema.

– Reforma del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

La reforma de la Ley de Empleo y el nuevo enfoque de las políticas activas de empleo conllevará asimismo la adecuación de esta norma como desarrollo de dicha ley.

– Reforma del Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo.

La reforma de la Ley de Empleo y el nuevo enfoque de las políticas activas de empleo conllevará asimismo la adecuación de esta norma como desarrollo de dicha ley.

– Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Dentro del proceso de reforma de las políticas activas de empleo, se ha aprobado el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

De esta forma, en la actualidad, estos programas ya disponen de un marco normativo integrado y coherente con los objetivos generales del texto refundido de la Ley de Empleo. El real decreto compila, integra y actualiza los programas comunes de políticas activas de empleo y la nueva regulación determina los aspectos esenciales de los programas comunes que podrán ser aplicados y, en su caso, desarrollados en sus aspectos no esenciales por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo.

– Reforma de la normativa de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

La formación profesional para el empleo en el ámbito laboral constituye un eje básico de las políticas activas de empleo. Por ello la adecuación a la nueva Estrategia, así como la nueva distribución de competencias en la materia con el Ministerio de Educación y Formación Profesional conlleva la reforma de su normativa reguladora, en particular para flexibilizar los procesos de gestión y la incorporación de nuevos instrumentos jurídicos y la incorporación de la dimensión digital en la formación. Ello incluye:

– El texto refundido de la Ley de Empleo, respecto a las referencias a la formación profesional para el empleo contenidas en la misma.
– La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.
– El Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.
– Las demás normas de desarrollo del Sistema de Formación Profesional para el empleo.
– Reforma del Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

En el marco de las reformas de las políticas activas de empleo, se incluye la reforma normativa del Programa de Fomento del Empleo Agrario, para su necesaria actualización y adaptarlo a las necesidades del momento. Los textos para la tramitación del nuevo real decreto deberán estar finalizados en 2021.

– Reforma de la normativa de fomento de empleo de las personas con discapacidad.

Como resultado de los trabajos del grupo específico sobre políticas activas de empleo a favor de las personas discapacitadas se acometerá el análisis, revisión e impulso del marco normativo de programas estatales de Políticas Activas de Empleo dirigidas de manera integrada a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que establecerá los contenidos mínimos que serán de aplicación en el conjunto del Estado, en relación con los incentivos al empleo en el mercado ordinario y en el mercado protegido a través de los Centros Especiales de Empleo y la aplicación de la cuota de reserva en las empresas de puestos de trabajo para personas con discapacidad y medidas alternativas.

Con base en el contenido abordado en el grupo de trabajo 6 para el desarrollo de la Estrategia se elaborará el Libro Blanco del Empleo para las Personas con Discapacidad en colaboración con la Dirección General de la Discapacidad, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, los interlocutores sociales, las comunidades autónomas y las entidades representativas del sector de la Discapacidad.

– Reforma normativa y nuevas normas para garantizar los instrumentos jurídicos que permitan la gestión de los nuevos programas presentados dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El objetivo de reformar e impulsar las políticas activas de empleo, requiere la aprobación de los instrumentos jurídicos (bases reguladoras, convocatorias, convenios, entre otros) que permitan la gestión de los nuevos programas presentados al Fondo de Recuperación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro de los Componente 23, 19 y 11 en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como la adecuación de distintas normas a los requerimientos de implementación de las distintas actuaciones comprometidas en dicho Plan. Todos estos instrumentos jurídicos deberán estar finalizados durante el ejercicio 2021.

– Reforma de la normativa reguladora de las bonificaciones como incentivos a la contratación.

Como resultado de la evaluación, reordenación y racionalización de los incentivos a la contratación para garantizar su eficacia, se revisará la normativa reguladora de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, en particular las disposiciones contenidas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Los acuerdos para promover la nueva normativa reguladora deben estar concluidos antes de la finalización de 2021.

– Reforma de la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje.

En el marco del diálogo social para el nuevo Estatuto del Trabajo del siglo XXI se reformará el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

CAPÍTULO VI

Planificación estratégica y temporalización de la implantación de las nuevas medidas

Temporalización de la implantación de las nuevas medidas.

Seguidamente se muestra el cronograma de implantación de las 27 medidas propuestas para el periodo 2021-2024.

Objetivo estratégico	Objetivo específico	Medidas	2021	2022	2023	2024
1	1	Desarrollar un marco común de referencia para el servicio de orientación y prospección.	X	X	X	X
1	1	Impulsar el enfoque de gestión por competencias en los servicios y programas de empleo y formación.	X	X	X	X
1	2	Elaborar una cartera de servicios específicos dirigidos a empresas.			X	X
1	2	Desarrollar el sistema de información (SISPE) de empresas y portal de empresas.			X	X
1	3	Poner en marcha los nuevos Centros de orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo.	X	X	X	
2	1	Acompañamiento y orientación durante el proceso de transformación productiva.	X	X	X	
2	2	Elaboración de planes territoriales y/o locales y sectoriales de transformación productiva.	X	X	X	

Objetivo estratégico	Objetivo específico	Medidas	2021	2022	2023	2024
2	2	Prospección sistemática y programas de apoyo a sectores y territorios inmersos en procesos de transformación productiva.		X	X	X
2	2	Potenciar las capacidades del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE para la prospección, el estudio del mercado de trabajo y la detección de las necesidades del mercado de trabajo.		X	X	X
3	1	Diseñar el modelo integrado de evaluación y seguimiento de las políticas activas de empleo.	X	X		
3	1	Diseñar e implementar un plan de trabajo anual con expertos en evaluación a través de unidades especializadas.		X	X	X
3	2	Evaluación de la calidad, impacto y satisfacción de la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.	X	X	X	X
3	2	Creación de un mecanismo especializado en las funciones de evaluación de la calidad en la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.		X	X	X
3	3	Definir el espacio de gestión del conocimiento e innovación.	X	X		
3	3	Definir e implementar planes anuales de trabajo de gestión del conocimiento e innovación.		X	X	X
4	1	Diversificar las formas de prestación (presencial o digital) de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.	X	X	X	X
4	1	Constituir el «expediente laboral personalizado único».				X
4	2	Impulsar la provisión, consolidación y profesionalización del personal de los SPE (incluido el adscrito a los servicios de orientación y prospección), impulsando la formación permanente del Sistema Nacional de Empleo.	X	X	X	X
4	2	Impulsar la transformación digital de los SPE para el rediseño y optimización y modernización de los servicios públicos.	X	X	X	X
4	3	Implantar, con las previas modificaciones normativas y presupuestarias, una nueva FPE continua y versátil.		X	X	X
4	4	Calidad y ética de los datos.	X	X	X	X
4	4	Interoperabilidad en materia de empleo entre las administraciones públicas.		X	X	X
5	1	Analizar mecanismos y herramientas que mejoren la planificación y el uso de los fondos disponibles buscando la mayor complementariedad y valor añadido de los mismos.	X	X	X	X
5	1	Proponer y diseñar un sistema de información que permita contar en cada ámbito con los datos de todos los recursos e inversiones en políticas activas de empleo.		X	X	X
5	2	Establecer un Mapa de participación institucional.	X	X		
5	2	Proponer el establecimiento de una herramienta de información que facilite la Gobernanza del sistema.		X	X	X
5	3	Necesidad de mejorar el conocimiento y la imagen de los Servicios Públicos de Empleo.	X	X	X	X

CAPÍTULO VII

Marco financiero que sustenta la nueva Estrategia

Las fuentes directas de financiación de la Estrategia de Apoyo Activo al Empleo son las siguientes:

1. Fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, que figurarán consignados en los presupuestos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, al que se encuentra adscrito el Servicio Público de Empleo Estatal, y en los presupuestos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Dentro de estos fondos se distinguen:

A) Las cantidades procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, que constituye un ingreso afectado a la financiación exclusiva de los gastos del Sistema de Formación para el Empleo regulado en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral y su normativa de desarrollo.

La formación profesional para el empleo es un elemento básico, tanto para fomentar el acceso al empleo, como para permitir una mejora del mismo de aquellas personas trabajadoras que ya están empleadas.

El Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social establecen que la ejecución de las iniciativas de formación profesional vinculadas con la obtención de certificados de profesionalidad se desarrollarán por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, mientras que aquellas iniciativas de formación profesional para el empleo que no se vinculen a dichos certificados se ejecutarán por el Ministerio de Trabajo y Economía Social a través del Servicio Público de Empleo Estatal.

El 31 de diciembre de 2020 finalizó el período transitorio fijado en los reales decretos antes mencionados, de forma que a partir de 2021 ha comenzado la vigencia del nuevo sistema de gestión compartida del Sistema de Formación Profesional para el empleo entre ambos ministerios. De esta forma, a partir de 2021, los fondos destinados a financiar las iniciativas del Sistema de Formación Profesional para el empleo con cargo a los

Presupuestos Generales del Estado se recogerán tanto en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, como en los presupuestos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

B) Los fondos procedentes de la cuota por desempleo, ya que el sistema de protección por desempleo comprende tanto prestaciones por desempleo, como acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. Por ello, cuando la recaudación de la cuota de desempleo es superior al gasto de las prestaciones por desempleo, este exceso se destina a financiar políticas activas de empleo, que se recogen en su totalidad en los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, O.A.

C) Los fondos procedentes de la aportación del Estado, que derivan de recursos impositivos o de otro tipo, diferentes de las cotizaciones sociales.

En este sentido, la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en la redacción dada por el Real Decreto ley 5/2013, de 15 de marzo, señala que al menos el 50% de las cantidades recaudadas en el ejercicio inmediatamente anterior se consignarán en el presupuesto inicial del Servicio Público de Empleo Estatal con la finalidad de financiar acciones y medidas de reinserción laboral específicas para el colectivo de los trabajadores de 50 años o más.

Por otro lado, el Estado puede solicitar préstamos a través del mecanismo SURE, puesto a disposición de los Estados por la Unión Europea. Dentro de las medidas que se pueden financiar con cargo a estos fondos se recogen entre otras las bonificaciones en las cotizaciones sociales del sector turístico y la hostelería.

2. Fondos procedentes de los recursos propios de las comunidades autónomas, entre los que se incluirán en todo caso los necesarios para financiar el personal, los gastos corrientes e inversiones que fueron objeto de traspaso cuando las diferentes comunidades autónomas asumieron las competencias de ejecución de la legislación laboral, así como las actualizaciones que éstos hubieran sufrido en aplicación de la normativa que en cada momento regule el sistema de financiación autonómico. Esta fuente de financiación se recoge en los presupuestos de cada comunidad autónoma.

3. Fondos procedentes del Fondo Social Europeo, que en el período de vigencia de la Estrategia incluirán las cantidades asignadas al Estado español para la ejecución de políticas de activación para el empleo, en el período de programación 2021-2027. Estas cantidades están pendientes de recogerse en los diferentes programas operativos o instrumentos jurídicos similares, que en el momento de elaboración de la Estrategia todavía no se han aprobado, y que previsiblemente se fijarán a lo largo de 2021.

4. Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) que en el caso concreto de la Estrategia se plasmarán en las cantidades procedentes del Marco de Recuperación y Resiliencia y del React-UE. Al tratarse de dotaciones de carácter plurianual que abarcarán el período 2021-2027, de forma similar a lo que sucede con las cantidades procedentes del Fondo Social Europeo antes mencionadas, las cifras finales a destinar para financiar la Estrategia se encuentran pendientes de aprobación definitiva, ya que se fijarán previsiblemente a lo largo de 2021.

Por ello, los recursos que cada ejercicio se destinen a la financiación de los servicios y programas que se incluyan en el Plan Anual de Política de Empleo, se incluirá tanto en los Presupuestos Generales del Estado, como en los Presupuestos de cada comunidad autónoma.

Asimismo, el conjunto de los fondos antes mencionados incluye los importes necesarios para financiar la modernización y mejora de los servicios públicos de empleo, tanto Estatal como Autonómicos, en coherencia con las Recomendaciones de la Unión Europea, así como los nuevos instrumentos, infraestructuras y sistemas de información del Sistema Nacional de Empleo. En los servicios y programas dirigidos a cumplir los objetivos recogidos en el eje 6 del respectivo Plan Anual de Política de Empleo, se determinarán los aspectos concretos a tener en cuenta en relación con la citada modernización y mejora.

Hay que señalar que los recursos totales que el Sistema Nacional de Empleo asigna a la financiación de las políticas activas de empleo no son una mera suma de las cantidades

anteriores, ya que una gran parte de ellas son transferencias internas entre las entidades del Sistema. Así, por ejemplo, los mismos recursos financieros que el Servicio Público de Empleo Estatal. distribuye cada año entre las comunidades autónomas bajo la forma de subvenciones gestionadas, figuran tanto en el presupuesto de ingresos y gastos del Servicio Público de Empleo Estatal como en los presupuestos de ingresos y gastos (iniciales o modificados) de las respectivas comunidades.

Por último, se debe recalcar que en la ejecución de políticas de activación, además de las entidades que integran el Sistema Nacional de Empleo, que son el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, también participan otros organismos públicos (por ejemplo el Ministerio de Educación y Formación Profesional para el Empleo antes citado) y privados con fuentes de financiación diversas, tales como Presupuestos Generales del Estado, de comunidades autónomas o de entidades locales, subvenciones públicas procedentes de los anteriores, fondos privados, Fondo Social Europeo, entre otros.

Gestión de los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado por las comunidades autónomas.

Los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado no podrán destinarse a financiar gastos que deban ser objeto de financiación con recursos propios de las comunidades autónomas.

La asignación de los importes entre las distintas comunidades autónomas se llevará a cabo, inicialmente, en función de los criterios aprobados, por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, con carácter excepcional, cabe la posibilidad de que la normativa reguladora del propio servicio o programa establezca el criterio de asignación de cantidades entre las diferentes comunidades autónomas, o bien que éstas deban concurrir, presentando los respectivos proyectos, para la obtención de determinada financiación, cuando así lo establezca la norma reguladora del respectivo programa o servicio.

Los fondos se justificarán con la información que en cada ejercicio se requiera en las normas o convenios que incorporen los criterios objetivos de distribución y fijen las condiciones necesarias para su otorgamiento.

Se identificará el origen de la financiación estatal en los contratos y demás documentación utilizada en la realización de los distintos servicios y programas, para que ésta sea conocida por las personas trabajadoras, empresas y ciudadanía en general.

Las comunidades autónomas que gestionen los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado serán las responsables de garantizar los aspectos antes mencionados, sin perjuicio del seguimiento que el Servicio Público de Empleo Estatal pueda realizar a este respecto.

Por otro lado, durante el período de vigencia de la Estrategia se impulsará el objetivo de proporcionar a las personas desempleadas y a las empresas los servicios de diagnóstico y prospección de necesidades para mejora de la empleabilidad, así como la realización de planes de negocio y posterior acompañamiento en el desarrollo empresarial inicial cuando se haya procedido a la capitalización de la prestación por desempleo para su constitución como trabajador autónomo. Para ello, se trabajará en el objetivo de consolidar la red de 3.000 efectivos dedicados a labores de orientación y prospección de empleo recogidas tanto en el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, como en el Plan Reincorpora-t.

Es necesario precisar que el desarrollo de la Estrategia en sí mismo no implica la realización de gastos adicionales ni para el Servicio Público de Empleo Estatal ni para las comunidades autónomas, por lo que no existirá incremento en las dotaciones ni en sus costes de personal, y que el gasto total que en cada ejercicio se destine a su ejecución será el que conste en los presupuestos aprobados por el Estado y las comunidades autónomas en cada uno de los ejercicios de vigencia de la misma.

No obstante, el objetivo de garantizar la prestación de algunos de los actuales programas o servicios podría suponer un aumento de gastos que será evaluado en el estudio de costes que desarrollará el grupo creado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el SEPE, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, y otros departamentos ministeriales, así como los servicios públicos de empleo autonómicos y los interlocutores

sociales. Para tener una estimación real del impacto presupuestario será necesario conocer el coste de cada uno de los servicios que haya que garantizar y cómo se está actualmente financiando de manera diferenciada para cada servicio, qué parte lo es con recursos propios de las comunidades autónomas y qué parte con recursos transferidos por el SEPE. Estos costes y su financiación deberán conocerse de manera individualizada para cada comunidad autónoma, para poder establecer un mínimo común. Asimismo, estos costes y financiación tendrán que proyectarse en un intervalo suficiente de años para que abarque un ciclo económico dado que se trata de un gasto y de una financiación que podría tener una fluctuación significativa en función de la fase del ciclo económico que se tratase. Esta importante información ha de ser previa a la definición del contenido de la Cartera Común de Servicios.

CAPÍTULO VIII

Seguimiento y evaluación y las herramientas para hacerlos efectivos

Esta Estrategia plurianual de políticas de empleo requiere de un procedimiento eficaz de evaluación permanente que permita sistematizar el seguimiento en su aplicación y la obtención de resultados, así como proponer los cambios y ajustes necesarios de la misma a lo largo de su vigencia.

Consolidar el establecimiento de un modelo estructurado e integrado para la evaluación de las políticas activas de empleo que aporte las evidencias de los progresos alcanzados en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo y que contribuya a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, esto es, a la gobernanza del Sistema Nacional de Empleo.

Para el periodo de vigencia de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, la evaluación cambiará de paradigma superando la utilización de indicadores focalizados exclusivamente en el reparto de fondos hacia un modelo de evaluación orientado hacia resultados, transparente y accesible. Asimismo, se impulsará la transparencia de datos y puesta a disposición de los mismos para entidades de investigación y universidades con el fin de facilitar evaluaciones externas al Sistema Nacional de Empleo.

El modelo integrado requerirá de trabajos colaborativos en el seno del Sistema Nacional de Empleo, la participación de los interlocutores sociales y la colaboración de otras entidades y organismos, así como de agentes evaluadores externos y particularmente de la AIREF.

Sin perjuicio de las actuaciones específicas en materia de seguimiento y evaluación promovidas por los Servicios Públicos de Empleo autonómicos en su ámbito territorial, el modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo se estructurará en los siguientes procesos evaluativos:

1) Seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y su concreción anual a través de los Planes Anuales de Política de Empleo.

El establecimiento de un modelo integrado requerirá del diseño de metodologías cuantitativas y cualitativas para determinar indicadores de impacto, calidad, eficacia y eficiencia conjugando la simplificación, la reordenación y la reutilización de indicadores. Un aspecto clave será la definición y la estabilización de determinados indicadores asociados al seguimiento de la Estrategia, sin perjuicio de poder establecer indicadores específicos vinculados a los Planes Anuales de Política de Empleo, a planes de empleo específicos o a otras iniciativas o programas comunes.

Por otro lado, se potenciará el establecimiento de sinergias en los procesos evaluativos promovidos por las comunidades autónomas para evaluar sus programas propios de aplicación en su ámbito territorial; así como en el ámbito europeo, incluyendo las evaluaciones requeridas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

2) Seguimiento y evaluación de la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

La adopción del enfoque centrado en las personas trabajadoras y las empresas, en la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, el cual está vinculado al

concepto de «apoyo activo para el empleo», encuadrado en el Pilar Europeo de Derechos Sociales y con los derechos laborales de la legislación española, conlleva a la necesidad de valorar la atención prestada por los Servicios Públicos de Empleo a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Esta valoración requiere del diseño de una metodología específica que permita, entre otros, evaluar la satisfacción tanto de las personas como de las empresas atendidas, así como la usabilidad y el acceso a los servicios. Aspectos tales como la diferencia entre las expectativas que tiene acerca del servicio la persona que lo solicita y la percepción subjetiva del servicio recibido, proporcionará información valiosa para la mejora continua de los servicios prestados y por ende la mejora en la confianza y en la visibilidad de los Servicios Públicos de Empleo. Esta información proporcionaría contenido a una Estrategia de Comunicación que promoviera la mejora tanto de la difusión de las acciones como de la imagen propia del Sistema Nacional de Empleo.

Además, estas valoraciones facilitarán la identificación de los motivos por los que determinados colectivos no tienen como primera referencia a los Servicios Públicos de Empleo.

Por otro lado, el análisis del asesoramiento a empresas y la labor prospectiva permitirá promover la reducción de la segmentación del mercado laboral.

Un Sistema Nacional de Empleo cohesionado a través de los servicios de empleo autonómicos facilitará la transformación productiva y la lucha contra la despoblación. Para ello es importante medir los avances y logros tanto procedimentales como instrumentales que se implementen en marcha al amparo de esta nueva Estrategia.

Evaluación del Desempeño de los Servicios Públicos de Empleo. Se mantendrá el programa EVADES siguiendo el ciclo derivado del programa de aprendizaje mutuo de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (PES-Benchlearning), incorporando las mejoras y cambios que la Red haga en su metodología.

4) Evaluaciones externas e independientes de las políticas activas de empleo y de sus diferentes instrumentos.

CAPÍTULO IX

Nueva gobernanza del Sistema Nacional de Empleo

El Sistema Nacional de Empleo el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, que en el ejercicio de sus funciones llevan a cabo un esquema de gobernanza basado en la concertación territorial y en la participación institucional.

Como Ejes vertebradores de los principios del Sistema Nacional de Empleo, conviene destacar los dos órganos que constituyen los pilares de la arquitectura institucional del mismo: por una parte, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, y especialmente en lo relacionado con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y con los Planes Anuales de Política de Empleo; por otra parte, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que es el órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, donde participan los interlocutores sociales. Ambos órganos son esenciales para asegurar una correcta gobernanza en la que se dé cabida a todos los actores públicos y sociales involucrados en el desarrollo de la política de empleo.

Dentro de este marco de Gobernanza, es indudable la necesidad de reforzar la dimensión local en el diseño y en el modelo de gestión en la política de empleo, posibilitando su correcta adaptación a las necesidades de cada territorio, y favoreciendo el desarrollo de iniciativas de fomento de la empleabilidad en el ámbito local.

De acuerdo con el artículo 10.4 del texto refundido de la Ley de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, se elaborará en colaboración con las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se informará por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y se someterá a consulta e informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Además, en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo se consultará a los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social, en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

La Estrategia se articulará en torno a seis Ejes de las políticas de activación para el empleo, en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo. Y, en concreto, el Eje 6, es el relativo a la mejora del marco institucional, y tiene carácter transversal por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización. En definitiva, es el que afecta a la Gobernanza del Sistema.

En el marco de la nueva Estrategia, partiendo de la «visión estratégica» fruto del resultado de la reflexión sobre el impulso de las políticas activas de empleo desde la experiencia del Sistema Nacional de Empleo y de las referencias internacionales, como se ha señalado en los Capítulos III y IV, y se han identificado cinco Ejes diferenciados y complementarios, siendo el objetivo estratégico 5 «Gobernanza y Cohesión del Sistema Nacional de Empleo». Dentro de este objetivo estratégico se señalan los objetivos específicos y las líneas de actuación en el Capítulo IV de esta Estrategia.

En este sentido, la reforma y el fortalecimiento de las políticas activas de empleo y la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, se deben apoyar en la gobernanza y la cohesión que caracterizan el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo y que son consustanciales, tanto al diálogo social como a la concertación estratégica y territorial con las comunidades autónomas.

Para fortalecer ambos procesos se mantendrán, por una parte, instrumentalmente y bajo la dependencia de la Dirección General del SEPE y de la Comisión Técnica de las directoras y directores Generales de los servicios públicos de empleo, los grupos de trabajo que han dado el soporte técnico para la elaboración de esta Estrategia, manteniendo el documento de trabajo completo como referencia de actuación de futuro y de apoyo al impulso para la implementación de las medidas propuestas en esta Estrategia, dando a su vez el apoyo necesario a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales para el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, la Comisión de Seguimiento planteada en la Mesa de diálogo social entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el SEPE y los interlocutores sociales contemplará el acceso al proceso de evaluación de las políticas activas de empleo desarrollado en el marco de la Estrategia.

De igual manera en el segundo nivel de participación institucional de los interlocutores sociales, se fortalecerá el papel activo del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo tanto en el proceso de aprobación de los planes anuales de empleo como en el seguimiento de los mismos.

Por su propia naturaleza, los objetivos de este Eje Estratégico de Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo son instrumentales en la medida en que el cumplimiento de los mismos tendrá como resultado una mayor eficacia de los servicios públicos de empleo en los objetivos finalistas de apoyo activo al empleo.

Por otra parte, en aras fortalecimiento de la dimensión europea y teniendo en cuenta la distribución competencial de las políticas activas de empleo en España entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios de empleo autonómicos es singular en el contexto español. Cada vez, las directrices de la Estrategia Europea de Empleo son más importantes y a ellas están alineadas las Estrategias Españolas de Apoyo Activo al Empleo. Por todo ello y ante la realidad competencial autonómica y la importancia de los avances que se han producido en el marco de la Red europea de SPE (PES Network), se propone que desde la aprobación de esta EEAAE acudan como representantes del Sistema Nacional de Empleo, el SEPE y una comunidad autónoma. La participación de las comunidades autónomas será

rotatoria con carácter anual y siguiendo el orden de aprobación de los estatutos de autonomía.

De igual manera en aras al fortalecimiento de la dimensión local del empleo, se establecerán los marcos institucionales adecuados en el seno del Sistema Nacional de Empleo para facilitar la participación efectiva de las entidades locales, en los órganos establecidos por la nueva Gobernanza del Sistema.

Este documento es de carácter informativo y no tiene valor jurídico.