

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

9623 *Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.*

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, tiene como objetivo estratégico la construcción de un nuevo modelo de relaciones laborales que frene la destrucción de empleo, sienta las bases para la creación de empleo estable y de calidad y favorezca la competitividad.

Asimismo la reforma del mercado laboral puso en marcha un proceso de transformación de las políticas activas de empleo para posibilitar un diseño de políticas activas y pasivas más dinámicas y eficientes complementario y coherente con el nuevo marco de relaciones laborales y de contratación que permitan reforzar los mecanismos preventivos, mejorar la empleabilidad de los trabajadores, y favorecer la transición al empleo.

Por otra parte, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que define un marco de control riguroso sobre el presupuesto de todos los agentes del sector público. Por primera vez desde el comienzo de la crisis, se acometió un verdadero esfuerzo sistemático y coordinado entre todas las Administraciones Públicas de reducción del déficit público, que desde 2009 se encontraba en unos niveles insostenibles.

La Recomendación del Consejo Europeo de junio de 2012 de aumentar la eficacia de las políticas activas de trabajo y de reforzar la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo nacionales y regionales, fue asumida en la V Conferencia de Presidentes Autonómicos, de 2 de octubre de 2012, por el Presidente de Gobierno y los Presidentes de las comunidades autónomas.

En el año 2012, bajo el principio de consolidación fiscal se aprobó el primer Plan anual de política de empleo para 2012, instrumento de coordinación de la totalidad de medidas de políticas activas que se llevan a cabo desde los distintos servicios públicos de empleo autonómicos y el Servicio Público de Empleo Estatal, combinando la flexibilidad en la ejecución con la coherencia que otorgan una serie de objetivos comunes establecidos como prioritarios en dicho Plan.

Este Plan anual de política de empleo para 2012, fue acorde con la estabilidad presupuestaria, y se elaboró en el marco de la Estrategia española de empleo 2012-2014, vigente en ese momento aprobada por el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre. No obstante, el marco de la Estrategia no ha resultado acorde con el contexto actual ni con las exigencias europeas.

En particular, hay que señalar que la Estrategia 2012-2014 no incluía la evaluación como un aspecto reforzado del diseño, planificación, programación, ejecución y control de los resultados de las políticas de activación para el empleo.

En ese contexto y en el seno de la Conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, acordaron una nueva metodología, unos nuevos objetivos, instrumentos e indicadores para posibilitar el Plan anual de política de empleo para 2013. La clave del cambio al nuevo modelo de políticas activas de empleo está en pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las comunidades autónomas en políticas activas, en el marco de la unidad de mercado, basado en la evaluación.

Los citados planes han servido de antesala al Plan anual de política de empleo para 2014. Es más, el Programa Nacional de Reformas, aprobado en el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2014, ha sido consciente de la necesidad de consolidar y profundizar en este impulso mediante una nueva Estrategia plurianual de políticas de

activación para el empleo. Esta Estrategia es coherente con la Recomendación del 8 de julio de 2013 del Consejo de la UE a España de realizar una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones. Asimismo, recomienda reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación; reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación. Finalmente, recomienda poner en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación.

La nueva Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016, ha requerido de cambios legislativos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, introducidos por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Esta nueva Estrategia se articula en torno a seis ejes (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo) previamente consensuados entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas.

Además cuenta con objetivos estratégicos y estructurales. Los objetivos estratégicos se aprobarán por el Gobierno, son selectivos y se dirigen a un ámbito o finalidad concretos. Los objetivos estructurales son estables, exhaustivos y deben cubrir todo el ámbito de las políticas activas.

Ambos objetivos (estructurales y estratégicos) están relacionados entre sí, de forma que cada comunidad priorizara los que considere conveniente, para conseguir el objetivo final y ser eficientes con el gasto que realicen en políticas activas. Para ello, cada objetivo tendrá un indicador que medirá al final de cada año si se han cumplido los objetivos y que condicionara el reparto de los fondos destinados a las políticas de activación para el empleo.

Por ello, esta nueva Estrategia permitirá la transparencia y anticipación en la propuesta de los programas por parte de todas las comunidades autónomas, que de forma más flexible podrán proponer las medidas que consideren más convenientes destinadas a cumplir objetivos predeterminados y a priorizar en función de su importancia, y todo ello dentro de la necesaria gradualidad que debe imperar entre el sistema anterior y el nuevo modelo.

Por otro lado, la nueva Estrategia tiene muy presente el marco trazado por la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016, en la que se incluye un amplio conjunto de medidas (hasta 100), incluidas muchas de ellas en el ámbito de actuación del Sistema Nacional de Empleo.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la importancia de la adaptación de los servicios públicos de empleo para dar cumplimiento al compromiso de implantación de la Garantía juvenil, que se articulará en España mediante el Plan nacional de implantación de la garantía juvenil.

La aprobación de la Estrategia corresponde al Gobierno, en el ejercicio de las competencias definidas en el artículo 3.1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, 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, del Consejo de fomento de la economía social, y de las organizaciones más representativas del trabajo autónomo.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Empleo y Seguridad Social y previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 5 de septiembre de 2014,

DISPONGO:

Artículo único. *Aprobación de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016.*

Se aprueba la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016, la cual se configura como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado, y cuyo texto se incluye a continuación.

Disposición transitoria única. *Aplicación de la Estrategia española de empleo 2012-2014.*

Lo dispuesto en el apartado 8.1 de la Estrategia española de empleo 2012-2014, aprobada por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, será de aplicación en los siguientes supuestos, respecto de los fondos asignados de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria:

a) La justificación en 2015 de la cofinanciación con fondos propios de cada comunidad autónoma del 20 por cien de las cantidades asignadas para financiar el programa de modernización en los ejercicios 2012, 2013 y 2014.

b) La justificación del pago de las cantidades comprometidas en 2012 y 2013 a los beneficiarios o a los proveedores que hubieran ejecutado o realizado los proyectos objeto de financiación por parte de las diferentes comunidades autónomas.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Queda derogado el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia española de empleo 2012-2014.

Disposición final primera. *Título competencial.*

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

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

Se autoriza a la persona titular del Ministerio de Empleo y Seguridad 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 tercera. *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 5 de septiembre de 2014.

FELIPE R.

La Ministra de Empleo y Seguridad Social,
FÁTIMA BÁÑEZ GARCÍA

1. MARCO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014-2016: LA ESTRATEGIA EUROPA 2020, DIRECTRICES DE EMPLEO Y PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

La profunda crisis económica y financiera internacional iniciada en 2007, ha tenido un efecto directo sobre los niveles de desempleo en todos los países de la UE-28, y especialmente en España. Así, mientras la tasa de desempleo media de la UE se sitúa en el 11% en el tercer trimestre de 2013, en el caso español esta tasa alcanza casi el 26%.

En este sentido, la virulencia con que la crisis económica ha afectado al desempleo en España se debe principalmente a la existencia de debilidades estructurales del mercado de trabajo, derivadas básicamente de la excesiva rigidez en la regulación de las condiciones internas de trabajo, la segmentación en las condiciones laborales entre trabajadores temporales e indefinidos y una estructura de negociación colectiva alejada de las necesidades reales de empresas y trabajadores, tal y como se desprende de los informes y valoraciones del Banco de España, OCDE, Comisión Europea y Fondo Monetario internacional.

Otra razón principal la constituye la existencia de un sistema de protección por desempleo, que incluye tanto el abono de prestaciones por desempleo como la ejecución y puesta en práctica de políticas activas de empleo, también rígido y disociado de las necesidades reales de los trabajadores, tanto ocupados como desempleados.

Además, el nuevo contexto económico obliga a incrementar la eficiencia en la utilización de fondos públicos. La respuesta a esta necesidad tiene su reflejo inmediato en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que también afecta al desarrollo de las políticas de activación para el empleo. La experiencia muestra que más fondos no necesariamente implican mejores resultados. Debe tenerse en cuenta que en el período 2006-2011 los fondos de los Presupuestos Generales del Estado (esto es, sin tener en cuenta los recursos propios de las Comunidades Autónomas) destinados a financiar estas políticas aumentaron en un 10% sin que este aumento se reflejase en una minoración en el número de desempleados, ya que en el mismo período aumentó un 118,62%.

Ante este escenario, la Reforma Laboral aprobada mediante la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, puso en marcha un nuevo marco de relaciones laborales y de contratación sobre la base de la flexibilidad interna, destinado a frenar la destrucción de empleo en el corto plazo y a sentar las bases para una más rápida reversión de la situación ante la recuperación económica.

La reforma del mercado de trabajo es una reforma de naturaleza estructural y como tal solo desplegará plenamente sus efectos en el largo plazo. Precisamente por ello, se hace especialmente importante contar con unas políticas de activación eficaces, capaces de reforzar la empleabilidad de los trabajadores y dotarles, así, de herramientas para hacer frente a la situación que atraviesa el mercado de trabajo español.

Por ello, la Reforma establecía, además, el inicio de la transformación de las políticas de activación, en especial en lo referente a la formación de los trabajadores y a la intermediación laboral como avance hacia un modelo de flexiseguridad.

Sobre esta base, con posterioridad se han aprobado diferentes normas con la finalidad de favorecer la activación e inserción de las personas en desempleo, entre las cuales se deben destacar:

- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad.
- 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.
- Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.

– Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y creación de empleo, donde se concretan 15 de las 100 medidas contenidas en el Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven aprobada por el Gobierno el 22 de febrero de 2013, que en cierta medida se anticipaba a la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, que recomienda a los Estados de la UE que velen por que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendizaje o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal.

El cumplimiento de esta Recomendación se articula en España mediante el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, presentado en diciembre de 2013, con el que guarda plena coherencia esta Estrategia Española de Activación para el Empleo.

– Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, donde se potencia la flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo y el contrato a tiempo parcial, como instrumento de inserción y dinamizador del mercado de trabajo, tal y como sucede en países del entorno europeo.

– Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, que regula una «tarifa plana» de cien euros de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, para estimular la contratación estable compatible con el mantenimiento de los derechos sociales de los trabajadores contratados.

– Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Las Orientaciones Europeas sobre Empleo, basadas en los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para 2010-2014 en materia de empleo, incluyen en sus directrices 7, 8 y 10, las metas a conseguir en materia de empleo por los distintos países miembros, entre las que destaca la reducción del desempleo estructural, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, cumplir con el objetivo de lograr más empleo y de mayor calidad, así como promover la participación de los colectivos más alejados del mercado de trabajo.

Por su parte, el Consejo Europeo recomendó a España en junio de 2012, y de nuevo en julio de 2013, que afrontase una reforma orientada a aumentar la eficacia de las políticas activas de empleo y reforzar la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo nacionales y regionales.

El Gobierno de España ha elaborado y aprobado en el Consejo de Ministros del 30 de abril de 2014, el Programa de Estabilidad 2014-2017 y el Programa Nacional de Reformas 2014, que han sido remitidos al Consejo de Ministros de la Unión Europea y a la Comisión Europea dentro de las obligaciones de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. Es la tercera vez en esta legislatura que el Gobierno elabora y presenta estos dos Programas, pero es la primera que se realizan en un contexto de recuperación económica.

La economía española creció ya en los dos últimos trimestres de 2013 y los datos del primer trimestre de 2014 confirman la aceleración del crecimiento. En este contexto, el Plan Nacional de Reformas 2014, es una continuación de la intensa agenda reformadora del Gobierno, ya plasmada en los PNR 2012 y 2013, cuyo grado de cumplimiento ha sido muy elevado.

Pero además, el Plan Nacional de Reformas de 2014 parte como elemento diferencial, de una coyuntura algo más favorable. Por tanto, el PNR 2014 se convierte en un instrumento esencial de política económica para permitir que el cambio de ciclo que parece estar iniciándose se consolide y permita un crecimiento sólido y sostenible que favorezca, de forma decidida, la creación de empleo.

En definitiva, en los próximos doce meses, la agenda económica del Gobierno tiene dos grandes líneas de actuación que se refuerzan mutuamente: profundizar en las reformas y favorecer la recuperación económica y la creación de empleo.

Las medidas recogidas en el PNR 2014 responden a este enfoque. Se estructuran, como es habitual, en torno a las cinco áreas prioritarias identificadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014 (AGS), del pasado mes de noviembre (13.11.2013): saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento; restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía; fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura; luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernizar la Administración Pública. Estas medidas, además, sientan las bases para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Entre las cinco áreas prioritarias señaladas, destacan por su relación con el empleo, la tercera: fomentar el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía, y, especialmente, la cuarta, luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis.

Para crecer, es necesario garantizar un funcionamiento competitivo y continuado de la economía española. Para ello es necesario, entre otras medidas, la mejora de la capacitación de los trabajadores. Por ello a lo largo de este año se establecerá un nuevo modelo de formación para el empleo, basado en los principios de transparencia y control en la gestión de los recursos públicos, concurrencia competitiva y evaluación de la calidad de la formación.

La cuarta prioridad de dicho Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014 (AGS) es luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, en una coyuntura económica algo más favorable. El crecimiento económico moderado experimentado desde finales de 2013, ha facilitado que en 2014 la economía española haya empezado a crear empleo neto. El éxito, en términos de una reducción sustancial del desempleo, de esta nueva Estrategia, hace imprescindible fundamentarla en unas bases sólidas de recuperación económica sostenible.

Por todo ello en atención a las recomendaciones emanadas del Consejo Europeo, lo previsto en el Programa Nacional de Reformas de 2014 y de manera coherente con el nuevo marco normativo es imprescindible la aprobación de una nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo.

Esta Estrategia se articula en torno a seis ejes (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional) previamente consensuados con las Comunidades Autónomas. Éstos permitirán clasificar el conjunto de servicios y programas que se desarrollen para reforzar la activación e inserción de los trabajadores desempleados y permitan mejorar sus capacidades y adaptarlas, de manera dinámica, a las necesidades del sistema productivo.

El conjunto de servicios y programas se orienta a la consecución de objetivos comunes previamente fijados. Estos objetivos pueden ser de carácter estratégico o estructural, atendiendo los primeros a las prioridades de cada momento, mientras los segundos buscan la mejora en la atención general a prestar por los Servicios Públicos de Empleo.

Para garantizar la efectividad de las medidas y el cumplimiento de los objetivos propuestos, se ha diseñado un sistema de indicadores que permite medir el grado de cumplimiento alcanzado cada año en los citados objetivos. De esta forma se garantiza su adecuada evaluación.

Precisamente el seguimiento de las medidas que se llevan a cabo, la evaluación de resultados y la toma de decisiones sobre una base fundamentada constituyen las bases de la nueva Estrategia.

2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y LAS TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO

A mediados de 2014 la situación económica ha mejorado sustancialmente respecto a la etapa anterior, de forma que el PIB viene anotando tasas crecientemente positivas, hasta alcanzar en el segundo trimestre el +0,6% en términos trimestrales y el +1,2% en términos anuales.

Las previsiones apuntan a que esta tendencia continuará en los próximos trimestres y de hecho los escenarios macroeconómicos recogidos en la reciente actualización del Programa de Estabilidad 2014/2017 revisan las previsiones al alza, al igual que lo han hecho la Comisión Europea, la OCDE o el FMI respecto a las previsiones formuladas en invierno.

	Ministerio Economía	Banco de España	Comisión UE	OCDE	FMI	Panel Previsión Funcas	BBVA
	(30/04/2014)	(23/07/2014)	(05/05/2014)	(06/05/2014)	(16/07/2014)	(02/07/2014)	(05/08/2014)
PIB ($\Delta\%$)							
2013	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
2014	1,2	1,3	1,1	1	1,2	1,2	1,3
2015	1,8	2	2,1	1,5	1,6	1,9	2,3
2016	2,3	n.d.	n.d.	n.d.	1,7	n.d.	n.d.
Empleo ($\Delta\%$)(*)							
2013	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4
2014	0,6	0,4	0,4	0,3	0,2	0,5	0,8
2015	1,2	1,4	1,2	0,8	0,8	1,3	1,7
2016	1,5	n.d.	n.d.	n.d.	1,2	n.d.	n.d.
Tasa de paro (%)							
2013	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
2014	24,9	25	25,5	25,4	24,9	24,9	24,5
2015	23,3	23,8	24	24,4	23,8	23,7	23,1
2016	21,7	n.d.	n.d.	n.d.	22,6	n.d.	n.d.

A 6 de agosto de 2014.

(*) Puestos de trabajo equivalente a tiempo completo de la Contabilidad Nacional.

El empleo, por su parte, ha mostrado signos de fuerte crecimiento en el IIT2014, con un crecimiento trimestral de +2,4% (+402.400 empleos), de forma que alcanza un crecimiento anual positivo (+1,1%) después de 23 trimestres consecutivos en negativo. Es una tendencia positiva más allá de los factores estacionales propios de ese trimestre (crecimiento anual del +1% desestacionalizado según el cálculo del INE). Esta mejora se traduce en una fuerte caída del desempleo (-7,0% anual) simultánea a una cierta recuperación de la población activa en el trimestre. El paro registrado desciende de forma similar en torno a un -6% anual.

Sin embargo, los escenarios macroeconómicos ya mencionados apuntan a que a pesar de las buenas perspectivas, el nivel de desempleo todavía permanecerá en niveles muy elevados, incluso superiores al 20% en el horizonte de previsión durante un tiempo. Además, los principales observadores nacionales internacionales han señalado la importancia de que se adopten medidas adicionales dirigidas a promover y facilitar la incorporación de ese elevado número de desempleados a la reactivación del mercado de trabajo.

Así, en el escenario más probable de reactivación económica, con creación de empleo y descenso del paro, pero a un ritmo lento en ausencia de medidas adicionales los retos más destacados para las políticas de activación en desarrollo de la Estrategia de Activación son:

- El elevado porcentaje de desempleados de larga duración. En el segundo trimestre de 2014 el 62,1% de los desempleados llevaban un año ininterrumpido o más en paro y casi un 42,4% llevaba 2 años o más. Por ello, uno de los aspectos que deben tener en cuenta las políticas de activación a desarrollar por los Servicios Públicos de Empleo y los demás agentes implicados es mejorar la inserción de los parados de larga duración, ya que su volumen se ha incrementado notablemente y las perspectivas económicas existentes en el corto plazo no permiten augurar un reingreso fácil al mercado laboral.

- El alto porcentaje de los desempleados con un nivel de cualificación bajo derivado del abandono escolar temprano. Así, en el segundo trimestre de 2014, según la EPA, el 54,9% de los desempleados no había superado más allá de la primera etapa de educación secundaria y el 11,7% no tenía estudios secundarios. Esas cifras son muy elevadas incluso entre los desempleados menores de 30 años: el 52,9% no había superado la primera etapa de educación secundaria y el 11,7% no tenía estudios secundarios. Los bajos niveles de cualificación están asociados con menores tasas de empleo, de paro y de paro de larga duración y con mayores dificultades de reincorporación al mercado de trabajo, especialmente cuando exigen un cambio en el sector de actividad o la ocupación.

- El reducido ritmo al que se produce la entrada en el empleo desde el paro o la inactividad. Si antes de la crisis hasta el 9% de los inactivos o desempleados en un trimestre accedían al empleo en el trimestre siguiente, ese porcentaje se había reducido al 4,8% al principio de 2013, si bien es cierto que ha mostrado cierta recuperación desde entonces y al principio de se situó en el 5,1%. Este menor dinamismo ha afectado de forma general a los desempleados, aunque de forma más acusada a los jóvenes, de los que el flujo de inactivos y parados de un trimestre que estaban ocupados al trimestre siguiente ha pasado de medias del 16% antes de la crisis a situarse solo ligeramente por encima del 6%. En todo caso, para que la reactivación económica sea rica en empleo y alcance al elevado número de desempleados que todavía presenta el mercado de trabajo, es necesario que se dinamice su incorporación al empleo.

- Los problemas específicos de algunos colectivos, como se detalla a continuación.

La evolución de los datos pone de manifiesto la necesidad de continuar prestando una atención adecuada, adaptada las características de determinados colectivos como jóvenes y trabajadores mayores, sobre los que la Estrategia de Activación puede tener especial incidencia.

Jóvenes

En cuanto a la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, debe tenerse en cuenta que, por un lado, la población joven está reduciéndose por motivos demográficos. El número de jóvenes menores de 25 años se ha reducido de manera más o menos constante en los últimos años a una tasa anual del -2,3%. De esta forma, en el segundo trimestre de 2014 hay 4.046.100 jóvenes menores de 25 años, 271.600 menos que tres años antes. Este descenso se debe tanto al menor tamaño de las cohortes que se incorporan a la edad activa, como al descenso de la población extranjera joven. Este descenso de población extranjera menor de 25 años viene produciéndose desde 2009 (con una pérdida de 272.100 jóvenes), y se ha acelerado desde 2012 hasta alcanzar una tasa del -13,2% anual en el segundo trimestre de 2014.

	Jóvenes de 16 a 24 años			Tasa variación anual		
	Total	Española	Extranjera	Total – Porcentaje	Española – Porcentaje	Extranjera – Porcentaje
2014TII	4.046,1	3.430,1	502,1	-1,9	-0,1	-13,2
2014TI	4.054,0	3.519,7	534,3	-2,3	-0,6	-12,1
2013TIV	4.075,4	3.527,5	547,9	-2,4	-0,8	-11,6
2013TIII	4.096,2	3.532,1	564,2	-2,4	-1,5	-7,8
2013TII	4.126,2	3.547,8	578,4	-2,3	-1,7	-5,8
2013TI	4.150,0	3.542,3	607,7	-2,3	-2,7	0,2
2012TIV	4.175,9	3.556,0	619,9	-2,3	-2,9	1,6
2012TIII	4.196,7	3.584,5	612,1	-2,2	-1,9	-4,2
2012TII	4.223,7	3.609,8	613,9	-2,2	-1,8	-4,4
2012TI	4.248,1	3.641,9	606,2	-2,2	-1,6	-5,8
2011TIV	4.273,6	3.663,6	610,0	-2,2	-1,7	-5,1
2011TIII	4.293,2	3.654,2	639,0	-2,3	-2,3	-2,8
2011TII	4.317,7	3.675,4	642,3	-2,5	-2,1	-4,8
2011TI	4.342,7	3.699,4	643,2	-2,6	-1,8	-6,7

Nota: La población española incluye también las personas con doble nacionalidad.
Fuente: INE, EPA.

Según las últimas proyecciones de población a corto plazo del INE, presentadas en noviembre de 2013, con las tendencias demográficas actuales es previsible que la población de jóvenes disminuya sensiblemente en los próximos años, lo que tendría un efecto notable sobre los principales indicadores laborales.

Al descenso de población joven se añaden las menores tasas de actividad, que hacen que la población activa se haya reducido de manera aún más acusada: -825.100 desde el final de 2007 y -344.400 desde el principio de 2011. Este descenso adicional está relacionado fundamentalmente con la permanencia en los estudios y el descenso del abandono escolar temprano.

Por otro lado, la situación del mercado de trabajo de los jóvenes viene marcada en gran medida por la situación general del mercado de trabajo. A pesar de las elevadas tasas de desempleo que se registran entre los menores de 25 años, la ratio de la tasa de paro joven (entre menores de 25 años) respecto a la de los adultos se sitúa en España por debajo de la media de la UE (al final de 2013) y ha permanecido prácticamente estable desde el inicio de la crisis en el entorno del 2. Es decir, la tasa de desempleo juvenil sigue siendo el doble de la tasa de paro general, como ya lo era antes del inicio de la crisis. Esta es una situación muy similar a la de la media de la UE y dispar de la que presentan otros países, como Italia, en los que la tasa de desempleo juvenil cuadruplica la tasa general de paro, pero también de la situación de Alemania, en la que la tasa de paro juvenil es solo un 50% superior a la de los adultos.

No obstante, este contexto no resta motivos de preocupación por las dificultades de acceso al mercado de trabajo de los jóvenes:

La tasa de empleo de los jóvenes sigue en niveles históricamente bajos. En el cuarto trimestre de 2013, la tasa de empleo de los jóvenes en España se sitúa en el 18,3%, frente al 41,9% del cuarto trimestre de 2007. Si entonces estaba ligeramente por encima de la media europea (37,3%) medida en términos comparables, en 2013 el nivel medio en la UE es de casi el doble, 32,3%. En 2013 España ha sido, después de Grecia e Italia, el país con la tasa de empleo más baja de todos los países de la UE. No obstante, los datos más recientes apuntan a que se ha frenado el descenso en la tasa de empleo a partir de 2013.

Paralelamente, la tasa de paro joven en España ha aumentado en estos años intensamente hasta alcanzar un máximo de 56,9% en el primer trimestre de 2013, más de treinta puntos superior a la tasa de paro media de la Unión Europea. Sin embargo, desde

entonces ha habido una evidente mejora. Así, el número de jóvenes menores de 25 años en paro ha descendido hasta el segundo trimestre de 2014 en 140.100 personas, un 14,3%. Al final del segundo trimestre de 2014 buscaban activamente empleo y estaban plenamente disponibles para trabajar según la EPA 840.600 jóvenes menores de 25 años.

Además, para poner en un contexto adecuado los datos de paro, debe tenerse en cuenta que sobre el total de la población joven la proporción de parados no supera el 25% y muestra una tendencia decreciente en los últimos trimestres.

No obstante, una tendencia preocupante a lo largo de la crisis ha sido el fuerte aumento de la proporción de jóvenes en búsqueda de empleo que son parados de larga duración, que se sitúa en el 50,6% para los menores de 25 años (y en el 56,5% para los jóvenes entre 25 y 30 años). Es decir, un 26,9% de los jóvenes menores de 25 años son parados de larga duración. Estas proporciones no están tan alejadas de la situación para la población general, con una proporción de parados de larga duración del 60%. Aunque, los datos más recientes muestran que la tendencia de aumento en la proporción de parados de larga duración entre los jóvenes ha dejado de crecer hasta estabilizarse a lo largo de 2013, esta situación es preocupante por su contraste con la dinámica previa a la crisis, en la que la incidencia del paro de larga duración entre los jóvenes era mucho menor: solo el 14,3% de los parados menores de 25 años llevaban más de un año buscando empleo (un 2,7% de los jóvenes de esa edad).

En cuanto a los jóvenes que no están ocupados ni cursan estudios (reglados o no reglados), conocidos en términos de estadísticas laborales como ninis, España ha sido uno de los países de la UE en los que más ha crecido su proporción sobre el total de jóvenes menores de 25 años, hasta alcanzar un máximo en 2012 del 18,8%, medido en términos comparables. Sin embargo, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países europeos, la tasa de jóvenes sin ocupación y que no cursan estudios ha descendido en 2013 al 18,6%, primer descenso que se registra desde el inicio de la crisis.

A esta evolución contribuye sin duda la positiva tendencia a la fuerte reducción del abandono escolar temprano que viene produciéndose en estos años y que se ha mantenido durante 2013 hasta situarse en el 23,5%, un nivel históricamente bajo (en 2007 se situaba en el 31%), aunque todavía muy por encima de la media europea del 11,9%.

A la mejora de la formación de los jóvenes contribuyen también las medidas a favor de la contratación con el Contrato de Formación y Aprendizaje, que ofrece una vía para la inserción en el mundo laboral a la vez que completa la formación del joven. Estos contratos están experimentando un fuerte aumento desde la reforma laboral que ha permitido alcanzar e incluso superar los niveles de nuevas contrataciones previos a la crisis. Las nuevas contrataciones con este tipo de contrato han aumentado un 109,5% en los 24 meses hasta marzo de 2014, periodo que permite capturar el efecto de la reforma laboral, frente a una caída del 45,4% desde el inicio de la crisis. Así, han superado ya los niveles de 2007 con 102.741 nuevas contrataciones.

También han experimentado un fuerte aumento las nuevas contrataciones con contrato de prácticas entre los menores de 30 años, aunque en este caso con un incremento más moderado (8.550 nuevas contrataciones adicionales, un +23,6%) en los 12 meses hasta marzo de 2014.

Este mayor dinamismo en la contratación de jóvenes se aprecia también en su incorporación al mercado de trabajo como trabajadores por cuenta propia. Las altas iniciales en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los menores de 30 años repuntaron en 2013 un 35% en términos anuales, hasta las 22.370, nivel cercano a 2008, en el que la crisis solo se sintió parcialmente. Este incremento ha sido mayor que el aumento general de nuevas altas (del 20%). Esto ha llevado a que las altas de jóvenes menores de 30 años continúen aumentando su proporción en el total de nuevas altas, hasta superar el 60%, nivel que no se alcanzaba la menos desde 2005.

Con este dinamismo en la incorporación como trabajadores por cuenta propia, los jóvenes hasta 30 años han aumentado su peso en el total de afiliados al RETA hasta el 9,2% al final de 2013, frente al 8,8% de un año antes.

Mayores de 55 años

Durante los últimos diez años, la población mayor de 55 años mantiene un ascenso continuado en su participación en el mercado de trabajo. Desde 2007 a 2013 se han incorporado 600.500 activos, de los que un 73,3% son mujeres.

Sin embargo, esa incorporación a la actividad no se ha visto acompañada por un crecimiento similar del empleo, que solo ha aumentado en 154.300 ocupados más. Por tanto, se ha producido un significativo aumento del desempleo en este segmento de edad: 446.300 parados más entre 2007 y 2013.

De esta forma, este tramo de edad presenta unas tasas de desempleo del 19,8% en el primer trimestre de 2014 (20,3% para los hombres y 19,1% para las mujeres). Aunque se sitúa por debajo de la media nacional del 25,9%, es casi 14 puntos porcentuales superior a la de 2007.

Es preocupante para este colectivo la fuerte incidencia del paro de larga duración. En el primer trimestre de 2014 el 75,4% de los parados de más de 55 años llevaban más de un año en búsqueda de empleo y el 58,1% más de 2, con niveles relativamente similares para hombres y mujeres.

Con datos procedentes de los registros de demandantes de empleo puede señalarse que los niveles formativos más representados entre los trabajadores contratados mayores de 45 años son el equivalente a Educación Secundaria Obligatoria (ESO), que representa el 60,6%, y la Formación Profesional en un 10,3%.

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

Este apartado se ha elaborado a partir de la explotación estadística de las bases de datos del Sistema Nacional de Empleo, contrastada con la información cualitativa procedente de los principales actores sociales del área del empleo. Los datos han sido obtenidos de distintas fuentes: los relativos a tendencias y evolución reciente en la contratación y afiliación observada en las distintas actividades económicas proceden de fuentes del Sistema Nacional de Empleo, mientras que los datos cualitativos son el resultado de las entrevistas realizadas a expertos provinciales del área del empleo y la formación. También se ha contado con expertos nacionales de ámbito macroeconómico que contribuyen a enmarcar y concretar las opiniones de los expertos provinciales dentro de la situación económica española.

La situación actual de las actividades económicas, según coinciden la mayor parte de los expertos, puede categorizarse en tres niveles:

- a) Actividades sin buenas perspectivas.
- b) Actividades que muestran indicadores positivos.
- c) Actividades que han resistido la crisis y muestran buenas perspectivas.

- a) Actividades sin buenas perspectivas:

A lo largo del año 2013 se ha mitigado el comportamiento tan negativo de la mayor parte de actividades económicas, y se ha moderado la pérdida de empleo.

Una de las actividades más maltratadas por la crisis ha sido la construcción. En este sector está paralizada la obra nueva, debido a la existencia de un gran «stock» de vivienda terminada y sin salida en el mercado. No obstante, se ven, incluso en este sector, algunas posibilidades, ligadas a los programas de rehabilitación y mantenimiento y a las nuevas exigencias legales de certificación energética. Algunas grandes empresas, ante la falta de demanda interna, han optado por la internacionalización.

El comercio, es una actividad que todavía sigue concentrando una disminución de contratos, aunque esta es menor que la de los últimos años, lo que está dibujando un cambio de tendencia. Hay que tener en cuenta, sin embargo un factor muy significativo en esta actividad, como es el del autoempleo, ya que además de tener un peso

importante en la actividad, la evolución del último año fue muy positiva, con un crecimiento por encima del que ha tenido el total de autónomos del país. El empuje que el comercio electrónico está teniendo potenciará esta actividad. Las oportunidades en este sector se asocian al aumento del emprendimiento y la puesta en marcha de franquicias solventes. El reto principal al que se enfrentará en los próximos años el comercio al por menor es una alta tasa de reposición, a causa de la elevada edad de sus trabajadores. Este reto supone al mismo tiempo una oportunidad, y plantea la necesidad de atender la cualificación de los nuevos trabajadores que se incorporarán a este sector, proporcionándoles una formación acorde con los requerimientos que ya se han detectado.

b) Actividades que muestran indicadores positivos:

En el segundo grupo, hay actividades que han sufrido la crisis, pero están mostrando síntomas de invertir la tendencia. La actividad de servicios sociales, muy relacionada con la salud y calidad de vida se está convirtiendo en campo de acción para la iniciativa privada ante el retroceso de la iniciativa pública.

El sector de la automoción muestra claros signos de recuperación, y ha contado también con planes de apoyo públicos para la renovación de vehículos, el desarrollo de modelos nuevos (híbridos, eléctricos, etc.). Este sector ha experimentado un notable aumento de las exportaciones.

Hay que tener en cuenta, aunque sin esperar llegar a cifras de épocas anteriores, tanto la industria del calzado, como la textil, donde se está empezando a tener una dinámica positiva con ciertas perspectivas, especialmente en perfiles más cualificados.

c) Actividades que han resistido la crisis y mantienen buenas perspectivas:

Por último, hay actividades que han resistido de forma aceptable la situación económica y tienen perspectivas más favorables, habiendo precisado en algunos casos de grandes esfuerzos y de adaptaciones significativas.

El sector agroalimentario ha resistido bien gracias a cambios como la introducción de nuevos métodos, nuevos productos, la búsqueda de nuevos mercados y aprovechando una nueva mentalidad más ecológica, por lo que presenta unas buenas perspectivas. Es un sector que tiene gran peso en la exportación, a pesar del poco valor añadido de gran parte de los productos que comercializa.

La actividad turística también está saliendo con solvencia de la crisis, adaptándose a las nuevas necesidades. Ante la caída de la demanda interna, se está centrando en nuevos productos (turismo de naturaleza, de aventura, de congresos, etc.). A esta perspectiva positiva contribuye la consolidación de la demanda externa y una continua política de bajada de precios. El trabajador por cuenta propia tiene gran peso en esta actividad económica, lo que se concreta a apertura de nuevos negocios de hostelería.

En relación al comercio y a las exportaciones hay una actividad, logística, que está cobrando protagonismo y tiene buenas perspectivas de desarrollo, especialmente en cuanto a su influencia en la competitividad de las empresas, principalmente por el ahorro que puede suponer en los costes en el aprovisionamiento y en la distribución.

A pesar del todavía escaso peso en el tejido productivo, los servicios avanzados a las empresas presentan una evolución positiva en los últimos años, tanto desde el punto de vista de la tecnología, como de la informática y de los servicios financieros.

La industria química y farmacéutica ha iniciado su proceso de recuperación, finalizando el año 2013 con cifras más positivas en relación al empleo de años anteriores. Aunque tienen gran peso en el tejido productivo, representan uno menor en el empleo. Sin embargo destaca el gran nivel tecnológico del mismo.

Cuadro 1. ¿Qué ocupaciones presentan mejores perspectivas de empleo?

De manera coherente con el análisis por actividades, puede ofrecerse el detalle del panorama de ocupaciones con buenas perspectivas de futuro, que es complementario del anterior y determinante para orientar las políticas de activación.

Las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo están relacionadas con los sectores y actividades económicas que muestran mayor dinamismo: el turismo, hostelería, ocio y restauración. Aunque son ocupaciones que tienen una alta estacionalidad, pertenecen a unos sectores consolidados por el volumen de empleo y se considera que tienen todavía potencial de crecimiento a corto plazo, para lo que necesitan modernizarse, innovar y profesionalizarse dada la creciente competencia internacional.

En hostelería, se necesitan personas cualificadas en las ocupaciones de camarero, cocinero, jefe de sala, ayudante de cocina, preparador de catering y personal de limpieza, todos ellos con buen dominio de idiomas, principalmente el inglés. Debido al auge del turismo deportivo se requieren monitores de actividades acuáticas y rurales, animadores turísticos. Las actividades turísticas en el medio rural pueden generar nuevos emprendedores. Las excelencias gastronómicas de las diferentes zonas geográficas facilitan el desarrollo de un turismo que exige especializaciones en cocina, gastronomía y dietética.

Junto al sector turístico, se destaca el buen comportamiento de la actividad agroalimentaria como sostén de la actividad económica en el mundo rural y que tiene perspectivas de crecimiento ligadas al aumento de la exportación y a las innovaciones tecnológicas. Las nuevas formas de consumo y los nuevos métodos de producción requieren trabajadores cualificados en la agricultura (especialmente en agricultura ecológica y técnicas agrarias avanzadas) en las innovaciones de industria alimentaria y en producción integrada.

Se destaca la necesidad de ocupaciones como ingeniero agrónomo, trabajador agrícola cualificado, trabajador de la elaboración del vino, técnico en maquinaria agrícola, técnico fitosanitario, trabajador cualificado de conservas, zumos y vegetales congelados. Esta industria, aunque sea de forma estacional (campañas) requiere de personal no cualificado para las campañas agrícolas como es el caso del peón agrícola. En estas ocupaciones no se exige cualificación, pero sí ciertas actitudes como capacidad de aprender, implicación en el trabajo, flexibilidad y polivalencia.

En prácticamente todos los ámbitos económicos, las ocupaciones relacionadas con el comercio exterior tienen buenas perspectivas debido a la necesidad de las empresas de buscar mercados internacionales para compensar la todavía débil demanda nacional existente en la actualidad. En este sentido, se necesitan expertos en comercio exterior e internacionalización de las empresas, con dominio de idiomas, fiscalidad y legislación internacional. En general, las empresas necesitan asesoramiento para afrontar la internacionalización y para incrementar las ventas en el exterior. En concreto, está en alza la demanda de analista financiero que conozca el mercado fuera de España desde el punto de vista fiscal, legal y económico.

El técnico comercial es una ocupación muy demandada en cualquier actividad. Ahora más que nunca, se busca ofrecer a los clientes productos que tengan un valor diferencial, para lo cual es necesario un conocimiento profundo de los mismos. En esta ocupación, es muy relevante la capacidad de negociación, de cierre de acuerdos, de colaboración y las continuas labores consultivas sobre el producto, en las que los idiomas son conocimientos exigidos.

También en un sector sin buenas perspectivas, como el de la construcción, existen algunas ocupaciones destacables debido al empleo de nuevas formas, materiales y tecnologías: instaladores especializados en domótica y energías renovables (certificación energética); profesionales del diseño de arquitectura urbana sostenible y de gestión de calidad medioambiental. Se detectan empresas en las que existen dificultades para encontrar trabajadores formados y adaptados a las nuevas competencias y cambios normativos en ocupaciones relacionadas con las instalaciones, reparaciones y mantenimiento de viviendas.

Otras actividades que están generando el empleo, son las que tienen relación con las nuevas tecnologías, la comunicación, la innovación y el desarrollo tecnológico de los procesos productivos. El sector industrial y los servicios avanzados a las empresas se basan en el conocimiento. Las ocupaciones técnicas, los profesionales científicos e intelectuales tienen más oportunidades en el mercado laboral: asesor y gestor de empresas, experto en redes sociales, programador web y diseñador gráfico; creativo, diseñador y consultor de marketing; community manager; gestor de ahorro energético, gestión de residuos y medio ambiente; técnico especializado y programador de sistemas informáticos (help desk); analista y controlador financiero; especialista en tecnología ink-jet; técnico de control numérico computarizado; técnico de ingeniería de las telecomunicaciones. Todos ellos son perfiles cualificados y técnicos relacionados con las ingenierías y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que, además de mantener los índices de ocupación, presentan buenas expectativas futuras ya que aportan innovación a las compañías. El valor añadido de este tipo de ocupaciones no es solo el empleo que se genera por cuenta ajena sino también el que crece por cuenta propia.

En general hay buenas perspectivas de empleo para los técnicos de la formación profesional principalmente formados en áreas electro-mecánicas y similares.

En este apartado se incluyen también las ocupaciones relacionadas con la salud, la mejora de la calidad de vida y la atención a personas mayores y dependientes: ayudante a domicilio, auxiliar de clínica y geriatría, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, médicos especialistas. Éste es un sector considerado ya como yacimiento de empleo y en el que se ha producido una gran profesionalización de la atención (cuidado integral y atención individualizada) como consecuencia de los cambios introducidos en el sistema de ayudas a la dependencia y del incremento de la contratación legal de trabajadores. Seguirá habiendo demanda de estas ocupaciones debido a que sus servicios se dirigen a un amplio sector de personas, y a causa del envejecimiento progresivo de la población junto con el aumento de la esperanza de vida. Incluso en estos momentos de crisis es evidente la reposición de efectivos.

Cuadro 2. Necesidades formativas

A partir del análisis de las ocupaciones con mejores perspectivas, y de la información proporcionada por los expertos, se han identificado necesidades formativas que se pueden dividir en dos grandes categorías: transversales y sectoriales.

a) Necesidades transversales:

Dentro de las necesidades genéricas de formación que corresponden a ocupaciones de diferentes actividades están los idiomas más demandados tradicionalmente (inglés, alemán, francés), así como los relacionados con las economías emergentes (chino, ruso, portugués, japonés). La formación en informática (Tecnologías de la información y las comunicaciones, internet).

Hay necesidades de formación que se relacionan con competencias generales (trabajo en equipo, habilidades sociales) y con valores individuales y sociales (responsabilidad, seriedad). Otro tipo de necesidades genéricas están vinculadas al reciclaje de trabajadores desempleados (obtención del título en ESO, polivalencia).

Se detectan carencias de formación en el área de organización empresarial relacionadas principalmente con gestión de empresas, análisis financiero, mercados exteriores, marketing. Dentro de la gestión de empresas, se ha detectado la necesidad de formación en contabilidad básica, sobre las obligaciones fiscales y tributarias, la negociación de créditos y otros sistemas de financiación, las posibles subvenciones y los organismos y Administraciones competentes a los que dirigirse.

Otras necesidades genéricas se relacionan con el área del emprendimiento, la actividad de «community manager», habilidades tecnológicas y, por último, se detecta la necesidad, frente a los cursos más tradicionales, de realizar microformaciones muy especializadas.

b) Necesidades sectoriales:

En el sector agroalimentario se propone formación en las siguientes especialidades: tratamiento fitosanitario, cultivo ecológico, biotecnología, nuevos métodos de cultivo.

En las actividades comerciales, se precisa formación en atención al cliente, técnicas de ventas, gestión comercial, comercio exterior y comercio electrónico.

En las actividades industriales, se necesita más formación relacionada con especialidades de mantenimiento, automoción, automatismos, soldadura, fontanería y tratamientos químicos.

El sector energético necesita formación en eficiencia energética, biomasa, instalaciones y mantenimiento. Para el sector de la construcción, se solicita formación en rehabilitación de edificios. Relacionada con el Medio ambiente, se pide formación en las especialidades de mantenimiento de plantas de reciclaje residuos y en gestión hídrica.

En el sector del turismo y la hostelería, se reclama formación en calidad y atención al público y la formación de guías de turismo. También se ha detectado una necesidad tanto de información como de formación para la creación de las pequeñas empresas de turismo rural, ecológicas, microempresas de productos artesanales diferenciados, etc., cuyos promotores necesitan tener idea de la gestión económica, financiera, tributaria, para la puesta en marcha y la continuidad del negocio.

Las especialidades destacadas en los servicios a la comunidad son: atención socio-sanitaria, gestión cultural y gerontología. En el sector de la salud, las áreas formativas con necesidades son: laboratorio, biotecnología y biomedicina.

Por último, el conjunto de actividades relacionadas con la logística precisará formación en logística comercial, gestión del transporte y almacenaje.

3. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014-2016

Marco general

La Estrategia de Activación para el Empleo se configura como el primer instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, según lo previsto por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. La Ley configura la Estrategia como el marco normativo plurianual para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo, incluyendo las políticas activas de empleo y de intermediación laboral, en el conjunto del Estado. Lo hace de conformidad con el artículo 149.1.7 de la Constitución Española, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas.

Es por tanto, el marco en el que se tienen que determinar por una parte los objetivos comunes a todo el Sistema Nacional de Empleo, y por otra los principios que deben informar todas las actuaciones que se lleven a cabo para el cumplimiento de los citados objetivos.

De esta forma, la Estrategia Española de Activación para el Empleo cumple un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los Servicios Públicos de Empleo, en lo que se refiere a la intermediación entre oferta y demanda de empleo y al diseño y gestión de las políticas activas, entendiendo estas, tal y como indica la Ley, como: «el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social».

Aspecto clave en este papel vertebrador es su capacidad de reforzar la vinculación efectiva entre las políticas activas y pasivas, mejorando el encaje entre las dos vertientes de la protección frente al desempleo.

Marco temporal

La presente Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 sustituye a la anterior Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Tendrá vigencia durante las anualidades 2014 a 2016, sin perjuicio de las revisiones y mejoras a las que pueda someterse.

Principios de actuación

Las estrategias individuales y todas las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo en materia de políticas activas de empleo y de intermediación laboral, sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las Comunidades Autónomas, se ajustarán a los diez principios rectores que se recogen a continuación:

1. De coordinación, colaboración, transparencia, participación activa, mejora y modernización de todos los agentes integrantes del Sistema Nacional de Empleo y de su marco institucional.
2. De eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados, especialmente los relativos a la inserción efectiva y sostenida, la reducción de los periodos de desempleo, la cobertura de vacantes, los servicios a las empresas y la satisfacción de empleadores y demandantes.
3. De programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos, de forma que se puedan identificar costes y buenas prácticas, corregir errores, y en suma, mejorar gradualmente el conjunto del Sistema.
4. De garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios, así como de garantía de atención a los jóvenes sin ocupación que no cursan formación en los términos de la Garantía Juvenil, de modo que se facilite la movilidad de los trabajadores, se promueva la competitividad y unidad del mercado laboral español y su integración en el mercado laboral de la Unión Europea.
5. De garantía de la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo, prestando especial atención a los colectivos que más la precisen.
6. De tratamiento personalizado de los demandantes de empleo a través de la determinación temprana y gestión de su perfil, asociado a las características que definen su empleabilidad y, en particular, sus competencias, tanto las acreditadas formalmente como las determinables por otros medios.
7. De protección ante el desempleo a través, no solo del derecho a la prestación económica, sino de la promoción de la activación y reinserción de los demandantes, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo, como aspectos complementarios de la misma política de protección frente al desempleo.
8. De ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral, atendiendo a la realidad del territorio en que se apliquen.
9. De apertura a la sociedad, facilitando la participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados, incluyendo entidades tales como corporaciones locales, agentes sociales, agencias de colocación y otras entidades colaboradoras.
10. De fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, estableciendo relaciones con las entidades del mundo empresarial que puedan aportar su conocimiento y experiencia, prestando especial atención al asesoramiento y la orientación.

Objetivos de la Estrategia: objetivo global y objetivos específicos

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

Para atender a este objetivo global, la Estrategia cuenta con objetivos específicos que se recogerán en los Planes Anuales de Políticas de Empleo. Estos objetivos, a su vez, pueden ser de dos tipos:

a) Por una parte, los objetivos estratégicos o prioritarios, que son aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado, y en los cuales se tiene que focalizar la atención y el esfuerzo durante un período de tiempo. Estos objetivos deberán permitir la concentración de recursos en aquellos sectores, colectivos y áreas de interés a los que se quiera prestar mayor dedicación por su especial dificultad para el acceso al mercado laboral o por presentar mayores oportunidades, mayor viabilidad o mejores perspectivas de futuro. Corresponde al Gobierno su determinación con carácter anual, a través de los respectivos Planes Anuales de Política de Empleo, que se describen más adelante.

Para proporcionar la estabilidad necesaria que impulse el proceso de modernización de los Servicios Públicos de Empleo, los Objetivos Estratégicos en el período 2014-2016 se orientarán sobre la base de los que se definen a continuación:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA).
- Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento.

b) Por otra, los objetivos estructurales son aquellos de naturaleza estable, por lo que tienen que ser atendidos mediante actividades desarrolladas sostenidamente a lo largo del tiempo. En ocasiones tendrán más o menos relevancia y requerirán un mayor o menor esfuerzo, pero pocas veces se podrán interrumpir por completo.

Por su propia naturaleza, los objetivos estratégicos o prioritarios son selectivos. Tienen, no obstante un carácter abierto, que favorece que los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo puedan acomodarlos. Por su parte, el conjunto de todos los objetivos estructurales tiene que ser exhaustivo, de forma que cualquier posible actuación de políticas activas de empleo o de intermediación laboral habrá de encajar en el cumplimiento de uno o varios objetivos estructurales. De esta forma, una actuación que no se ajuste a ningún objetivo estructural no podrá ser considerada de política activa de empleo o de intermediación laboral.

Como consecuencia de todo ello, ambos grupos de objetivos, estratégicos y estructurales, necesariamente se refuerzan entre sí, ya que el cumplimiento de cualquier objetivo estratégico o prioritario necesariamente se basará en un desarrollo más intenso de los objetivos estructurales que le afecten.

Este hecho se puede representar gráficamente mediante el siguiente esquema:

Matriz de refuerzo entre objetivos

EJES		OBJETIVOS ESTRUCTURALES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS				
			A	B	C	D	E
Eje 1 ORIENTACIÓN	1.1	Informar sobre el mercado de trabajo, medidas y servicios ofrecidos por los SPE	X	X			X
	1.2	Diagnóstico individualizado	X	X		X	X
	1.3	Gestión de itinerarios individuales	X	X		X	
	1.4	Gestión y cobertura de ofertas de empleo		X		X	
	1.5	Relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo	X	X	X	X	X

Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil.
 Mejora de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55, beneficiarios de PRONAJA).
 Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo.
 Mejora de la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo.
 Apoyo al emprendimiento.

A través de un trabajo realizado conjuntamente durante el año 2013 por representantes del Servicio Público de Empleo Estatal y de los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas, se han determinado 29 objetivos estructurales.

Dado que el conjunto de posibles objetivos estructurales es muy amplio, a efectos metodológicos, estos se agrupan en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que de esta forma constituyen la estructura funcional de dicha Estrategia:

Eje 1. Orientación

Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

1.1 Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo: Informar sobre el mercado de trabajo y las ofertas de empleo existentes, las políticas activas y pasivas de los Servicios Públicos de Empleo, así como los incentivos y medios disponibles para el apoyo a las iniciativas emprendedoras y la mejora de la cualificación.

1.2 Diagnóstico individualizado: Realizar un diagnóstico individualizado o perfil de los demandantes de empleo que incluya toda la información posible sobre las características personales relevantes que permita medir el grado de la empleabilidad y clasificar al demandante según sus necesidades.

1.3 Gestión de itinerarios individuales personalizados: Diseñar, realizar y hacer seguimiento de los itinerarios individuales y personalizados de empleo que incluyen una propuesta de derivación a acciones para la mejora de la empleabilidad (desarrollo de aspectos personales, búsqueda activa de empleo, trayectoria formativa individual, emprendimiento, entre otros).

1.4 Gestión y cobertura de ofertas de empleo: Informar y gestionar ofertas de empleo adecuadas para cada usuario potenciando la captación y la cobertura de ofertas a través de un sistema de intermediación transparente y eficaz.

1.5. Relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo: Contactar con empresas para difundir información sobre las iniciativas para facilitar la inserción laboral, realizando así mismo una prospección de las necesidades de las empresas y el casamiento entre las ofertas y demandas de empleo, y promover el afloramiento de ofertas latentes.

Eje 2. Formación

Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

2.1 Incrementar el esfuerzo formativo en la formación profesional para el empleo: Incrementar la tasa de cobertura, el número de horas de formación por alumno y facilitar la accesibilidad a la formación de personas las desempleadas y ocupadas.

2.2 Promover un mejor ajuste de la formación profesional para el empleo a las necesidades del mercado de trabajo: Revisión y adecuación de la formación profesional para el empleo estableciéndose una oferta que tenga en cuenta las peculiaridades del mercado laboral en ámbitos concretos.

2.3 Promover la formación acreditable: Revisión y adecuación de la formación profesional para el empleo estableciéndose una oferta con especial prioridad a la formación conducente a certificados de profesionalidad.

2.4 Promover la formación en alternancia: Promover la formación en alternancia con el empleo y la experiencia laboral.

2.5 Avanzar y consolidar la evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales.

2.6 Promover una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

2.7 Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación profesional para el empleo.

Eje 3. Oportunidades de empleo

Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

3.1 Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica: Fomentar la contratación de personas desempleadas, en especial aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Proporcionar trabajo o experiencia profesional a las personas desempleadas, en especial con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

3.2 Fomentar la contratación de personas desempleadas en sectores emergentes con perspectivas de crecimiento de empleo.

3.3 Aflorar empleo en economía sumergida: Fomentar las oportunidades de empleo para personas que se encuentran en situación de empleo no declarado.

3.4 Fomentar la inserción laboral de personas desempleadas receptoras de prestaciones por desempleo: Fomentar la activación para el empleo de las personas beneficiarias de prestaciones para agilizar su incorporación al mercado de trabajo antes del agotamiento de las prestaciones, evitando con ello la desprotección del desempleado.

Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo

Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

4.1 Remover obstáculos en el acceso al empleo: Establecer medidas que eliminen o disminuyan los obstáculos relacionados con el lugar de residencia, la situación socioeconómica o determinadas circunstancias personales, especialmente en aquellos sectores en los que las mujeres se encuentran subrepresentadas.

4.2 Promover la movilidad funcional y sectorial: Promover la movilidad funcional y sectorial, especialmente en aquellos sectores o cualificaciones con baja oferta en el mercado laboral actual y en el entorno de la propia empresa.

4.3 Promover la movilidad geográfica: Promover la movilidad geográfica para aprovechar oportunidades de empleo y formación que existan en otras zonas del país y/o el extranjero.

4.4 Promover medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad.

Eje 5. Emprendimiento

Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

5.1 Formación y asesoramiento a emprendedores: Formación y asesoramiento integral a las personas emprendedoras que proporcione una mejor viabilidad de los proyectos empresariales.

5.2 Apoyo a las iniciativas empresariales: Apoyo a las iniciativas empresariales, mejorando la eficacia y eficiencia de los servicios y ayudas que se les ofrecen.

5.3 Promover el desarrollo territorial: Promover el desarrollo territorial, apoyando especialmente la creación de nuevas iniciativas empresariales en zonas rurales.

5.4 Fomentar la cultura emprendedora.

5.5 Fomento del empleo autónomo: Incorporar a los desempleados al empleo autónomo y economía social.

Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo

Este Eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las 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. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

6.1 Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo.

6.2 Impulsar la colaboración público-privada.

6.3 Mejorar la calidad de los servicios en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

6.4 Impulsar la evaluación, innovación, modernización y mejora del Sistema Nacional de Empleo.

4. INSTRUMENTOS: PLANES ANUALES DE POLÍTICA DE EMPLEO, DESARROLLOS REGLAMENTARIOS Y ELEMENTOS VERTEBRADORES

Planes Anuales de Política de Empleo

De acuerdo con lo que establece la Ley de Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo son la concreción anual de la Estrategia. Se confeccionarán cada año conjuntamente entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo Autonómicos, 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, cada uno en el ejercicio de sus propias competencias. Una vez informados por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, se someten a la aprobación del Consejo de Ministros.

En el último trimestre de cada año, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales conocerá los objetivos estratégicos o prioritarios, además de los estructurales, que deberán tenerse en cuenta para la redacción del Plan Anual de Políticas de Empleo del año siguiente. A continuación, y durante el primer trimestre de ese siguiente año, se llevará a cabo la evaluación del Plan del año anterior y se confeccionará el Plan del año en curso. Finalmente, en una nueva Conferencia Sectorial, que deberá realizarse dentro del primer trimestre de ese año, se aprobarán los criterios objetivos de distribución de fondos, de acuerdo con lo que establece el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Los servicios y programas incluidos en cada Plan Anual podrán ser modificados durante la vigencia del mismo por resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, a petición justificada de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando necesidades de carácter extraordinario lo hagan necesario para la buena gestión y ejecución del Plan.

Servicios y programas

La presente Estrategia de Activación para el Empleo diferencia conceptualmente entre programas y servicios, y a su vez, entre aquellos que son comunes o de aplicación para todo el Estado, y los que son propios de cada Comunidad Autónoma y del Servicio Público de Empleo Estatal.

Los servicios son las actuaciones que se tienen que prestar de forma continuada y sostenida en el tiempo y que quedarán recogidos en el nuevo Reglamento de Servicios, mientras que los programas son actuaciones específicas que refuerzan y focalizan el esfuerzo en objetivos concretos durante un período de tiempo determinado.

Servicio: Conjunto coordinado de actividades (que debería estar específicamente identificado como tal en el catálogo o carta de servicios de un Servicio Público de Empleo a que hace referencia el artículo 19 ter de la Ley de Empleo), que se prestan de forma continua y sostenida en el tiempo, y que buscan atender derechos o responder a las necesidades de personas desempleadas, ocupadas y empresas, con objeto de facilitar el empleo o mejorar la empleabilidad de sus destinatarios.

El Reglamento de servicios de los Servicios Públicos de Empleo regulará los «servicios comunes o compartidos» por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo, además de los aspectos básicos de los «servicios propios», prestados por cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Empleo en su ámbito propio.

Programa: Conjunto coordinado de actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial, a realizar durante un período de tiempo predeterminado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico concreto (concesión de una subvención, contratación administrativa, suscripción de convenio, gestión directa, etc.), con coste identificado o identificable, dirigido a la consecución de unos objetivos de empleo preestablecidos.

Los Reglamentos de empleo y de formación determinarán los aspectos esenciales de los «programas comunes», que podrán ser aplicados, y en, su caso, desarrollados en sus aspectos no esenciales, por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo. Estos programas se distinguirán de los propios de las CCAA y dirigidos a su ámbito de actuación.

Las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en el ámbito de sus competencias, diseñarán y desarrollarán los correspondientes servicios y programas de políticas de activación para el empleo, tal y como dispone la Ley de Empleo.

De esta forma, la estructura en Ejes, junto con las posibilidades de financiación establecidas en la respectiva normativa, conforman un marco flexible que, permite a las Comunidades Autónomas adaptar el diseño de sus programas y servicios a sus necesidades propias.

Desarrollos Normativos

En cumplimiento de esta Estrategia se desarrollarán tres reglamentos, uno en materia de servicios, otro de empleo y otro de formación profesional para el empleo, en virtud de la competencia constitucional exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, establecida en el 149.1.7.ª de la Constitución Española.

Se basarán en los principios recogidos en esta Estrategia, y determinarán los contenidos o requisitos comunes mínimos que serán de aplicación en todo el territorio del Estado para los programas y servicios de políticas de activación para el empleo.

El Reglamento de Servicios desarrollará, los servicios comunes que deberán ser prestados por todos los Servicios Públicos de Empleo, al considerarse fundamentales y necesarios para una atención adecuada, integral y continuada a los usuarios y para garantizar su acceso a ellos en condiciones de igualdad. Estos servicios deberán ser suficientes para permitir a los demandantes de empleo dar cumplimiento a lo previsto en sus itinerarios personalizados de inserción, así como a las exigencias del compromiso de actividad. Este nuevo reglamento determinará el contenido de cada servicio y fijará las bases del procedimiento de actualización de los mismos.

Los servicios incluidos en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo serán los siguientes:

a. Servicio de orientación profesional: Los usuarios podrán acceder a un servicio que le ofrecerá información sobre el mercado de trabajo, las políticas activas de empleo y la oferta de los servicios comunes y complementarios de la cartera.

Asimismo, podrán recibir información y asesoramiento para la definición de su currículo y perfil profesional en términos de competencias, de técnicas para la búsqueda activa de empleo, de alternativas profesionales, de las condiciones de vida y trabajo en la Unión Europea, la oferta formativa y sobre los instrumentos de apoyo a la contratación e inserción en la empresa. El usuario que lo requiera podrá recibir un diagnóstico individualizado, un itinerario personalizado para el empleo y un acompañamiento también personalizado en el desarrollo del itinerario y el cumplimiento de actividad. Asimismo podrá recibir la identificación de un itinerario formativo, a partir de su perfil, para la mejora de competencias y cualificación profesional.

b. Servicio de colocación y de asesoramiento a empresas: Realizará la difusión de las ofertas de empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo y del Portal Único de Empleo establecido en el artículo 8.2.b) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre. Permitirá que los usuarios obtengan la difusión de la información de las ofertas de empleo y su gestión a través de la casación entre ofertas y demandas, y el asesoramiento sobre la contratación y las medidas de fomento, activación e inserción de empleo. El servicio promoverá la captación de ofertas de empleo y dará apoyo en la prospección e identificación de necesidades de los empleadores, en los procesos de recolocación en los supuestos previstos legalmente, así como en la gestión de la movilidad laboral.

c. Servicio de formación y cualificación para el empleo: Acorde con sus necesidades, los usuarios podrán disponer de asesoramiento y oferta de formación acreditable y no formal y de procesos de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, así como de los instrumentos europeos para favorecer la movilidad en la formación y cualificación profesional. Los proveedores de formación dispondrán de un sistema de inscripción y acreditación de entidades de formación profesional para el empleo. Se promoverá la garantía de calidad de la formación realizando actuaciones de asesoramiento, seguimiento y evaluación de la misma.

d. Servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento: Los usuarios, incluidos los beneficiarios de las Garantía Juvenil, podrán acceder a un servicio especializado que les facilite la implantación de sus actividades de autoempleo y emprendimiento recibiendo un asesoramiento y acompañamiento en los procesos vinculados, basado en la realización de un itinerario emprendedor que contemple todas las fases del emprendimiento, en especial a la fase de consolidación. Asimismo, podrán recibir asesoramiento sobre incentivos y medios disponibles para el fomento de la contratación. Recibirá una especial atención el trabajo autónomo, la economía social y el emprendimiento colectivo.

El Reglamento de Empleo establecerá la regulación que dará soporte a los distintos programas que puedan ejecutar las Comunidades Autónomas en materia de fomento del empleo. En este sentido, establecerá, entre otros, los importes máximos de las subvenciones dirigidas a sufragar costes salariales de empresas, y velará por que las subvenciones no puedan interpretarse como ayudas de Estado. Asimismo regulará un marco eficaz de evaluación, seguimiento, control y gestión de calidad de estos programas.

En todo caso, este desarrollo reglamentario incluirá un 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.

Gestión por competencias

La modernización de los Servicios Públicos de Empleo debe incorporar de forma transversal las competencias profesionales como un elemento central de los servicios y programas que desarrollan.

Para ello será necesario que las competencias profesionales tengan claramente identificadas las ocupaciones que las requieren y la formación que permite adquirirlas.

Este enfoque de las acciones de la Cartera de Servicios basado en competencias profesionales implica su consideración en la intermediación, la incorporación en los portales web de los Servicios Públicos de Empleo, fundamentalmente en el «Portal Único de Empleo» y que la búsqueda de oportunidades de empleo y oportunidades de formación pueda realizarse por estos tres criterios: por competencias profesionales, por ocupaciones y por formación. Este planteamiento está en línea con los nuevos instrumentos europeos tales como la Taxonomía ESCO, nuevo portal EURES y el pasaporte europeo de competencias entre otros.

Como elemento clave para la implantación de un modelo basado en competencias profesionales, debe asegurarse que estas:

- Respondan de forma rápida y adecuada a los cambios del sistema productivo.
- Estén actualizadas.
- Puedan reconocerse por sistemas flexibles y con garantía de calidad.
- Las competencias acreditadas y registradas se recogerán en la Cuenta Formación de los trabajadores.

El Reglamento de Formación Profesional para el Empleo velará por la máxima eficiencia en el uso de los recursos, por la adaptación de la formación a las necesidades de capacitación y aptitudes del mercado de trabajo, y por el seguimiento detallado de las

acciones formativas, en particular en coherencia con la Cuenta de Formación. También establecerá, entre otros aspectos, estándares de calidad de la formación, las condiciones mínimas de la formación en alternancia, los módulos económicos máximos, los registros y la formación vinculada a la obtención de certificados de profesionalidad.

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

Elementos vertebradores

La Estrategia cuenta además con elementos vertebradores que refuerzan la capacidad de los agentes del Sistema Nacional de Empleo para alcanzar sus objetivos. Estos instrumentos son plenamente respetuosos con el marco competencial en materia de políticas de activación para el empleo y a la vez son reflejo de las posibilidades que ofrece la colaboración reforzada que se ha puesto en marcha en los últimos años.

Entre otros cabe destacar:

- El Programa de buenas prácticas inspirado en el proceso de aprendizaje mutuo que existe a nivel europeo. El objetivo del programa es el aprendizaje y la mejora de los Servicios Públicos de Empleo sobre la base de la experiencia constatada. Para ello, se trata de identificar medidas y experiencias de los Servicios Públicos de Empleo que se han mostrado eficaces para que otros agentes del Sistema Nacional de Empleo puedan aprovechar este conocimiento y aplicarlo en sus respectivos ámbitos.

- El Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo servirá de arquitectura común para coordinar los proyectos de colaboración público-privada en intermediación laboral de todos los Servicios Públicos de Empleo que voluntariamente se han adherido a él, así como del Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos competenciales. Es un instrumento diseñado para aprovechar la experiencia y conocimientos de estos agentes especializados en el mercado de trabajo. Su seguimiento deberá ser exhaustivo durante la vigencia del Acuerdo (dos años prorrogable hasta otros dos) para introducir las mejoras oportunas.

- El Portal Único de Empleo, como elemento de transparencia del Sistema Nacional de Empleo y con potencial para dinamizar la intermediación, así como la movilidad de los trabajadores a nivel nacional y europeo. Su puesta en marcha permitirá, además, reforzar los sistemas de información necesarios para un adecuado seguimiento y evaluación de la Estrategia tal y como se describe en el apartado siguiente.

- Puesta en marcha del sistema de información necesario para la implantación de la Garantía Juvenil. La implantación de la Garantía exige disponer de un sistema de información único que garantice la trazabilidad individual de las solicitudes recibidas y su estado, de las actuaciones ofrecidas y, en su caso, realizadas, así como de sus resultados. Este sistema debe integrar la información de todos los agentes que participan en la atención al colectivo de jóvenes sin ocupación y que no se encuentran cursando formación. Este sistema se pondrá en marcha a lo largo de 2014 de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Los principios que se establecen en esta Estrategia atribuyen gran importancia a los aspectos de programación, seguimiento y evaluación, ya que son el medio fundamental para ir mejorando gradualmente el Sistema. La detección temprana de errores y el apoyo a los aciertos son los mejores instrumentos para retroalimentar y reconducir cualquier actuación, de cara a mejorar su eficacia y eficiencia.

La evaluación se basará en los principios establecidos en esta Estrategia y, muy especialmente, en los de eficacia, servicio a la ciudadanía y consecución de resultados.

La Estrategia establece dos niveles de seguimiento y evaluación: Por una parte, en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y estructurales. Y por otra, en el seguimiento detallado y evaluación de los servicios y programas que se desarrollen de cara al cumplimiento de los citados objetivos.

Evaluación del cumplimiento de objetivos

A lo largo del año 2013 el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo Autonómicos trabajaron activamente en el desarrollo de la primera versión de un sistema exhaustivo de indicadores, que servirá para determinar cada año los índices de cumplimiento de los objetivos estructurales y estratégicos establecidos en los Planes Anuales de Política de Empleo, por parte de cada Comunidad Autónoma. Este trabajo se ha desarrollado en base a los principios de transparencia, participación y rigor técnico, y para ello ha sido esencial la utilización un Foro establecido con este fin en la intranet del Sistema Nacional de Empleo.

El sistema se ha aplicado por primera vez en la evaluación del Plan Anual de Política de Empleo para 2013, y los resultados de esta evaluación han sido determinantes para el reparto durante el año 2014 de un bloque formado por el 40% de los fondos cuya distribución se ha acordado en Conferencia Sectorial. Tal y como se acordó durante la Conferencia Sectorial de 23 de abril de 2014, los resultados de la evaluación del Plan para 2014 serán determinantes para un 60% de los fondos.

En los Planes Anuales de Política de Empleo de cada año se incluirán los indicadores y su definición conceptual que se aplicarán para la evaluación del cumplimiento de objetivos de cada Plan.

Este sistema de evaluación se irá mejorando y completando gradualmente durante el período de vigencia de la presente Estrategia. Concretamente, se le irán incorporando los indicadores de eficacia que utiliza la red HoPES (Heads of Public Employment Services) de la Unión Europea, así como los indicadores específicos de seguimiento de la Garantía Juvenil. El resultado de cada evaluación anual se tendrá en cuenta en la adopción de los criterios de distribución de fondos que cada ejercicio apruebe la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Seguimiento y evaluación de servicios y programas

El seguimiento continuado (o «trazabilidad») de las políticas de activación para el empleo se realizará, en todo caso, a nivel de proyecto u operación, entendiéndose como tales a toda actuación o actividad gestionada en el marco de un servicio o programa, e identificada a efectos de permitir el seguimiento de la gestión, financiación y consecución de objetivos. Es necesario que los datos generados en la gestión de políticas activas de empleo y de intermediación laboral deban quedar recogidos de manera que permitan identificar con el mayor detalle la participación de los beneficiarios en los programas y servicios, más allá de la simple codificación y registro de dicha actividad. Todo ello en plena coherencia con las exigencias de seguimiento y evaluación del Fondo Social Europeo, de forma que se garantice en los casos pertinentes la adecuación del gasto realizado a las condiciones de reembolso.

Asimismo, la información contenida en el Sistema puede ser utilizada en la implantación de la Garantía Juvenil. Se realizará un seguimiento de los resultados personales de las actuaciones, que permita medir el grado de empleabilidad de los trabajadores y el impacto de las actuaciones de activación para el empleo de las que sea beneficiario.

En particular, en el sistema de Garantía Juvenil se realizará un seguimiento en cuanto a la continuidad en la formación y la inserción y el mantenimiento en el empleo.

Para ello se utilizará el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), definido en el artículo 7 bis.c) de la ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que será el instrumento técnico integrador de la gestión que realizan los Servicios Públicos de Empleo. Durante el período de vigencia de la presente Estrategia se llevarán

a cabo las adaptaciones, ampliaciones, establecimiento de controles o mejoras necesarias para ello en el citado Sistema de Información.

Los Servicios Públicos de Empleo actualizarán la información del Sistema en la forma y tiempo establecidos en cada caso, y velarán por la fiabilidad de la información que incorporen al Sistema. El cumplimiento de este objetivo será objeto de un seguimiento específico.

Los tres nuevos reglamentos de Servicios, de Empleo y de Formación Profesional para el Empleo regularán lo necesario para el seguimiento y la evaluación de la calidad, eficacia, eficiencia e impacto del conjunto de los servicios y programas integrados en cada uno de dichos reglamentos, así como de resultados individuales.

Para cada Plan Anual de Política de Empleo el Servicio Público de Empleo Estatal elaborará junto con los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, una memoria de los programas y servicios que se incluyeron en el correspondiente Plan Anual y de los resultados obtenidos.

6. MARCO PRESUPUESTARIO

Financiación

Las fuentes de financiación de los servicios y programas que desarrollen los Servicios Públicos de Empleo, de cara al cumplimiento de los objetivos de políticas de activación para el empleo son las siguientes:

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

En estas cantidades se incluye entre otras la procedente de la cuota de formación profesional para el empleo. Con estas cuotas se podrá financiar la ejecución de servicios y programas de acuerdo a lo que establezca su normativa reguladora y específicamente respetando lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

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 estos hubieran sufrido en aplicación de la normativa que en cada momento regule el sistema de financiación autonómico.

3. Fondos procedentes del Fondo Social Europeo, que en el período de vigencia de la presente Estrategia incluirán por un lado, los remanentes del período de programación 2007-2013, que en aplicación de la normativa comunitaria pueden ser utilizados hasta el año 2015. Por otro lado, comprenderán también, las cantidades del período de programación 2014-2020 que se asignen al Estado español para la ejecución de políticas de activación para el empleo. Estos fondos recogen de forma específica para el período 2014-2015 la dotación correspondiente a la Iniciativa de Empleo Juvenil, que se destinará al cumplimiento efectivo del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Por ello, la dotación anual que se destinará a la financiación de los servicios y programas que se incluyan en el Plan Anual de Política de Empleo de cada ejercicio, 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 incluyen 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. 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.

*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, con carácter general, en función de los criterios aprobados en cada ejercicio, 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.

En el período de vigencia de la presente Estrategia (2014-2016) la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordará el porcentaje de fondos que se debe distribuir entre las Comunidades Autónomas en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Política de Empleo de cada ejercicio. La medición del grado de cumplimiento de estos objetivos se realizará con periodicidad anual, en base a los indicadores que se aprueben en el propio Plan Anual de Política de Empleo.

Tal y como establece el artículo 3.4 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, las cantidades asignadas a cada Comunidad Autónoma tienen la naturaleza jurídica de subvenciones, y por ello:

1. Se destinarán exclusivamente a financiar los servicios y programas gestionados por las Comunidades Autónomas, que se incluyan en el Plan Anual de Política de Empleo que se apruebe en cada ejercicio.

2. Se garantizará que los fondos previamente librados a cada Comunidad Autónoma, se pagan a las personas o entidades que realizan la acción o colaboran en la prestación del servicio, o bien llevan a cabo el respectivo programa. Esta obligación también será aplicable cuando no se hubiera podido proceder al libramiento de las cantidades asignadas a las respectivas Comunidades Autónomas por no haber justificado estas en plazo las cantidades abonadas en el ejercicio anterior o por incurrir estas en cualquier otro incumplimiento de la normativa económica o presupuestaria.

Por ello, los fondos asignados en cada ejercicio deben abonarse a las personas o entidades que realizan la acción o colaboran en la prestación del servicio, o bien llevan a cabo el respectivo programa antes del 31 de marzo del segundo año siguiente al de su asignación. El incumplimiento de este requisito supondrá la obligación de devolver el importe pendiente de pago por el procedimiento que se desarrolle reglamentariamente, salvo que se justifique la imposibilidad de proceder al pago en el plazo previsto.

3. 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.

4. 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 esta sea conocida por los trabajadores, empresarios y ciudadanía en general.

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

Determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimientos en el ámbito del Fondo Social Europeo

Las distintas Administraciones que participan en la gestión de fondos procedentes del Fondo Social Europeo deben ser responsables de las consecuencias que originan sus actos. Por ello, cuando las acciones o medidas se financien por el Fondo Social Europeo, será de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades del derecho de la Unión Europea, a los efectos de establecer y cuantificar el importe derivado de la sanción o corrección financiera al que deban hacer frente el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas.

Asimismo, cuando el incumplimiento de las cantidades mínimas a justificar por cada Comunidad Autónoma al Servicio Público de Empleo Estatal o al Ministerio de Empleo y Seguridad Social supusiera una liberación automática de fondos al no cumplirse la senda financiera establecida para los Programas Operativos Plurirregionales, será de aplicación el procedimiento de determinación y repercusión de la responsabilidad financiera incurrida, establecido en la disposición adicional novena de la Ley 35/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, declarado por la propia Ley de vigencia indefinida, así como en la normativa que lo desarrolle.

Por último, cuando de la actuación de las Comunidades Autónomas se derivara la imposibilidad para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social o para el Servicio Público de Empleo Estatal de recibir importes procedentes del Fondo Social Europeo, se podrá limitar el abono de cantidades a favor de la Comunidad Autónoma que haya dado origen a esta situación, aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad.