

# Estrategia española de activación para el empleo

## Lourdes López Cumbre

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria  
Consejera académica de GA\_P

---

*La Estrategia Europea 2020 establece un objetivo de tasa de empleo del 75 % en ese año para el conjunto de la Unión, fijándose en un 74 % para España. Según los datos oficiales, en los últimos tres años la tasa de ocupación en España se ha ido recuperando a un ritmo más intenso que el de la media de la Unión Europea. A pesar de ello, la tasa de paro se sitúa en nuestro país en un 16,38 %, la segunda más alta de la Unión Europea, ocho puntos por encima de la media de la zona euro. Con el fin de reducir esta tasa de desempleo y alcanzar la tasa de empleo prevista, España ha aprobado su Estrategia de Activación para el Empleo 2017-2020.*

1. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, aprobada por el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre (BOE de 16 de diciembre), va dirigida al todavía elevado número de personas (3 410 182) que buscan empleo, de acuerdo con el registro de los distintos servicios públicos de empleo (estatal y autonómico). Se impone así la necesidad de crear más y mejor empleo que se adapte a las necesidades del cambio técnico y organizativo que está teniendo lugar en un contexto de importante reto demográfico, ya que el porcentaje de la población en edad de trabajar será trece puntos inferior al actual en el 2050 (del 66,3 % pasará al 53,4 %).

*Advertencia legal:* Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

La norma prevé de esta forma incentivar la activación y la permanencia en el mercado de trabajo para incluir en el empleo a todos los activos potenciales, apostar por la inversión en capital humano a lo largo la vida laboral para que los trabajadores se mantengan permanentemente capacitados y con ello puedan adaptarse a los cambios y se acelere el crecimiento de la productividad y, en tercer lugar, potenciar una mayor motivación derivada de contar con empleo con derechos, igualdad y calidad, en particular en la conciliación de la vida laboral con la personal. El objetivo prioritario es que, una vez que la economía española está creando empleo de forma continua, se consolide esta tendencia positiva, propiciando, además, que el empleo sea inclusivo y de mayor calidad. Para ello se requiere, entre otras medidas, potenciar la capacidad y efectividad del Sistema Nacional de Empleo, incrementar la eficacia de la formación para el empleo y mejorar la eficiencia de los programas y planes de activación e integración en el empleo.

2. La Estrategia Española de Activación para el Empleo determina el marco conceptual y organizativo al que deberán referirse tanto todas las actuaciones que se lleven a cabo en el seno del Sistema Nacional de Empleo en materia de políticas de activación y formación profesional para el empleo como los principios, los objetivos comunes —tanto estructurales como estratégicos—, los instrumentos que se utilicen y la planificación estratégica de las actuaciones que se desarrollen y de los recursos financieros con los que se prevé contar para el cumplimiento de los citados objetivos y actuaciones. No incluye la programación operativa de los programas y las medidas, función esta que corresponderá a cada uno de los planes anuales de políticas de empleo como instrumentos operativos llamados a desarrollar y concretar en actuaciones lo establecido en esta estrategia. Atendiendo a este papel vertebrador, corresponde a las distintas entidades que constituyen el Sistema Nacional de Empleo determinar las actuaciones que se han de desarrollar para alcanzar los objetivos estructurales y estratégicos fijados en la propia estrategia, en el marco de los principios y con los recursos que ésta también prevé.

A tal fin, los servicios públicos de empleo deberán modernizarse, mejorar su desempeño y adaptar mejor su papel a las nuevas necesidades que demanda la sociedad española impulsando la activación e inserción de los demandantes. Para ello deberán facilitar las transiciones —tanto desde el empleo como desde el desempleo— prestando apoyo continuado durante toda la vida laboral, promoviendo la activación y ayudando a cubrir el desajuste entre las competencias que se necesitan y las que poseen muchos trabajadores, y habrán de combatir la exclusión social mediante una mejor coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo y otras políticas sociales. Se considera que, para ganar la batalla de la competitividad, resulta imprescindible poder contar con todo el talento disponible, y para ello se necesita que haya más trabajadores, que sean más productivos y que estén más motivados.

3. La estrategia se basa en cuatro objetivos clave, a saber, la reducción del desempleo, el aumento de la activación del empleo, la reducción de los periodos de desempleo, la mejora de la participación de los servicios públicos de empleo en la cobertura de vacantes y la

mejora del grado de satisfacción de empleadores y demandantes sobre los servicios públicos de empleo.

Se señalan asimismo cinco objetivos estratégicos: a) promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes —con especial atención en los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral— mediante instrumentos como la garantía juvenil y la coordinación con el sistema educativo; b) potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social mejorando de manera prioritaria la activación y la inserción de los desempleados de larga duración y de los mayores de cincuenta y cinco años; c) promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales; d) mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo, y e) abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.

A ellos se suman los objetivos estructurales agrupados en los seis ejes de políticas de activación en el empleo que recoge la Ley de Empleo (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo).

Por lo demás, entre los principios referidos a los servicios públicos de empleo en los que se basa esta estrategia se encuentran los siguientes: a) eficacia, orientación a resultados; b) mejora continua en el desempeño de todas sus funciones; c) calidad en la prestación de servicios a los demandantes y empleadores; d) atención, diagnóstico y apoyo individualizado a los demandantes, así como el ajuste a las necesidades específicas de los empleadores, a las necesidades del mercado laboral y a la realidad del territorio en que se actúe; e) colaboración con interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados, sectoriales o locales, incluidos los empleadores; f) coordinación entre las políticas activas, la protección económica frente al desempleo y otras prestaciones públicas de protección social; g) fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial; h) mejora de la competitividad del tejido productivo, especialmente de las pequeñas y medianas empresas; i) modernización de los servicios públicos de empleo y del marco institucional, y j) asignación de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para el cumplimiento eficiente de los fines del Sistema Nacional de Empleo y una cobertura adecuada para todos los demandantes de empleo, entre otros.

La concreción de la estrategia se llevará a cabo por medio de los planes anuales de política de empleo, instrumentos operativos a través de los cuales tiene que desarrollarse y concretarse mediante actuaciones específicas lo establecido en la estrategia. Los confeccionarán cada año conjuntamente el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo autonómicos. Los planes anuales de política de empleo se construyen según la previsión de

los servicios y programas de políticas para la activación de empleo que se proponen llevar a cabo los servicios públicos de empleo. En este sentido, los *servicios* son las actuaciones que se tienen que ejecutar de forma continua y sostenida en el tiempo, mientras que los *programas* se fundamentan en las actuaciones específicas que refuerzan y focalizan el trabajo en objetivos concretos durante un periodo de tiempo y con unos costes determinados.

Finalmente, conviene subrayar que las fuentes directas de financiación de esta estrategia son, principalmente: a) 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; b) fondos procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, y c) fondos procedentes de la cuota por desempleo, ya que el Sistema de Protección por Desempleo comprende tanto prestaciones por desempleo como acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados. A estas fuentes directas han de añadirse los fondos procedentes de los recursos propios de las comunidades autónomas y los que provienen del Fondo Social Europeo.

4. Un marco nuevo para un reto difícil como es el de reducir el desempleo, incrementar el empleo y mejorar su calidad. La proyección optimista de crecimiento económico acompaña a esta política de empleo exigida para cumplir los objetivos fijados por la Unión Europea para el 2020 y necesaria para aproximar nuestras tasas a la media de nuestro entorno.