Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.

Ministerio de Trabajo y Economía Social
«BOE» núm. 170, de 16 de julio de 2025
Referencia: BOE-A-2025-14693

ÍNDICE

Preámbulo . . . 3

Artículos . . . 7

Artículo único. Aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028. . . . 7

Disposiciones adicionales . . . 7

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

Disposiciones transitorias . . . 7

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

Disposiciones derogatorias . . . 8

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

Disposiciones finales . . . 8

Disposición final primera. Títulos competenciales. . . . 8

Disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo reglamentario. . . . 8

Disposición final tercera. Entrada en vigor. . . . 8

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2025-2028. . . . 8

CAPÍTULO I. Situación de partida para la puesta en marcha de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028. . . . 8

CAPÍTULO II. Escenario y tendencias del Mercado de Trabajo . . . 32

CAPÍTULO III. Visión estratégica, objetivos estratégicos, específicos y medidas propuestas . . . 41

CAPÍTULO IV. Marco financiero 60

CAPÍTULO V. Gobernanza, seguimiento y evaluación de la Estrategia 62

ANEXO I. Plan estratégico de transversalización de la igualdad en las políticas activas de empleo 72

ANEXO II. Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana 73

ANEXO III. Estrategia global para el empleo para personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad 75

ANEXO IV. Plan de empleo en favor de las personas jóvenes 75

TEXTO CONSOLIDADO
Última modificación: sin modificaciones

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece que uno de los tres instrumentos de planificación y coordinación del Sistema Nacional de Empleo (en adelante, e indistintamente, Sistema Nacional de Empleo o SNE) es la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (en adelante, e indistintamente, Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, Estrategia o EEAAE), junto con el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (en adelante, PAFED) y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (en adelante, SISPE). Asimismo, indica que, en el ejercicio de las competencias definidas en su artículo 12, el Gobierno aprobará la Estrategia a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social y que se elaborará en colaboración con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Asimismo, se informará por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo y por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Además, se consultarán los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

La nueva Estrategia se asienta, por tanto, sobre la reforma del marco normativo de la política de empleo que se ha llevado a cabo estos últimos tres años. En primer lugar, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, reguló los servicios garantizados, directamente ligados a la mejora e innovación de la política de empleo, y desarrolló los elementos inspiradores centrados en su enfoque en favor de las personas y de las empresas, mediante el acompañamiento profesional a lo largo de toda la vida laboral para las personas trabajadoras y para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas.

En segundo lugar, la aprobación del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, en concreto, en su título IV, tanto los dirigidos a las personas como a las empresas, sirvió para consolidar con carácter general todos los aspectos esenciales de la mejora de las políticas activas de empleo.

Así, la presente Estrategia es la primera planificación plurianual que se realiza en el marco de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, por lo que debe ser coherente con la consideración de las políticas activas de empleo como políticas públicas asociadas al ejercicio de derechos garantizados para la ciudadanía y las empresas. En este sentido, la nueva Estrategia no sólo responderá a las recomendaciones del Pilar Social Europeo y a los marcos de referencia internacionales sobre el papel que deben asumir los servicios públicos de empleo para asegurar las transiciones laborales justas y eficientes, sino que garantizará el ejercicio efectivo de los derechos previstos legalmente mediante recursos y actuaciones de carácter estable y suficiente.

Para la materialización de este enfoque, a diferencia de la EEAAE 2021-2024, que debía priorizar las reformas normativas, esta nueva Estrategia se focalizará en asegurar el ejercicio de los derechos de los usuarios, personas y empresas, y, por tanto, en desplegar los servicios previstos en la Cartera Común regulada en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

Igualmente, es la primera Estrategia que cuenta para su elaboración con una evaluación de las políticas de empleo implementadas en la Estrategia anterior, conforme a lo indicado en el título VI de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

La evaluación de las estrategias, planes y medidas de política pública constituye un elemento esencial que acompaña todo su ciclo de vida y la puesta en marcha de las actuaciones derivadas de las mismas.

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, establece los principios básicos para el seguimiento y evaluación de la Estrategia y del PAFED, así como, hasta 2022, del denominado Plan Anual de Política de Empleo (en adelante, PAPE) para el desempeño del conjunto de servicios públicos de empleo y de la calidad del servicio de empleo.

El desarrollo de la EEAAE 2021-2024 se vio acompañado del despliegue de distintos procesos de evaluación: la evaluación de los PAPE 2021 y 2022 y la evaluación intermedia de la EEAAE 2021-2024. Entre 2024 y 2025 se concluirá el proceso evaluativo impulsado por el Servicio Público de Empleo Estatal, con la publicación de las evaluaciones finales del PAFED 2023, PAFED 2024 y la EEAAE 2021-2024. Estas iniciativas responden a la voluntad del pleno desarrollo de las evaluaciones como objetivo esencial dentro del proceso de transformación y modernización de las políticas activas de empleo, impulsado por el Servicio Público de Empleo Estatal en colaboración con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

En un sentido amplio, este objetivo forma parte de la promoción de una verdadera cultura de la evaluación y de su paulatina sistematización a nivel estatal en el conjunto de las políticas públicas, en el marco de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

En la previsión de las medidas incorporadas en la nueva Estrategia, se ha tenido en cuenta asimismo la experiencia en la gestión y ejecución de las inversiones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como la justificación por hitos o la intensidad de los incentivos y acompañamientos.

Para el despliegue de la Estrategia 2025-2028, se cuenta, de un modo determinante, con la Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación (en adelante, Red COE), creada en el marco de la inversión 5 del componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que se ha constituido como una red de encuentro físico y virtual del personal que desempeña la tarea de la orientación laboral del Sistema Nacional de Empleo y de la red de profesionales de la orientación laboral que, prestando servicios en distintas entidades públicas y privadas que están fuera del SNE, suman sus conocimientos y experiencias, al tiempo que comparten la formación e información de toda la Red COE. Los COE se han conformado de este modo como un instrumento imprescindible para desarrollar cualquiera de las medidas previstas en la Estrategia que contenga un componente de innovación.

También como novedad, en la Estrategia 2025-2028 se comprometen y concretan seis metas generales: la mejora de la empleabilidad; la mejora de la intermediación; el aumento de la cobertura en la atención a las personas perceptoras de prestaciones; la consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación profesional; el incremento de la participación en la formación; y, por último, el impulso y sistematización de la atención a las empresas.

Con respecto a la Estrategia anterior, se cuenta asimismo con una mayor fortaleza y desarrollo en la innovación tecnológica, contando con nuevas herramientas que potenciarán la calidad y cantidad del trabajo, especialmente en el ámbito del perfilado de servicios, en la detección de necesidades formativas y en la interoperabilidad con distintas instituciones y bases de datos.

Los PAFED a través de los que la Estrategia 2025-2028 se vaya implementando, tendrán también mayor flexibilidad en el marco financiero, fruto de las previsiones contenidas en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, que contiene una fórmula de financiación plurianual que permite la previsión de regular programas y servicios de empleo por parte de los distintos servicios públicos de empleo autonómicos más allá del ciclo anual presupuestario.

Las medidas propuestas están alineadas asimismo con una nueva situación laboral, caracterizada por la mejora de los indicadores cuantitativos y cualitativos del mercado de trabajo, que se traducen en el notable incremento de la contratación indefinida y de un mayor peso de las actividades económicas de mayor valor añadido.

Sin embargo, los enormes retos que plantea este siglo XXI, con el triple desafío demográfico, verde y digital, requieren un nuevo impulso del diálogo social y la necesidad de adaptación de las políticas activas de empleo a sus exigencias. Por una parte, porque las políticas activas de empleo son un elemento sustancial para acompañar a las personas en las transiciones laborales, a través de la orientación, el reciclaje profesional y el acceso a las oportunidades de empleo durante la vida laboralmente activa. Por otra, porque son un complemento imprescindible de las políticas de protección del empleo y un instrumento útil para evitar la cronificación de las situaciones de exclusión laboral, al tiempo que constituyen un elemento necesario para el éxito de los procesos de transformación productiva.

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, establece en su artículo 50 los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, debiéndose incluir en los mismos a las personas cuidadoras de personas enfermas de ELA, de acuerdo a lo indicado en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible. Para todos estos colectivos, las políticas activas de empleo contribuyen a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, actuando sobre las causas de la menor empleabilidad como son los desajustes en la cualificación, las dificultades para adquirir experiencia profesional o habilidades para la búsqueda y el mantenimiento de la ocupación. Son también un instrumento útil para la mejora de la cohesión territorial, cuando se concentran preferentemente en las zonas afectadas por crisis sectoriales o deslocalización productiva y, por tanto, con menores oportunidades de empleo y mayor riesgo de despoblación. Unas políticas activas coherentes con el proceso de transformación productiva, orientadas a resultados, sostenidas sobre el apoyo y el aumento de las capacidades de los servicios públicos de empleo y con una nueva gobernanza reforzada.

Por todo ello, a partir de esta Estrategia, se elaborará en el seno del diálogo social una estrategia global en favor de las personas en desempleo de larga duración y de más edad, se aprobará un Plan de Empleo Juvenil, y el primer Plan de Empleo para el Pueblo Gitano.

La Estrategia 2025-2028 incorpora también la perspectiva de género en todas sus dimensiones. Adicionalmente, incluye como anexo I el Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo, que recoge la propuesta de trabajo en materia de igualdad del Sistema Nacional de Empleo y se concibe como un plan director, de carácter estratégico, cuya finalidad es orientar la intervención de los servicios públicos de empleo que integran el SNE, para que contribuyan de forma efectiva a eliminar las brechas de género en el acceso, mantenimiento y promoción de mujeres y hombres en el empleo. Junto a este, la Estrategia incorpora otros tres anexos: el anexo II, que recoge el Plan de Actuación para la Mejora de la Empleabilidad de la Población Gitana; el anexo III, con la Estrategia Global para el Empleo para Personas Trabajadoras Desempleadas de Larga Duración o de Más Edad; y el anexo IV, que presenta el Plan de Empleo en favor de las Personas Jóvenes.

A partir de un diagnóstico compartido, la Estrategia 2025-2028 determina el marco conceptual y organizativo al que deberán referirse todas las actuaciones que se lleven a cabo en el seno del Sistema Nacional de Empleo en materia de políticas de activación y formación en el trabajo, así como los principios, los objetivos comunes, tanto estratégicos como operativos, las medidas a desarrollar y los recursos financieros con los que se prevé contar para el cumplimiento de los citados objetivos y medidas.

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

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

En definitiva, poner todos los recursos económicos, técnicos y humanos del conjunto de las políticas activas para la creación y mejora de la empleabilidad constituye un paso esencial en la estrategia de seguir transformando el país. Esta voluntad política, social y económica de impulso y mejora de las políticas activas de empleo debe concretarse a nivel presupuestario y plasmarse en los instrumentos de planificación estratégica, específicamente en esta nueva Estrategia.

Finalizada la vigencia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, aprobada por el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, procede, en sustitución, la aprobación mediante este real decreto de una nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, que se desarrollará durante el periodo 2025-2028.

La Estrategia establece dos tipos de objetivos, que se recogerán en los Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno.

En primer lugar, la Estrategia establece objetivos estratégicos que incluyen, a su vez, objetivos operativos que facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante su periodo de vigencia. Esta estructura facilita la planificación estratégica y la temporalización de las actuaciones necesarias para la modernización de las políticas activas de empleo e invita a compartir la visión global para su impulso.

En concreto, se han formulado ocho objetivos estratégicos como son: promover la implementación de los servicios garantizados a las personas; proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave; situar a los servicios públicos de empleo como agentes de intermediación de referencia; promover el acompañamiento integral a las empresas; incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo; promover la participación con las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo; incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo y en los programas y servicios comunes y propios; y, por último, contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional e institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados.

En segundo lugar, la Estrategia establece los objetivos operativos, incluidos en los objetivos estratégicos que facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante su periodo de vigencia.

En tercer lugar, los objetivos operativos se agrupan en torno a los siete ejes sobre los que se articula la Estrategia, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, y que son la orientación, la formación, las oportunidades de empleo, las oportunidades de empleo para personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, el emprendimiento y la mejora del marco institucional.

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

Sin perjuicio de las actuaciones específicas en materia de seguimiento y evaluación promovidas por los servicios públicos de empleo autonómicos en su ámbito territorial, el modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo se estructurará en el seguimiento y evaluación de la Estrategia 2025-2028 y su concreción anual a través de los PAFED; en el seguimiento y evaluación de la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo; en la evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo; y en evaluaciones externas e independientes de las políticas activas de empleo y de sus diferentes instrumentos.

La aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, corresponde al Gobierno, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, y se lleva a cabo mediante este real decreto, que ha sido sometido a informe de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

La adecuación de este real decreto a los principios de necesidad y eficacia deriva de la defensa del interés general, materializado en la necesidad de modernización de las políticas

activas de empleo a través de la planificación estratégica y temporalización de las actuaciones necesarias.

De otra parte, este real decreto da cumplimiento estricto al principio de proporcionalidad, toda vez que incorpora la Estrategia 2025-2028, esto es, el contenido imprescindible para dar cumplimiento al artículo 12 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

Resulta adecuado al principio de seguridad jurídica puesto que se adopta de forma coherente con el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, contribuyendo a reforzar la certidumbre y claridad del ordenamiento jurídico. Asimismo, resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

Asimismo, este real decreto cumple con el principio de transparencia, quedando su justificación expresada en esta parte expositiva, junto con la referencia a su estructura y contenido; Se ha sometido a los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a fin de posibilitar la participación de los potenciales destinatarios y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Por último, el real decreto cumple con el principio de eficiencia, dado que su aplicación no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias y permite una gestión eficiente de los recursos públicos.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Trabajo y Economía Social, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 15 de julio de 2025,

DISPONGO:

Artículo único. *Aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.*

Se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, que constituye el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado, cuyo texto se incluye como anexo al presente real decreto.

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

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

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

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

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

3. Respecto de las cantidades comprometidas pendientes de pago efectivo procedentes de los años 2017 a 2020, la devolución al Servicio Público de Empleo Estatal se realizará de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, aprobada por el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, en relación con la gestión de los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado por las comunidades autónomas.

4. Respecto de las cantidades comprometidas pendientes de pago efectivo procedentes de los años 2021 a 2024, la devolución al Servicio Público de Empleo Estatal se realizará de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VII de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, aprobada por el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, en relación con la gestión de los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado por las comunidades autónomas.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

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

Disposición final primera. *Títulos competenciales.*

Este real decreto se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.7.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas. Asimismo, las referencias contenidas a los servicios y programas de fomento del empleo, se dictan al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución Española, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

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

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

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

Disposición final 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 15 de julio de 2025.

FELIPE R.

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

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2025-2028

CAPÍTULO I

Situación de partida para la puesta en marcha de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028

1. Introducción

Con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y su desarrollo reglamentario con el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los Servicios Garantizados de la misma ley, se ha plasmado el compromiso público, social y político por el empleo digno y por el desarrollo profesional de todas las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad laboral, apelando directamente a la función esencial de las Políticas Activas de Empleo en todas sus dimensiones. Asimismo, la evolución de los mercados de trabajo que asumen los retos de la digitalización y la sostenibilidad requiere una permanente adaptación de las Políticas Activas de Empleo para acompañar las transiciones laborales y aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo modelo productivo. En este sentido, las Políticas Activas de Empleo representan, dentro de las políticas públicas laborales, las acciones de

acompañamiento de las personas a lo largo de su vida activa y el principal apoyo en sus transiciones laborales, además de fortalecer ese acompañamiento y asesoramiento a los sectores productivos y particularmente, a la pequeña y mediana empresa.

Asimismo, mediante medidas de mejora y reciclaje de capacidades y competencias profesionales, las Políticas Activas de Empleo también pueden orientar a las personas hacia los sectores que se enfrentan a escasez de mano de obra cualificada. Esto contribuye a afrontar el cambio estructural y aumentar la resiliencia de la economía en tiempos de cambio.

Esta concepción de las Políticas Activas de Empleo, asumida en España en coherencia con las políticas de la Unión Europea, las sitúa como un pilar social y económico de carácter estructural que implica compromisos políticos y estratégicos y la actualización del Derecho laboral en su vertiente de nuevos derechos para la formación y el empleo. Precisamente esta revisión de la dimensión jurídica de las Políticas Activas de Empleo ofrece una nueva perspectiva a nivel europeo de la orientación profesional, el reciclaje profesional o la creación de nuevas oportunidades de empleo, que se explicitó en 2017 con la aprobación del Pilar Social Europeo y la concreción de sus recomendaciones y objetivos.

En el caso de España, la respuesta adecuada a esta nueva visión y misión de las Políticas Activas de Empleo requirió una profunda transformación del marco legal del empleo durante la vigencia de la Estrategia anterior, mediante la Ley 3/2023 y su desarrollo reglamentario y con el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, en el que al tiempo de reformar el nivel asistencial de la prestación por desempleo, se estableció por primera vez en este país una regulación que permite complementar de forma generalizada la política de protección por desempleo y las políticas activas de empleo. Con este marco legal, las actuaciones de mejora de la empleabilidad promovidas por los servicios públicos de empleo y por otras administraciones públicas han trascendido hasta convertirse en derechos subjetivos y garantizados de la ciudadanía y parte esencial de su relación con el empleo.

En la misma línea, la moderna conceptualización de las Políticas Activas de Empleo asume plenamente el apoyo a las empresas en su función generadora de oportunidades de empleo, impulsando un nuevo diseño de servicios hacia los empleadores basados en la mejora de la información sobre las necesidades y oportunidades de empleo, la gestión de las ofertas, así como la disponibilidad y la capacitación de las personas en búsqueda de empleo.

En esta capacidad renovada de las Políticas Activas de Empleo, conviene recordar su función complementaria e inseparable de la protección social que, en su dimensión laboral, tiene una perspectiva coyuntural y temporal durante el proceso de inserción o reinserción en el empleo.

Por otra parte, la centralidad de las Políticas Activas de Empleo se ha visto reforzada por su utilidad en la respuesta pública a otros retos acuciantes en la mejora de los mercados de trabajo. Este es el caso de su contribución a la extensión de la vida laboral y al denominado envejecimiento activo, mediante el reciclaje de las competencias profesionales, el aprovechamiento de la experiencia y del relevo profesional, incluida la transición empresarial, y la compatibilidad del empleo con la jubilación parcial.

En este mismo sentido, la reforma de las Políticas Activas de Empleo acometida en el anterior período estratégico contempla y contribuye positivamente a la nueva realidad migratoria, generando oportunidades de inserción y acogida sostenible de las personas inmigrantes y promoviendo el retorno de la emigración en condiciones idóneas. Cabe significar la adaptación de las Políticas Activas de Empleo a las necesidades de la gestión migratoria mediante la actualización de las profesiones de difícil cobertura, en los supuestos previstos para éstas, así como la formación de las personas migrantes tanto en sus países de origen como en España, aprovechando las oportunidades que ofrece la autorización de estancia y reagrupación familiar por razón de estudios y el arraigo socioformativo, todo ello de acuerdo con las oportunidades que ofrecen tanto la Ley como el Reglamento de Extranjería.

A través de la anterior planificación estratégica, de sus planes anuales y operativos y, especialmente, de las reformas normativas realizadas en los últimos años, las Políticas Activas de Empleo pueden considerarse un ejemplo de evolución y adaptación de la acción pública a una realidad cambiante que afecta a una de las dimensiones esenciales de la ciudadanía como es el empleo.

En definitiva, esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo contiene los siguientes elementos innovadores:

La nueva Estrategia se asienta sobre la reforma del marco normativo de la política de empleo que se ha llevado a cabo estos últimos tres años.

Por primera vez, se incorpora un detalle pormenorizado del grado de cumplimiento de las medidas incorporadas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021/2024.

Es la primera Estrategia que cuenta para su elaboración con una evaluación de las políticas de empleo implementadas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo anterior.

En la previsión de las medidas incorporadas en la nueva Estrategia, se ha tenido en cuenta la experiencia en la gestión y ejecución de las inversiones financiadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como la justificación por hitos o la intensidad de los incentivos y acompañamientos.

Se cuenta con los Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación, para el Empleo, que ha sido una inversión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se ha constituido como una red de encuentro físico y virtual del personal que desempeña la tarea de la orientación laboral del Sistema Nacional de Empleo y de la red de otros profesionales de la orientación laboral.

Por primera vez se comprometen y concretan cinco metas: Mejora de la empleabilidad, tasa de intermediación, cobertura en la atención a las personas perceptoras de prestaciones, consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva, así como impulso y sistematización de la atención a las empresas.

Con respecto a la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo anterior, se cuenta con una mayor fortaleza y desarrollo en la innovación tecnológica, disponiendo de nuevas herramientas que potenciarán la calidad y cantidad del trabajo, especialmente en el ámbito del perfilado de servicios, en la detección de necesidades formativas y en la interoperabilidad con distintas instituciones y bases de datos.

Los Planes Anuales, a través de los que se vaya implementando la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, tendrán mayor flexibilidad en el marco financiero, fruto de las previsiones contenidas en la nueva Ley de Empleo, en la que se establece una fórmula que permite la consideración plurianual presupuestaria en el momento de regular programas y servicios de empleo por parte de los distintos servicios públicos de empleo.

Las medidas propuestas se han diseñado para ser desarrolladas en una situación económica y laboral favorable, a pesar de la persistencia de incertidumbres a nivel internacional.

A partir de esta Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, se elaborará en el seno del diálogo social, una Estrategia Global en favor de las personas en desempleo de larga duración y de más edad, se aprobará un Plan de empleo en favor de las personas jóvenes y el primer Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad del pueblo gitano.

1.1 Marco Internacional de referencia.

Como se ha señalado, el diseño evolutivo de las Políticas Activas de Empleo en España ha venido adaptándose a los criterios y recomendaciones internacionales, fundamentalmente de la Unión Europea, pero también de otros organismos de obligada referencia como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En primer lugar, de conformidad con el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre celebrada en Gotemburgo (Suecia) el 17 de noviembre de 2017, primer conjunto de derechos sociales proclamados por las instituciones de la Unión Europea desde la Carta de los Derechos Fundamentales del año 2000. El nuevo Pilar europeo supuso un punto de inflexión para el conjunto de las políticas sociales europeas a través de sus 20 principios y derechos clave, plenamente asumidos en el marco español y fuente de inspiración de la planificación estratégica y de la reforma laboral realizada en España en materia de empleo.

Además, los dirigentes de la Unión Europea, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil han reafirmado este compromiso con el Pilar europeo en la Cumbre Social de Oporto de 2021.

Por otro lado, el 4 de marzo de 2021, la Comisión presentó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que incluye los objetivos principales de la Unión, ambiciosos pero realistas, para 2030 en materia de empleo (que al menos el 78 % de la población entre 20-64 años de edad esté empleada), competencias (que al menos el 60 % de todos los adultos deban participar en formaciones todos los años) y de reducción de la pobreza (que al menos 15 millones menos de personas estén en riesgo de pobreza o de exclusión social, incluidos 5 millones de personas).

En línea con lo anterior, se tendrán en cuenta las recomendaciones que se deriven de la European Anti-Poverty Network (EAPN), Plataforma Europea de Entidades Sociales que trabajan y luchan contra la Pobreza y la Exclusión Social en los países miembros de la Unión Europea. En España, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) es una organización horizontal, plural e independiente que trabaja para trasladar este objetivo a la realidad española y por incidir en las políticas públicas, tanto a nivel europeo como estatal, autonómico y local.

Los gobiernos de la Unión Europea han refrendado los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2030 incluidos en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y han presentado sus contribuciones nacionales para alcanzar estos objetivos.

Por su parte, en las orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, Ursula von der Leyen, anunció un nuevo impulso en ámbitos en los que es necesario avanzar más, enmarcados en un nuevo Plan de Acción sobre la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Este plan incluirá iniciativas que examinen cómo está afectando al mundo laboral la digitalización, desde la gestión de la inteligencia artificial hasta el teletrabajo y el impacto de la cultura «siempre en línea» en la salud mental de las personas.

En línea con lo anterior, una vez realizadas las reformas normativas necesarias, el Pilar Social y su Plan de Acción son referentes esenciales en la concreción y ejecución de esta nueva Estrategia con el objetivo de apoyar un mejor funcionamiento estructural de los mercados de trabajo, sobre la base de la igualdad de oportunidades y de acceso al empleo, y de promover las condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión social.

En este mismo ámbito de la planificación española coherente con el impulso político y financiero de la Unión Europea están las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros recogidas en la Decisión 2024/3134 del Consejo de 2 de diciembre de 2024. Las cuatro orientaciones son: impulsar la demanda de mano de obra; aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, la adquisición de capacidades a lo largo de la vida y las competencias; mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social; y, promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.

Por otro lado, la crisis provocada por la pandemia del COVID 19 y su impacto en los mercados laborales obligó a la adopción de nuevas medidas, que también fueron asumidas en el Sistema Nacional de Empleo español, en particular mediante la Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE), ampliamente incorporada a las Políticas Activas de Empleo en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Por otra parte, hay que resaltar el impacto positivo que ha supuesto el despliegue de las inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el marco de la iniciativa Next Generation EU, que además de haber incorporado sustanciales recursos económicos adicionales para las políticas activas de empleo en los ejercicios presupuestarios pasados, sus componentes específicos en materia de formación y empleo han servido de fuente directa para el diseño de nuevas políticas activas de empleo a través de su incorporación permanente en la propia normativa nacional, que tiene su traslado a esta Estrategia y se incorporarán a los correspondientes Planes Anuales.

En línea con la Comunicación de la Unión de las Competencias, presentada por la Comisión Europea como un plan para mejorar la educación, la formación y el aprendizaje permanente de alta calidad en la Unión Europea, la Estrategia también impulsa el talento de las personas trabajadoras y asume la necesidad de su aprendizaje permanente para mantenerse al día en una economía en evolución. En este sentido, concede especial relevancia a la adquisición de nuevas competencias como parte habitual de la vida profesional de las personas trabajadoras y al impulso del empleo cualificado en diversos

ecosistemas productivos, siendo el sector de la construcción uno de ellos a través del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de Vivienda Industrializada, que busca impulsar una reconversión del modelo constructivo español. En este mismo ámbito, la Estrategia incorporará los objetivos y los recursos de la ampliación del programa de Garantía Juvenil y del Programa Operativo vigente del Fondo Social Europeo. En este sentido, la práctica coincidencia del período de vigencia de esta nueva Estrategia y de estos principales marcos de referencia facilitan el ejercicio de planificación mediante la incorporación de objetivos, indicadores y recursos comunes.

Conviene señalar que, más allá de los instrumentos de planificación y financiación, la coherencia de las Políticas Activas de Empleo que se ejecutarán en el marco de esta nueva Estrategia permitirá la aplicación de otros recursos y medios técnicos de indudable utilidad para su eficacia. En esta línea, cabe recordar la participación de los Servicios Públicos de Empleo españoles en la Red EURES, la utilización de la Clasificación europea multilíngüe de capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones (ESCO) y el respeto a las recomendaciones del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP).

Mención aparte merece el marco de colaboración y aprendizaje mutuo que representa para nuestro Sistema Nacional de Empleo la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (PES Network), impulsada en 2014 mediante Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo para mejorar la cooperación entre todos los servicios públicos de empleo europeos, modificada por la Decisión 2020/1782. La citada Red se integra por los servicios públicos de empleo de la UE27, entre ellos el SEPE, así como por los servicios públicos de empleo de Noruega e Islandia y la Comisión Europea.

En este sentido, es necesario alinear la presente Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo con las prioridades que incluye el Programa de Trabajo de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo 2025-2026.

Este ámbito de cooperación para la mejora continua de los servicios públicos de empleo y de las Políticas Activas de Empleo se puede considerar consolidada especialmente en el marco del programa EVADES que acoge las evaluaciones del desempeño de los servicios públicos de empleo españoles de acuerdo con las directrices de la PES Network y constituye una importante herramienta para la mejora continua en la gestión de los servicios públicos de empleo. La agenda europea contempla un nuevo período de evaluación del desempeño para el ejercicio 2025 por lo que puede resultar un instrumento extremadamente útil para fortalecer las actuaciones más eficaces o, en su caso, la adopción de medidas correctoras en el período de vigencia de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.

En este sentido, el pleno aprovechamiento de los recursos y medios técnicos de la Unión Europea para la mejora de las Políticas Activas de Empleo en España es uno de los elementos esenciales para el diseño y el desarrollo de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo. Por lo que respecta a estos recursos, a modo de ejemplo, cabe citar la Agenda Europea de Capacidades y la potencialidad de las cuentas de aprendizaje individuales y de las microcredenciales en el ámbito de la formación laboral, el uso de los sistemas de anticipación de necesidades de habilidades y competencias desarrolladas por el CEDEFOP o la utilización de ESCO para los procesos esenciales de gestión y cobertura de las ofertas de empleo y el análisis de las ocupaciones y de sus necesidades de competencias.

Asimismo, fuera del ámbito europeo, hay que hacer referencia a la Red Iberoamericana de Servicios Públicos de Empleo (RISPE), constituida el 23 de mayo de 2023, dando cumplimiento a la Declaración de Punta Cana, suscrita en la IV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Trabajo, y Máximos Responsables de la Seguridad Social y de la cual ya forman parte 14 países, entre ellos España. El objetivo principal de la RISPE es facilitar la cooperación entre los servicios de empleo de los países iberoamericanos para mejorar sus políticas de empleo, la formación en el trabajo y la protección frente al desempleo. Sus líneas de actuación y programa de trabajo 2024/2025 establecen como prioridades la focalización en la orientación como herramienta fundamental de la política de empleo, la importancia de la digitalización, el intercambio de buenas prácticas y experiencias, la importancia del análisis, prospección y tendencias del mercado de trabajo y el establecimiento de sinergias con otras organizaciones y redes. El trabajo colaborativo de la Red ya ha ofrecido importantes resultados, destacando especialmente la aprobación en su

III Asamblea de los «Principios básicos comunes necesarios para mejorar el empleo y la formación de los jóvenes», poniendo de este modo el foco en uno de los colectivos de atención prioritaria establecidos en el artículo 50 de la Ley de Empleo.

Por otro lado, en el caso de la OIT conviene recordar que ya en 2019 el Gobierno español impulsó y fue anfitrión en Madrid de la 108.ª Conferencia Internacional de Trabajo que analizó el conjunto de recomendaciones de la «Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor». Las conclusiones de esta Conferencia, que se tuvieron en cuenta en las reformas realizadas en las Políticas Activas de Empleo españolas en los años siguientes, señalaron la necesidad de fortalecer la protección de las personas trabajadoras mediante una garantía universal del empleo que proteja sus derechos fundamentales y garantice un salario para alcanzar un nivel de vida digno. Con ello, la OIT actualizaba sus orientaciones sobre las Políticas Activas de Empleo y el papel de los servicios públicos de empleo en relación con los derechos laborales de la ciudadanía, introduciendo una perspectiva más amplia y ambiciosa en relación con las transiciones y transformaciones en el empleo, plenamente coherente con la línea seguida por el Gobierno español en estos últimos años.

Por su parte, las recomendaciones de la OCDE sobre el papel de los servicios públicos de empleo, en particular después de la pandemia, han venido insistiendo en la necesidad de modernizar los servicios de empleo y formación como factores clave para mejorar el mercado laboral, y de redoblar los esfuerzos para volver a conectar a las personas poco cualificadas y otros grupos vulnerables con los empleos disponibles.

Asimismo, los servicios públicos de empleo responden cada vez en mayor medida a las prescripciones de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, y a sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con sus respectivas metas de carácter global, en particular el Objetivo 8 que se refiere expresamente al «Trabajo decente y el crecimiento económico».

También se ha alineado con la Carta Global de Derechos Laborales aprobada el pasado mes de noviembre en el seno del Congreso Internacional del Trabajo, que fue un encuentro de análisis y debate que concluyó con el compromiso de blindar los derechos de las personas trabajadoras en favor de la alianza de la lucha por el trabajo digno y la lucha climática para el futuro de millones de personas trabajadoras, promoviendo su protección, garantizando sus derechos laborales e impulsando su reconversión hacia empleos verdes, de calidad y dignos.

1.2 Participación y gobernanza.

Además de la necesidad de conectar esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo de forma coherente con los marcos de referencia internacionales, en particular con los propios de la Unión Europea, conviene recordar la importancia de la participación y en particular del Diálogo Social como fuente de mejora en el diseño y ejecución de las Políticas Activas de Empleo. En este sentido, cabe señalar el Acuerdo por la reactivación económica y del empleo firmado en 2020 por el Gobierno y los interlocutores sociales que ya establecía un compromiso para la reactivación económica y la creación de empleo de calidad junto a la extensión de las medidas de protección. La participación de los interlocutores económicos y sociales, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ha sido decisiva tanto en los procesos de planificación estratégica y el diseño de las Políticas Activas de Empleo como en el seguimiento de su ejecución y evaluación.

Por otra parte, en el caso de España, la descentralización política y administrativa reflejada en la coexistencia de servicios públicos de empleo en cada Comunidad Autónoma, además del Servicio Público de Empleo Estatal, permiten atender con mayor eficiencia las características y necesidades heterogéneas de los mercados laborales en cada territorio. En este sentido, tal y como han puesto de manifiesto distintas evaluaciones, es esencial mencionar la fortaleza del sistema de planificación y gestión de las Políticas Activas de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo y, por tanto, el trabajo desarrollado por las comunidades autónomas en relación con sus competencias de ejecución. Como se indicará más adelante, la reforma de las Políticas Activas de Empleo en el marco de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo refuerza este factor territorial con el fortalecimiento de la dimensión local y las potencialidades de las administraciones locales.

Así, es esencial mencionar los instrumentos de gobernanza previstos en el artículo 8 de la Ley de Empleo, Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que permiten la cooperación para la planificación y seguimiento de las Políticas Activas de Empleo desde el punto de vista orgánico. Asimismo, los otros instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo previstos en el artículo 11 de la Ley, además de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, son el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED) y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (SISPE). Ambos garantizan respectivamente la elaboración de las directrices necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas comunidades autónomas, los indicadores para conocer y evaluar anualmente su grado de cumplimiento y el establecimiento de protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo.

Hay que señalar que la participación y el modelo de gobernanza del Sistema Nacional de Empleo, incluyendo los instrumentos legalmente previstos que vienen sirviendo adecuadamente a sus objetivos desde hace más de una década, han sido considerados reiteradamente como una fortaleza del propio Sistema y, por extensión, como una garantía de la calidad del diseño y de la ejecución de las Políticas Activas de Empleo en cada período de planificación. Asimismo, en los últimos años se ha realizado un importante impulso de la Gobernanza del Sistema Nacional de Empleo, materializado especialmente en la Red COE (Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación) como soporte especializado del Sistema Nacional de Empleo para promover la innovación y experimentación en materia de políticas activas de empleo, no solo como lugar de encuentro físico y virtual de toda la Red sino también como armazón operativo de la política de empleo.

1.3 Marco normativo.

Las reformas de las Políticas Activas de Empleo impulsadas en el marco de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 se refrendaron desde el punto de vista normativo con la aprobación de la citada Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y posteriormente con el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se regula la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo que recoge los servicios garantizados establecidos en el título IV de la Ley, tanto los dirigidos a las personas como a las empresas.

Esta reforma legal, necesaria formalmente para establecer los derechos garantizados para la empleabilidad que había previsto la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, sirvió para consolidar con carácter general todos los aspectos esenciales de la mejora de las Políticas Activas de Empleo que se han indicado anteriormente.

En concreto, la Ley de Empleo reguló los servicios garantizados, directamente ligados a la mejora e innovación de la política de empleo, y desarrolla los elementos inspiradores centrados en su enfoque en favor de las personas y de las empresas, mediante el acompañamiento profesional a lo largo de toda la vida laboral para las personas trabajadoras y para las empresas, particularmente pequeñas y medianas.

Así, la presente Estrategia es la primera planificación plurianual que se realiza en el marco de esta nueva Ley de Empleo, por lo que debe ser coherente con la consideración de las Políticas Activas de Empleo como políticas públicas asociadas al ejercicio de derechos garantizados para la ciudadanía y las empresas. En este sentido, la nueva Estrategia no solo responderá a las recomendaciones del Pilar Social europeo y a los marcos de referencia internacionales sobre el papel que deben asumir los servicios públicos de empleo para asegurar las transiciones laborales justas y eficientes, sino garantizará el ejercicio efectivo de los derechos previstos legalmente mediante recursos y actuaciones de carácter estable y suficiente.

Para la materialización de este enfoque, a diferencia de la Estrategia anterior que debía priorizar las reformas normativas, esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se focalizará en asegurar el ejercicio de los derechos de los usuarios, personas y empresas, y, por tanto, en desplegar los servicios previstos en la Cartera Común regulada en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

2. Estado de situación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024

Las medidas que estructuran la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 suponían, en última instancia, una operacionalización de los objetivos estratégicos y específicos, es decir, una forma de concretar en actuaciones un conjunto de fines de política pública. Por lo tanto, comprobar si se han ejecutado, y de qué manera, es una forma de conocer el grado de cumplimiento de los objetivos en los que se inscribían.

En la evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 se estableció una primera valoración sobre el grado de avance de las medidas, comparando la planificación inicial y el grado de ejecución en el momento de realizar la evaluación. En el presente análisis, se actualiza la información analizada en la evaluación intermedia para conocer la situación de ejecución de las medidas en el momento final de su implementación (medido a partir del estado en diciembre de 2024).

Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Medidas	Periodo planificado	Ejecutado a diciembre de 2024	SITUACIÓN
1. Enfoque centrado en las personas y en las empresas	1.1. Acompañamiento personalizado a demandantes de empleo impulsando la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo desde la perspectiva de la persona	1. Desarrollar un marco común de referencia para el servicio de orientación y prospección.	2021-2024	Cumplida (100%)	V Cumplimiento según lo planificado
		2. Impulsar el enfoque de gestión por competencias en los servicios y programas de empleo y formación.	2021-2024	En ejecución (30-60%)	V Avance adecuado
	1.2. Servicio personalizado a empleadores/as impulsando un nuevo modelo de relación, reforzando la colaboración y la comunicación entre los servicios públicos de empleo y las empresas	3. Elaborar una cartera de servicios específicos dirigidos a empresas.	2023-2024	Cumplida (100%)	V Cumplimiento según lo planificado
		4. Desarrollar el sistema de información (SISPE) de empresas y portal de empresas	2023-2024	En ejecución (30-60%)	V Avance adecuado
	1.3. Políticas Activas de Empleo en los nuevos servicios públicos de empleo	5. Poner en marcha los nuevos Centros de orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo.	2021-2023	Cumplida (100%)	V Cumplimiento según lo planificado
2. Coherencia con la transformación productiva	2.1. Acompañar, con el conjunto de políticas activas de empleo, las estrategias públicas dirigidas al cambio de modelo productivo, su modernización y digitalización	6. Acompañamiento y orientación durante el proceso de transformación productiva.	2021-2023	Cumplida (100%)	V Cumplimiento según lo planificado
	2.2 Aprovechar el potencial del empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital, así como en sectores no tradicionales como las industrias creativas, culturales, de cuidados y de innovación; con especial atención a la actividad económica y el emprendimiento en territorios en situación de despoblación o transición productiva	7. Elaboración de planes territoriales y/o locales y sectoriales de transformación productiva	2021-2023	Cumplida (100%)	V Cumplimiento según lo planificado
		8. Prospección sistemática y programas de apoyo a sectores y territorios inmersos en procesos de transformación productiva.	2022-2024	Ejecución avanzada (+60%)	V Avance adecuado
		9. Potenciar las capacidades del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE para la prospección, el estudio del mercado de trabajo y la detección de las necesidades del mercado de trabajo.	2022-2024	Ejecución avanzada (+60%)	V Avance adecuado

Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Medidas	Periodo planificado	Ejecutado a diciembre de 2024	SITUACIÓN
3. Orientación hacia resultados	3.1. Consolidar un modelo integrado de evaluación de las Políticas Activas de Empleo	10. Diseñar el modelo integrado de evaluación y seguimiento de las políticas activas de empleo.	2021-2022	En ejecución (30-60%)	Continuación en la Estrategia 2025-2028
		11. Diseñar e implementar un plan de trabajo anual con expertos en evaluación a través de unidades especializadas.	2022-2024	En ejecución (30-60%)	Avance adecuado
	3.2. Valorar la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo	12. Evaluación de la calidad, impacto y satisfacción de la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.	2021-2024	En ejecución (30-60%)	Avance adecuado
		13. Creación de un mecanismo especializado en las funciones de evaluación de la calidad en la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.	2022-2024	En fase inicial (-30%)	Continuación en la Estrategia 2025-2028
	3.3. Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los Servicios Públicos de Empleo	14. Definir el espacio de gestión del conocimiento e innovación.	2021-2022	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado
		15. Definir e implementar planes anuales de trabajo de gestión del conocimiento e innovación.	2022-2024	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado

Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Medidas	Periodo planificado	Ejecutado a diciembre de 2024	SITUACIÓN
4. Mejora de las capacidades de los Servicios Públicos de Empleo	4.1. Diversificar los canales de prestación de los servicios del Sistema Nacional de Empleo, impulsando la accesibilidad universal a estos para asegurar se provisión continua, personalizada e inclusiva	16. Diversificar las formas de prestación (presencial o digital) de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.	2021-2024	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado
		17. Constituir el «expediente laboral personalizado único».	2024	Ejecución avanzada (+60%)	Avance adecuado
	4.2. Impulsar la transformación digital y la modernización de los servicios públicos de empleo mediante el desarrollo de procesos, recursos digitales de activación y mejora de la empleabilidad, más eficientes, seguros, fáciles de utilizar y de calidad	18. Impulsar la provisión, consolidación y profesionalización del personal de los servicios públicos de empleo (incluido el adscrito a los servicios de orientación y prospección), impulsando la formación permanente del Sistema Nacional de Empleo	2021-2024	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado
		19. Impulsar la transformación digital de los servicios públicos de empleo para el rediseño y optimización y modernización de los servicios públicos.	2021-2024	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado
	4.3. Planificar, actualizar y asegurar el acceso a la Formación Profesional para el Empleo, para fortalecer su prestación personalizada en base a las demandas del sistema productivo	20. Implantar, con las previas modificaciones normativas y presupuestarias, una nueva FPE continua y versátil.	2022-2024	Ejecución avanzada (+60%)	Avance adecuado
	4.4. Fortalecer el Sistema Nacional de Empleo a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de la calidad de sus datos, el intercambio de conocimiento en su seno y con otros organismos y entidades colaboradoras	21. Calidad y ética de los datos.	2021-2024	En fase inicial (-30%)	Continuación en la Estrategia 2025-2028
		22. Interoperabilidad en materia de empleo entre las administraciones públicas.	2022-2024	Ejecución avanzada (+60%)	Avance adecuado

Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Medidas	Periodo planificado	Ejecutado a diciembre de 2024	SITUACIÓN
5. Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo	5.1. Impulso financiero de las políticas activas de empleo: un marco financiero para ganar en mayor eficacia y cohesión en el Sistema Nacional de Empleo, y lograr una mejor asignación y optimización de todos los recursos económicos disponibles	23. Analizar mecanismos y herramientas que mejoren la planificación y el uso de los fondos disponibles buscando la mayor complementariedad y valor añadido de los mismos.	2021-2024	En fase inicial (-30%)	Avance adecuado
		24. Proponer y diseñar un sistema de información que permita contar en cada ámbito con los datos de todos los recursos e inversiones en políticas activas de empleo.	2022-2024	En fase inicial (-30%)	Continuación en la Estrategia 2025-2028
	5.2. Promover la mejora del sistema de Gobernanza existente con la finalidad de establecer un modelo más eficaz y eficiente que refuerce la cohesión del Sistema Nacional de Empleo	25. Establecer un mapa de participación institucional.	2021-2022	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado
		26. Proponer el establecimiento de una herramienta de información que facilite la gobernanza del Sistema Nacional de Empleo	2022-2024	Cumplida (100%)	Cumplimiento según lo planificado
	5.3. Mejorar la coordinación operativa de los distintos niveles administrativos que intervienen en las políticas activas de empleo y de la mejoría de la imagen de los servicios públicos de empleo	27. Necesidad de mejorar el conocimiento y la imagen de los servicios públicos de empleo	2021-2024	Ejecución avanzada (+60%)	Avance adecuado

Grado de avance de las medidas

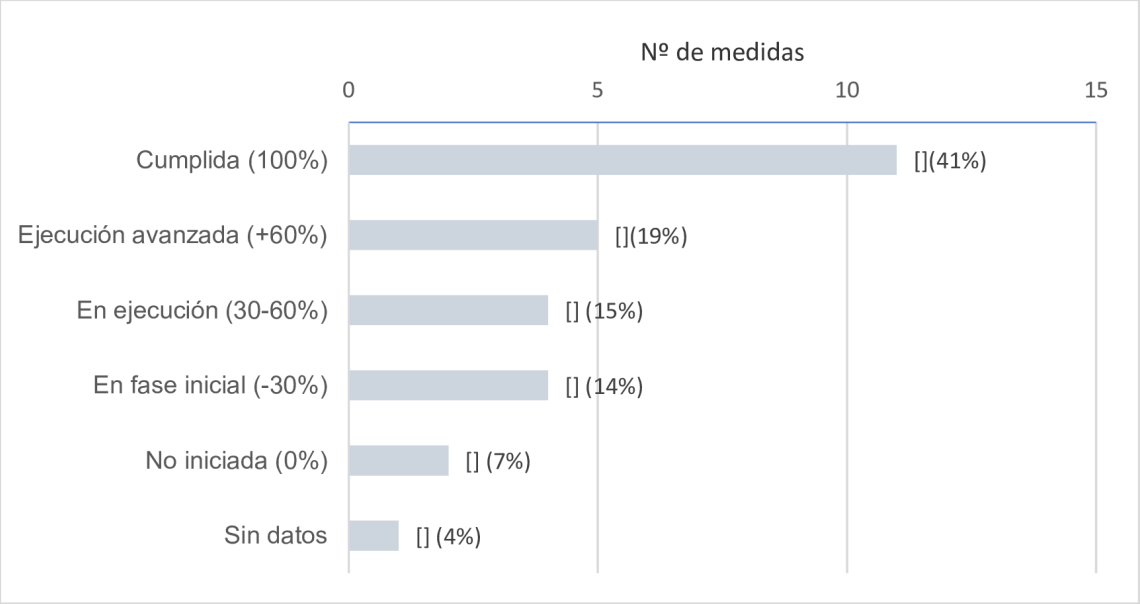
En cuanto al grado de avance que se ha producido en el último año, del total de veintisiete medidas que estructuran la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, el 59 % se encuentra en una fase muy avanzada de ejecución, como cabría esperar en el último año de la estrategia (dieciséis de las veintisiete medidas se encuentran cumplidas o con más del 60 % ejecutado). En síntesis:

– Doce medidas han sido plenamente cumplidas y seis se encuentran en fase de ejecución avanzada (con más del 60 % ejecutado). Respecto a septiembre de 2023, se han desarrollado plenamente siete medidas más.

– Cinco medidas se están ejecutando (es decir, se ha ejecutado entre el 30 y el 60 % de su cumplimiento) y otras cuatro se encuentran en fase inicial (se ha ejecutado menos del 30 %).

– La ejecución de cuatro medidas continuará en esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.

Gráfico 1. Grado de avance de las medidas en 2024 (total)



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de avance realizados por el SEPE.

Las doce medidas que han sido completamente cumplidas son:

– N.º 1: Desarrollar un marco común de referencia para el servicio de orientación y prospección.
– N.º 3: Elaborar una cartera de servicios específicos dirigidos a empresas.
– N.º 5. Poner en marcha los nuevos Centros de orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo.
– N.º 6. Acompañamiento y orientación durante el proceso de transformación productiva.
– N.º 7. Elaboración de planes territoriales y/o locales y sectoriales de transformación productiva.
– N.º 14. Definir el espacio de gestión del conocimiento e innovación.
– N.º 15. Definir e implementar planes anuales de trabajo de gestión del conocimiento e innovación.
– N.º 16. Diversificar las formas de prestación (presencial o digital) de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.
– N.º 18. Impulsar la provisión, consolidación y profesionalización del personal de los servicios públicos de empleo (incluido el adscrito a los servicios de orientación y prospección), impulsando la formación permanente del Sistema Nacional de Empleo.
– N.º 19. Impulsar la transformación digital de los servicios públicos de empleo para el rediseño y optimización y modernización de los servicios públicos.
– N.º 25. Establecer un Mapa de participación institucional.
– N.º 26. Proponer el establecimiento de una herramienta de información que facilite la Gobernanza del sistema.

Hay cuatro medidas cuya ejecución continuará en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028:

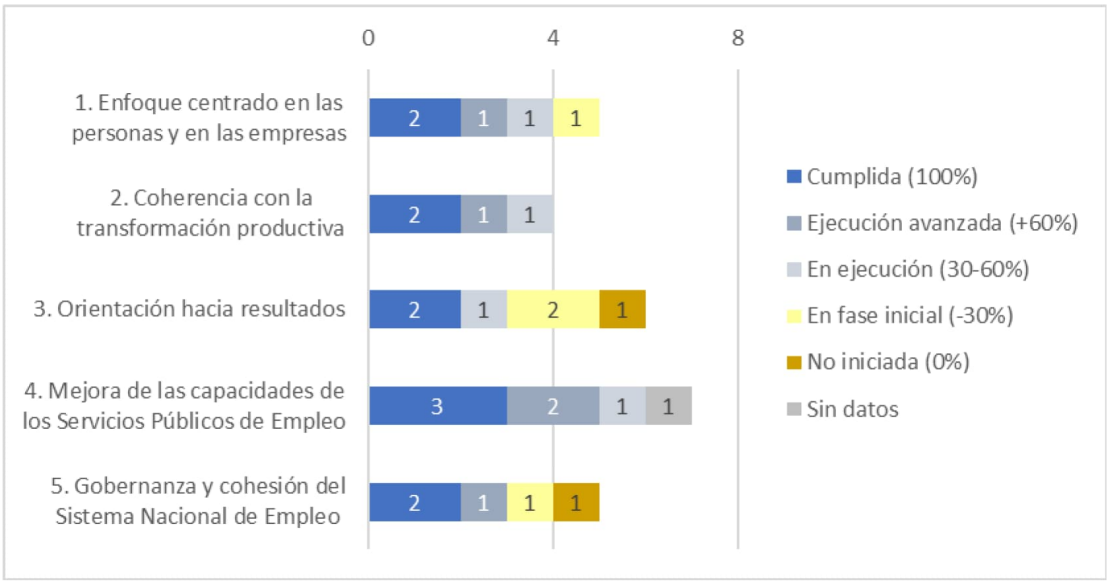
– N.º 10. Diseñar el modelo integrado de evaluación y seguimiento de las políticas activas de empleo.
– N.º 13. Creación de un mecanismo especializado en las funciones de evaluación de la calidad en la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.
– N.º 21. Calidad y ética de los datos.
– N.º 24. Proponer y diseñar un sistema de información que permita contar en cada ámbito con los datos de todos los recursos e inversiones en políticas activas de empleo.

Las medidas 10, 13 y 21 relacionadas con la evaluación, que se desarrollan en el marco del objetivo estratégico 8 de la presente Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo. La medida 24, que a partir de la información que ya se posee sobre la materia en el Ministerio de Trabajo y Economía Social, se reforzará en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo con nuevos cuadros de mando que monitorizarán la ejecución de las medias de empleo durante la vigencia de esta Estrategia.

A continuación, se muestra el grado de avance teniendo en cuenta el tipo de Objetivo Estratégico (Gráfico 2) y Objetivo Específico (Gráfico 3) en el que se alinea cada una de las medidas.

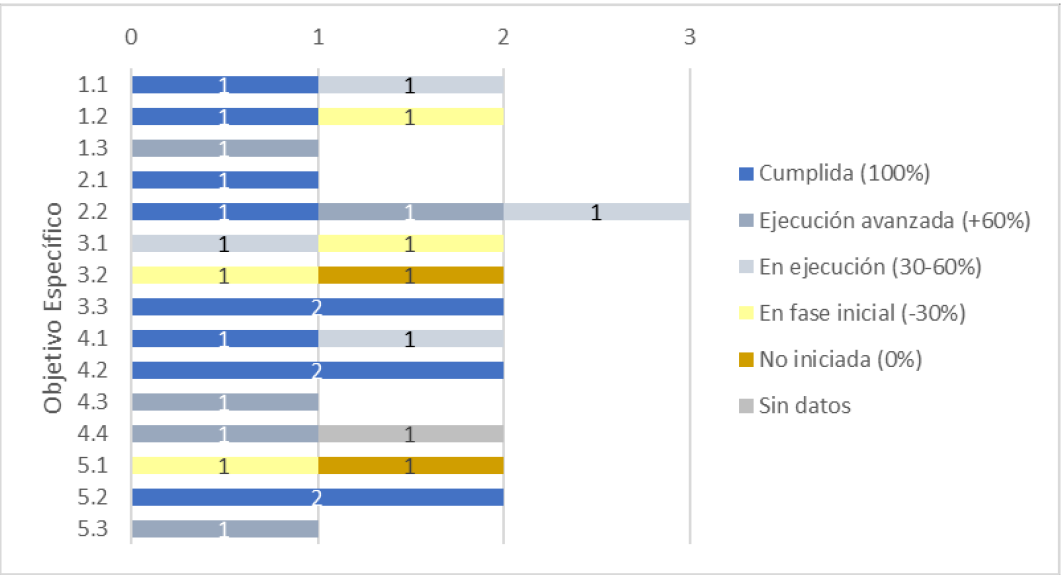
Como se puede observar en el siguiente Gráfico, la mayor parte de las medidas cumplidas corresponden con el Objetivo Estratégico 4 de «Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo». También existen grandes avances en el Objetivo Estratégico 1 sobre «Enfoque centrado en las personas y en las empresas» y en el Objetivo Estratégico 2 sobre «Coherencia con la transformación productiva», en el que más de la mitad de las medidas se encuentran en fases avanzadas.

Gráfico 2. Grado de avance de las medidas por objetivos estratégicos de la EEAE (2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de avance realizados por el SEPE.

Gráfico 3. Grado de avance de las medidas por objetivos específicos de la EEAE (2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de avance realizados por el SEPE.

Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024

Denominación de los Objetivos Específicos:

1.1 Acompañamiento personalizado a demandantes de empleo impulsando la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo desde la perspectiva de la persona.

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

1.3 Políticas Activas de Empleo en los nuevos servicios públicos de empleo.

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

2.2 Aprovechar el potencial del empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital […].

3.1 Consolidar un modelo integrado de evaluación de las políticas activas de empleo.

3.2 Valorar la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

3.3 Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los servicios públicos de empleo.

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

4.2 Impulsar la transformación digital y la modernización de los servicios públicos de empleo […].

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

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

5.1 Impulso financiero de las políticas activas de empleo: un marco financiero para ganar en mayor eficacia y cohesión en el Sistema Nacional de Empleo […].

5.2 Promover la mejora del sistema de gobernanza existente con la finalidad de establecer un modelo más eficaz y eficiente que refuerce la cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

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

3. Evaluaciones de la Estrategia y los Planes Anuales de Empleo

La evaluación de las estrategias, planes y medidas de política pública constituye un elemento esencial que acompaña todo su ciclo de vida y la puesta en marcha de las actuaciones. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo establece los principios básicos para el seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED) (hasta 2022 Plan Anual de Política de Empleo –PAPE–), para el desempeño del conjunto de Servicios Públicos de Empleo y de la calidad del servicio de empleo.

El desarrollo de la anterior Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, se vio acompañado del despliegue de distintos procesos de evaluación: la evaluación de los Planes Anuales de Política de Empleo 2021 y 2022, así como del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023 y la evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. En 2025 se concluirá el proceso evaluativo impulsado por el SEPE, con la publicación de las evaluaciones finales del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024 y de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. Estas iniciativas responden a la voluntad del pleno desarrollo de las evaluaciones como objetivo esencial dentro del proceso de transformación y modernización de las Políticas Activas de Empleo, impulsado por el Servicio Público de Empleo Estatal en colaboración con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

En un sentido amplio, este objetivo forma parte de la promoción de una verdadera cultura de la evaluación y de su paulatina sistematización a nivel estatal en el conjunto de las políticas públicas, del marco de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

En este nuevo marco normativo y planificador, la evaluación trasciende la visión tradicional de la medición de resultados, y se configura como un recurso imprescindible, buscando una mayor eficacia en la asignación de los recursos, la optimización del proceso de toma de decisiones, el impulso de la innovación en las actuaciones, el avance en el control de responsabilidades, y la rendición de cuenta antes los organismos, interlocutores sociales y la sociedad en su conjunto.

Precisamente por esta concepción, estos instrumentos legales y de planificación estratégica incorporan un enfoque transversal, integral y participativo que, en el caso de los servicios públicos de empleo, se orienta hacia el fortalecimiento de sus capacidades y el diseño e implantación de herramientas capaces de analizar el impacto de las Políticas Activas de Empleo con un enfoque más amplio que el meramente presupuestario y sus fuentes de financiación.

La evaluación de las Políticas Activas de Empleo se dirige a la valoración sistemática del grado de cumplimiento de los objetivos de todos y cada uno de los servicios y programas que las configuran, tanto a nivel estatal como autonómico. También se dirige a los instrumentos de gobernanza y a los instrumentos legales de planificación de las Políticas Activas de Empleo; concretamente de la Estrategia, en su vertiente de determinación de objetivos plurianuales, y hacia el PAPE/PAFED, en su vertiente de concreción de estos objetivos con carácter anual y territorial.

La profundización en el reto de su evaluación integral y sistemática se completará con el pleno desarrollo de la Agencia Estatal de Empleo, prevista en la Ley de Empleo, y en su colaboración con la futura Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, responsable de coordinar, supervisar e impulsar el sistema público de evaluación a nivel estatal en los próximos años.

3.1 Aprendizajes del proceso evaluativo en el marco de la Estrategia precedente.

En septiembre de 2023 se presentaron los resultados de la evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, que agruparon los resultados de

impacto de los servicios garantizados ofrecidos en 2021 y 2022, a las personas demandantes de empleo, sobre su situación laboral posterior a la recepción de estos.

La razón de ser de las políticas activas de empleo es que las personas demandantes de empleo puedan incorporarse al mercado de trabajo y, además, que lo hagan a través de empleos de calidad. Por ello, las evaluaciones deben centrar su foco en comprobar si estos servicios logran cumplir con dicho propósito, pudiendo corroborar no solo que los servicios consigan aumentar la inserción laboral de las personas destinatarias, sino también determinan su impacto sobre las condiciones laborales que caracterizan el empleo generado.

En términos metodológicos, los estudios de impacto se han centrado en una metodología cuasiexperimental, que busca estimar un contrafactual válido, es decir, realizar una aproximación a la situación laboral que las personas demandantes de empleo tendrían si no hubieran recibido los servicios garantizados. Este tipo de análisis tiene como ventaja que permite aislar la influencia causal de factores externos o contextuales, permitiendo atribuir los cambios en la situación laboral como resultado directo de la intervención.

Esta aproximación se basa en una comparación, en el tiempo, entre las personas demandantes de empleo destinatarias de los servicios garantizados (grupo de tratamiento), y las personas demandantes que no han recibido estos servicios, y que solo han realizado el Diagnóstico individualizado inicial (grupo de control), sobre la hipótesis de que este diagnóstico no tiene una influencia sobre la empleabilidad o la probabilidad de insertarse en un empleo. Tras la aplicación de técnicas de emparejamiento entre ambos grupos (utilizando la técnica de *Propensity Score Matching*), para asegurar que ambos cuentan con características similares y por ende son estadísticamente comparables, se realiza un análisis de diferencias en diferencias, comparando la situación laboral en los seis meses previos al paso por los servicios garantizados, y los seis meses posteriores.

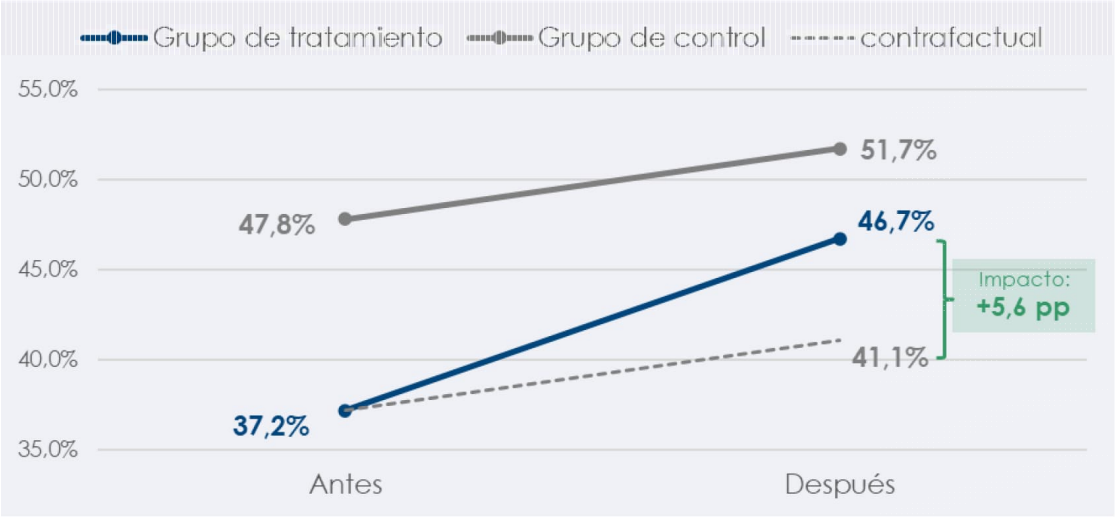
En lo que se refiere al territorio, la evaluación tuvo en cuenta los datos del impacto recopilados de todas las comunidades autónomas en las que se implementaron los servicios e integrados en un análisis conjunto. Las diferencias detectadas entre las diversas comunidades autónomas, a pesar de ser reflejadas a lo largo de la evaluación, no impidieron lograr unas conclusiones aplicables al conjunto del territorio estatal.

La evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, en su análisis de impacto, viene a reafirmar los resultados de las evaluaciones de los servicios garantizados del PAPE 2021 y PAPE 2022. Cada uno de estos procesos demostró resultados similares y favorables al efecto de los servicios garantizados sobre la inserción laboral de las personas demandantes de empleo, y en específico, a los distintos colectivos prioritarios de atención. La estabilidad y la coherencia en los resultados obtenidos permiten obtener conclusiones válidas y fiables, útiles para la toma de decisiones para la gestión y el diseño de nuevas políticas activas de empleo, así como la priorización de objetivos estratégicos y líneas de acción que vertebran la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.

De la evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, destacan las siguientes conclusiones:

Como ilustra el Gráfico 4, el impacto estimado de los servicios garantizados sobre la inserción laboral de las personas demandantes de empleo fue de +5,6 puntos porcentuales (p.p.), lo que indica que participar en las intervenciones que ofrecen los servicios públicos de empleo garantiza un mayor acceso al mercado laboral.

Gráfico 4. Impacto contrafactual de la EEAAE (Eval. intermedia), inserción laboral total (6 meses)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y de la TGSS.

El Gráfico 5 muestra el impacto neto sobre la inserción laboral de las personas que participan en cada uno de los servicios o combinaciones de servicios. En el gráfico se muestra, por una parte, el impacto (positivo o negativo) sobre la inserción que ha tenido la recepción del servicio de análisis, comparado con el grupo de control y, por otro lado, la mejora respecto al punto de partida del propio grupo de tratamiento del servicio concreto (porcentaje entre paréntesis). Como se puede observar, la realización conjunta de tutorías y formación, y su acompañamiento con itinerarios, son las dos intervenciones más exitosas, aunque son realizadas por un bajo número de población demandante: 37.338 y 22.497 personas, respectivamente. La tasa de inserción de quienes reciben estos dos servicios alcanza +19,5 y +16,4 puntos adicionales de impacto respecto al grupo de control, constituyendo las trayectorias de servicios con mayor eficacia.

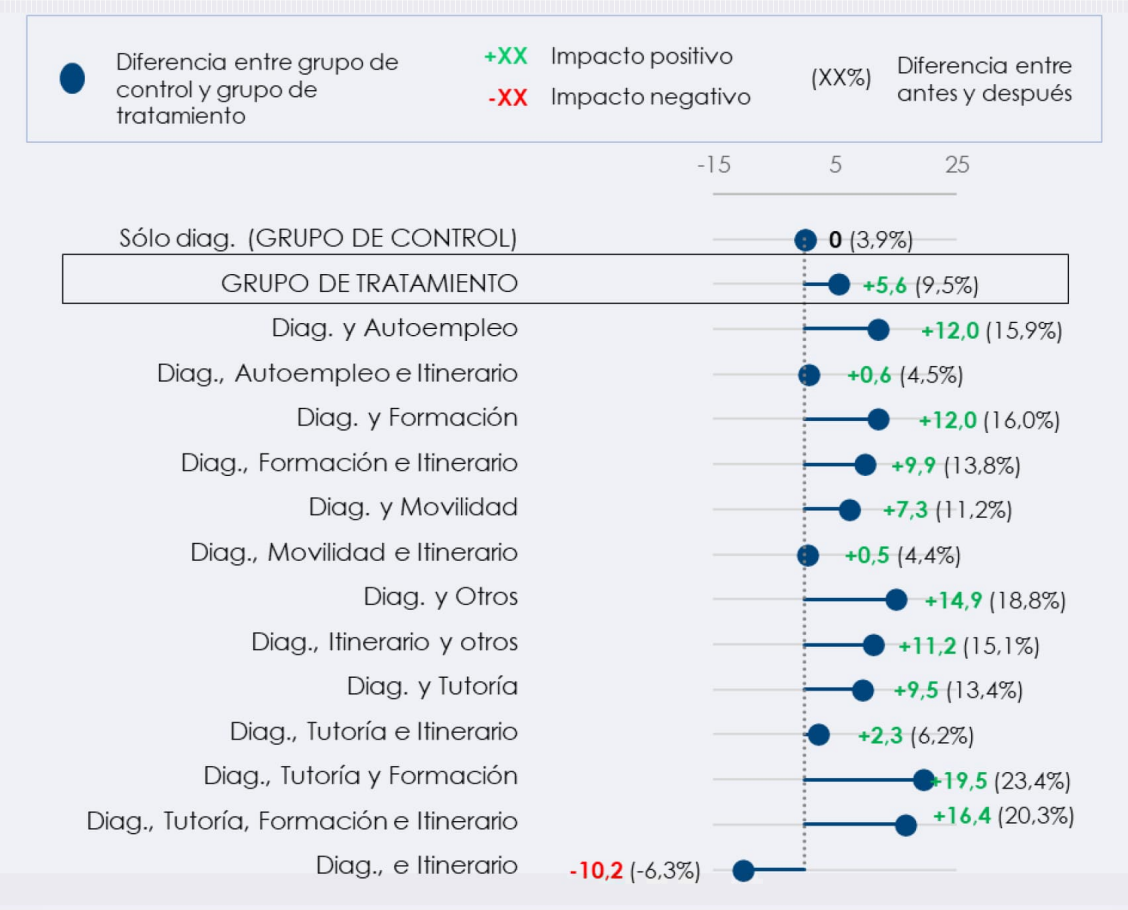
La formación en el trabajo, tras la tutorización, es uno de los servicios en los que más participan las personas demandantes, aunque como se demostró en la evaluación, no se orienta especialmente a las que tienen menores niveles formativos, pues quienes más participan son las personas que cuentan con, al menos, estudios secundarios.

Cabe destacar que los Itinerarios personalizados suponen el único servicio con un impacto negativo sobre la incorporación al mercado de trabajo (-10,2 pp.), a pesar del elevado número de demandantes (131.659) que solo reciben este tipo de intervenciones de activación para el empleo. No obstante, los itinerarios han demostrado ser un valor agregado importante al combinarse y apoyarse con otro tipo de servicios.

De esta evaluación se desprende que el mayor éxito en la inserción laboral se encuentra en la combinación de servicios; en especial cuando son reforzados con la combinación de tutorizaciones y formaciones. La participación con intensidad en estas acciones no tiene una alta cobertura entre las personas, pero presentan, en general y en todos los colectivos, resultados favorables a la incorporación laboral.

Parece contradictorio que el mayor éxito se dé entre combinaciones de servicios bien planificadas, y sin embargo el servicio «itinerario personalizado» evaluado en solitario muestre un impacto negativo. Como hipótesis, este hecho parece deberse a que la sola asignación de un itinerario, sin que se concrete o vincule a una combinación de servicios, no mejora la empleabilidad. Incluso puede ser un indicador de rechazo a esos servicios propuestos. Entendiendo las combinaciones de servicios como itinerarios aplicados, está claro que su impacto en la mejora de la empleabilidad es el más significativo de todas las atenciones.

Gráfico 5. Impacto neto por servicio: diferencia en diferencias (6 meses)

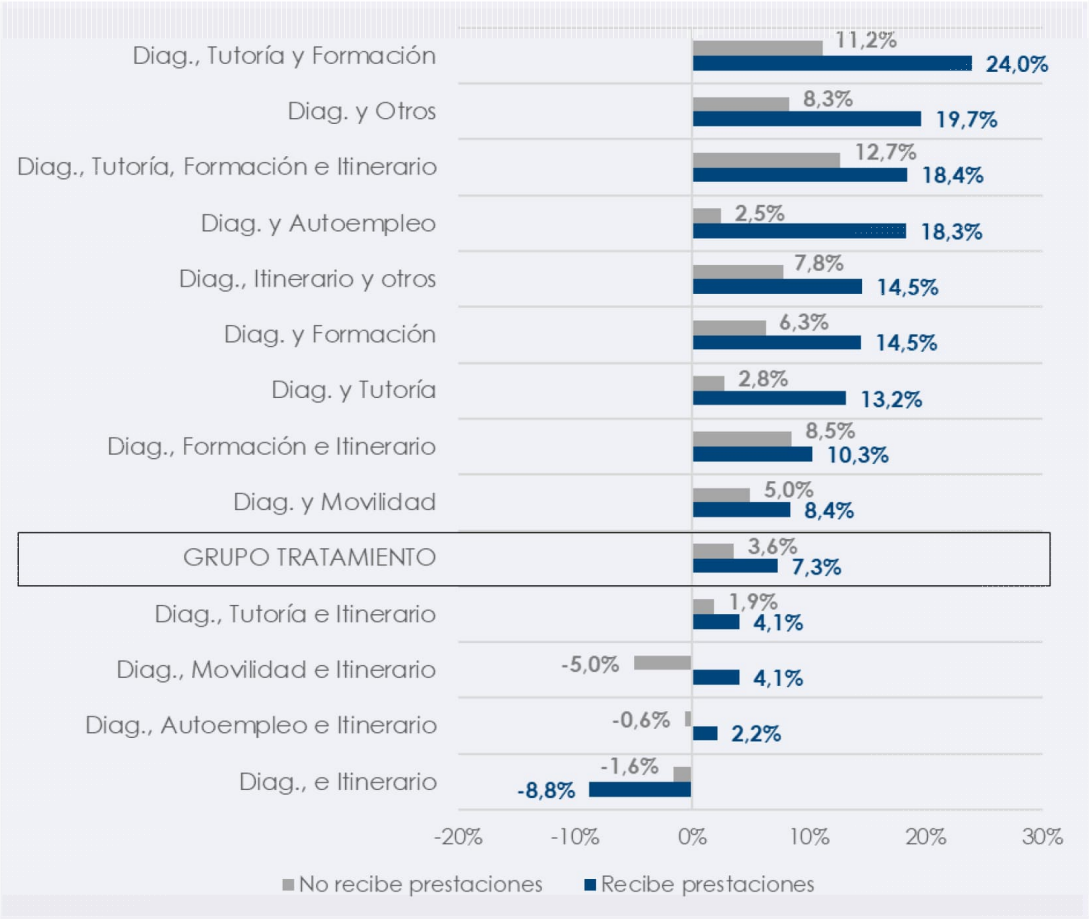


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y de la TGSS.

En relación con la población perceptora de prestaciones por desempleo, al comparar en total solo el grupo de tratamiento, el impacto global de los servicios es de +7,3 puntos de inserción entre el grupo que sí percibe prestaciones, y de +3,6 pp. entre quienes no las perciben (ver Gráfico 6).

Esta tendencia se mantiene en todos los grupos de servicios analizados, presentando tasas de impacto mucho más elevadas entre quienes sí reciben prestaciones. Esto demuestra que los servicios garantizados tienen un éxito considerablemente mayor entre las personas demandantes de empleo perceptoras de prestaciones, lo que se podría explicar, tanto debido a la implicación previa de estos con el mercado laboral, como a su vinculación más estrecha con los mecanismos de apoyo al empleo.

Gráfico 6. Impacto de los tipos de servicios garantizados según perceptores de prestaciones. Puntos de impacto respecto al grupo de control (6 meses)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y de la TGSS.

4. Conclusiones y aspectos a considerar en la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo

Jóvenes y personas en situación de Paro de Larga Duración:

El impacto que tienen sobre la empleabilidad las combinaciones de servicios se ha analizado también para los diferentes grupos y colectivos de personas atendidas por los servicios públicos de empleo. A la vista de los resultados de las evaluaciones de los Planes Anuales de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-24, es necesario reforzar especialmente las atenciones a las personas jóvenes y a las que se encuentran en una situación de paro de larga duración. Estos son los dos colectivos donde el impacto en la empleabilidad conseguido muestra un mayor margen de mejora.

Así pues, se pondrán en marcha planes específicos de atención a estos colectivos, acordados en el marco del Diálogo Social, para dar mayor impulso y coherencia al conjunto de medidas dirigidas a ambos, que la presente estrategia ya incorpora en el desarrollo de sus objetivos operativos. Nueve medidas de la presente Estrategia se dirigen específicamente a estos dos colectivos, distribuidas en tres de sus objetivos operativos (2.1, 2.3 y 7.3).

Personas extranjeras.

Son uno de los colectivos en los que mayor impacto están teniendo las atenciones prestadas por los servicios públicos de empleo. El papel relevante que está desempeñando este colectivo en el buen comportamiento de nuestro mercado de trabajo, sosteniendo el

crecimiento de la población ocupada, incrementando la actividad y facilitando la cobertura de puestos vacantes, junto con el reto que supone facilitar su integración social y laboral plena, tienen su reflejo en dos medidas incluidas en dos objetivos operativos (2.3 y 7.3).

Atención a empresas.

En el marco de la evaluación del PAPE 2022, se estudió específicamente la relación entre ofertas y demandas de empleo. Las evaluaciones realizadas por la Red PES sobre el SNE en el marco del Proyecto Benchlearning dieron lugar a recomendaciones sobre la mejora de los servicios a empresas. Así, el despliegue efectivo de la garantía de servicios a las empresas se realizará en el período de vigencia de esta Estrategia, y su evaluación requerirá contar con datos comunes y comparables en todo el territorio del Estado, sobre empresas atendidas y servicios prestados. Para ello, los sistemas tecnológicos y el conjunto de aplicativos informáticos que dan soporte a la gestión del empleo se ampliarán para dar cabida al registro de las empresas que soliciten atención, y a la codificación de los servicios y atenciones proporcionadas. La incorporación de esa información al Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo se realizará acordando los datos, reglas y procesos comunes, y su contenido común se definirá en colaboración entre el SEPE y los servicios públicos de empleo autonómicos.

Otras conclusiones y su relación con los resultados de la evaluación.

De manera más general, los resultados de las evaluaciones de impacto, de eficacia, realizadas sobre las atenciones prestadas a las personas demandantes de empleo, han orientado los objetivos operativos del primer Bloque (1.1 al 2.3), acompañando el nuevo escenario de garantía de servicios a las personas que establece la Ley de Empleo vigente.

Las evaluaciones sobre los procedimientos en el Sistema Nacional de Empleo, incluidas también en las evaluaciones de los Planes Anuales, se han tenido en cuenta para elaborar el tercer Bloque de medidas y sus objetivos operativos (5.1, 5.2 y 6.1).

Finalmente, los análisis realizados en el marco del Plan de Transversalización, y el desarrollo de la evaluación de los Planes Anuales y la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-24 tienen su reflejo en las medidas y objetivos operativos del Bloque 4 (objetivos 7.1 a 8.4).

5. Ciudades de Ceuta y Melilla en la Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo

Las Ciudades de Ceuta y Melilla son entes autonómicos con particularidades estructurales que las diferencian del resto del territorio nacional. Su ubicación estratégica y localización como enclave en el norte de África hacen que deban enfrentar retos complejos, ajustando su modelo administrativo y económico a esta especial situación.

Así, la estructura político-administrativa de ambas Ciudades –parte indisoluble e irrenunciable de nuestra soberanía– se ajusta constitucional y jurídicamente a su particular condición, con una representación parlamentaria garantizada normativamente y un régimen de autogobierno definido en el Estatuto de Autonomía de 1995, con mayor peso competencial del Estado respecto al resto del sistema autonómico.

Gozan de un régimen fiscal propio, con beneficios e incentivos, situándose, asimismo, fuera del territorio aduanero de la Unión Europea.

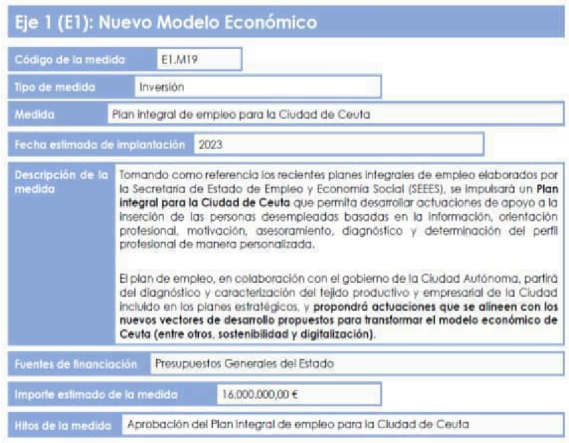
Este contexto geopolítico y socioeconómico particular de estas Ciudades, agravado en los últimos años por la pandemia del covid-19, unido a las características singulares propias de una sociedad de frontera (sociedad diversa, presión asistencial y migratoria, fragilidad ante crisis sociopolíticas, etc.), requieren una atención diferenciada por la suma de dificultades asociadas a factores económicos, sociales, demográficos y su propio carácter extra peninsular.

A tal efecto, el 18 de octubre de 2022, el Consejo de Ministros aprobó los Planes Integrales de Desarrollo Socioeconómico de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que constituyen sendas estrategias para incentivar la creación de oportunidades en los dos territorios, asegurar su viabilidad económica, reforzar la cohesión social y reducir las diferencias económicas con el resto de España, en un marco de relaciones de buena vecindad con Marruecos.

Con una inversión en conjunto superior a 711 millones de euros entre 2023 y 2026 para la ejecución de más de 70 medidas (inversiones y reformas) para cada una de las ciudades, los Planes se estructuran alrededor de tres grandes ejes de acción transversales: nuevo modelo económico que fomente la economía verde, circular y digital, promocione el turismo sostenible y luche contra el desempleo, inversiones y medidas transversales en infraestructuras y vivienda y mejora de los servicios públicos imprescindibles para garantizar el buen funcionamiento del Estado de bienestar, que, bajo la coordinación del Ministerio de Política Territorial, movilizan recursos del Estado en un compromiso absoluto de la Administración General del Estado y los distintos departamentos ministeriales con la revitalización económica de las ciudades y el progreso en estos territorios.

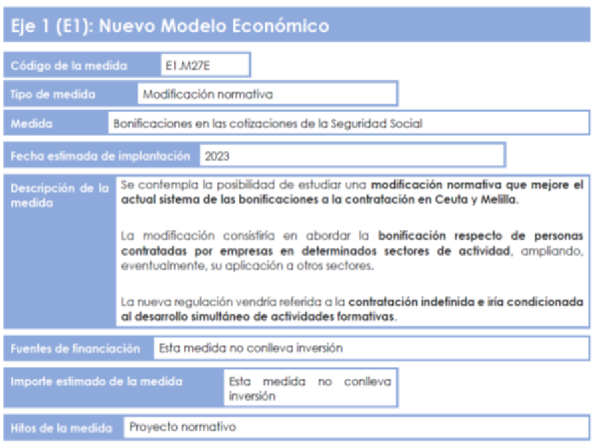
En el marco de la actual Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, los Planes anuales para el Fomento del Empleo Digno concretarán las directrices necesarias para alcanzar los objetivos de esta Estrategia en cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos y fijarán los servicios y programas de activación para el empleo que se desarrollarán por el Servicio Público de Empleo Estatal en ambos territorios.

Medidas relacionadas con el fomento del empleo en el Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la ciudad de Ceuta



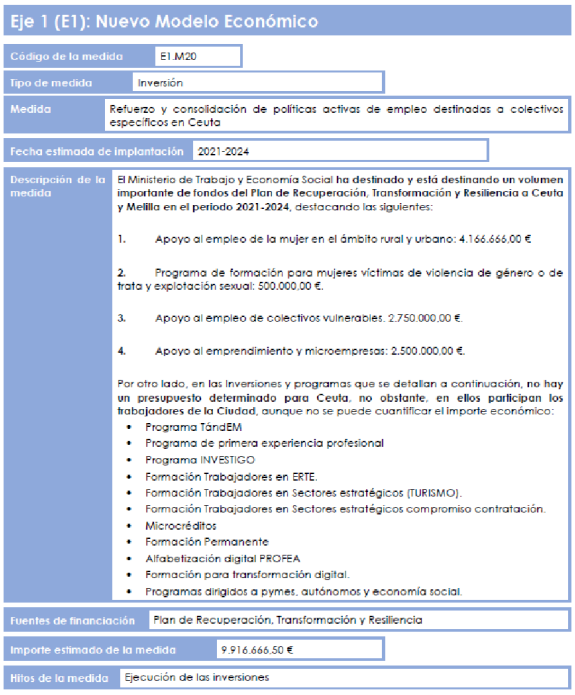
Eje 1 (E1): Nuevo Modelo Económico

Código de la medida	E1.M19
Tipo de medida	Inversión
Medida	Plan integral de empleo para la Ciudad de Ceuta
Fecha estimada de implantación	2023
Descripción de la medida	Tomando como referencia los recientes planes integrales de empleo elaborados por la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (SEEES), se impulsará un **Plan integral para la Ciudad de Ceuta** que permita desarrollar actuaciones de apoyo a la inserción de las personas desempleadas basadas en la información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional de manera personalizada. El plan de empleo, en colaboración con el gobierno de la Ciudad Autónoma, partirá del diagnóstico y caracterización del tejido productivo y empresarial de la Ciudad incluido en los planes estratégicos, y **propondrá actuaciones que se alineen con los nuevos vectores de desarrollo propuestos para transformar el modelo económico de Ceuta (entre otros, sostenibilidad y digitalización).**
Fuentes de financiación	Presupuestos Generales del Estado
Importe estimado de la medida	16.000.000,00 €
Hitos de la medida	Aprobación del Plan Integral de empleo para la Ciudad de Ceuta



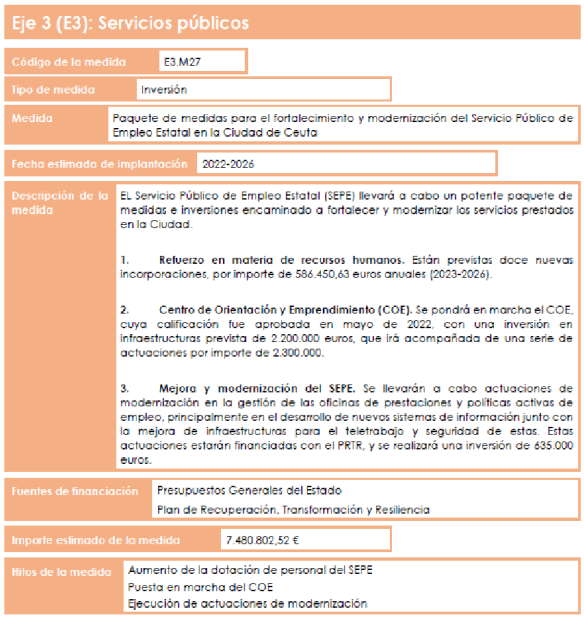
Eje 1 (E1): Nuevo Modelo Económico

Código de la medida	E1.M27E
Tipo de medida	Modificación normativa
Medida	Bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social
Fecha estimada de implantación	2023
Descripción de la medida	Se contempla la posibilidad de estudiar una **modificación normativa que mejore el actual sistema de las bonificaciones a la contratación en Ceuta y Melilla.** La modificación consistiría en abordar la **bonificación respecto de personas contratadas por empresas en determinados sectores de actividad**, ampliando, eventualmente, su aplicación a otros sectores. La nueva regulación vendría referida a la **contratación indefinida e iría condicionada al desarrollo simultáneo de actividades formativas.**
Fuentes de financiación	Esta medida no conlleva inversión
Importe estimado de la medida	Esta medida no conlleva inversión
Hitos de la medida	Proyecto normativo



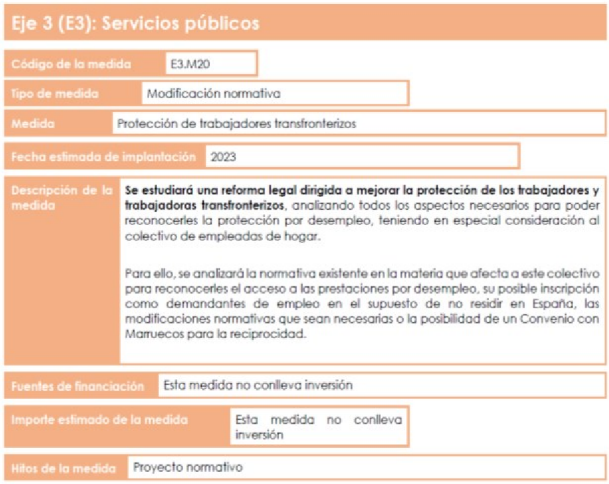
Eje 1 (E1): Nuevo Modelo Económico

Código de la medida	E1.M20
Tipo de medida	Inversión
Medida	Refuerzo y consolidación de políticas activas de empleo destinadas a colectivos específicos en Ceuta
Fecha estimada de implantación	2021-2024
Descripción de la medida	El Ministerio de Trabajo y Economía Social **ha destinado y está destinando un volumen importante de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a Ceuta y Melilla en el período 2021-2024**, destacando las siguientes: 1. Apoyo al empleo de la mujer en el ámbito rural y urbano: 4.166.666,00 € 2. Programa de formación para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual: 500.000,00 €. 3. Apoyo al empleo de colectivos vulnerables. 2.750.000,00 €. 4. Apoyo al emprendimiento y microempresas: 2.500.000,00 €. Por otro lado, en las inversiones y programas que se detallan a continuación, **no hay un presupuesto determinado para Ceuta, no obstante, en ellos participan los trabajadores de la Ciudad**, aunque no se puede cuantificar el importe económico: • Programa TándEM • Programa de primera experiencia profesional • Programa INVESTIGO • Formación Trabajadores en ERTE. • Formación Trabajadores en Sectores estratégicos (TURISMO). • Formación Trabajadores en Sectores estratégicos compromiso contratación. • Microcréditos • Formación Permanente • Alfabetización digital PROFEA • Formación para transformación digital. • Programas dirigidos a pymes, autónomos y economía social.
Fuentes de financiación	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Importe estimado de la medida	9.916.666,50 €
Hitos de la medida	Ejecución de las inversiones



Eje 3 (E3): Servicios públicos

Código de la medida	E3.M27
Tipo de medida	Inversión
Medida	Paquete de medidas para el fortalecimiento y modernización del Servicio Público de Empleo Estatal en la Ciudad de Ceuta
Fecha estimada de implantación	2022-2026
Descripción de la medida	EL Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) llevará a cabo un potente paquete de medidas e inversiones encaminado a fortalecer y modernizar los servicios prestados en la Ciudad. 1. **Refuerzo en materia de recursos humanos.** Están previstas doce nuevas incorporaciones, por importe de 586.450,63 euros anuales (2023-2026). 2. **Centro de Orientación y Emprendimiento (COE).** Se pondrá en marcha el COE, cuya calificación fue aprobada en mayo de 2022, con una inversión en infraestructuras prevista de 2.200.000 euros, que irá acompañada de una serie de actuaciones por importe de 2.300.000. 3. **Mejora y modernización del SEPE.** Se llevarán a cabo actuaciones de modernización en la gestión de las oficinas de prestaciones y políticas activas de empleo, principalmente en el desarrollo de nuevos sistemas de información junto con la mejora de infraestructuras para el teletrabajo y seguridad de estas. Estas actuaciones estarán financiadas con el PRTR, y se realizará una inversión de 635.000 euros.
Fuentes de financiación	Presupuestos Generales del Estado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Importe estimado de la medida	7.480.802,52 €
Hitos de la medida	Aumento de la dotación de personal del SEPE Puesta en marcha del COE Ejecución de actuaciones de modernización



Eje 3 (E3): Servicios públicos

Código de la medida	E3.M20
Tipo de medida	Modificación normativa
Medida	Protección de trabajadores transfronterizos
Fecha estimada de implantación	2023
Descripción de la medida	**Se estudiará una reforma legal dirigida a mejorar la protección de los trabajadores y trabajadoras transfronterizos**, analizando todos los aspectos necesarios para poder reconocerles la protección por desempleo, teniendo en especial consideración al colectivo de empleadas de hogar. Para ello, se analizará la normativa existente en la materia que afecta a este colectivo para reconocerles el acceso a las prestaciones por desempleo, su posible inscripción como demandantes de empleo en el supuesto de no residir en España, las modificaciones normativas que sean necesarias o la posibilidad de un Convenio con Marruecos para la reciprocidad.
Fuentes de financiación	Esta medida no conlleva inversión
Importe estimado de la medida	Esta medida no conlleva inversión
Hitos de la medida	Proyecto normativo

Medidas relacionadas con el fomento del empleo en el Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la ciudad de Melilla

6. Ámbito de gestión estatal en la Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo

Igualmente, en el marco de la actual Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, los Planes anuales para el Fomento del Empleo Digno concretarán las directrices necesarias para alcanzar los objetivos de esta Estrategia en el ámbito estatal, los indicadores que se usarán para conocer y evaluar anualmente su grado de cumplimiento y fijarán los servicios y programas de activación para el empleo que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley

3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, desarrollará el Servicio Público de Empleo Estatal con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos.

Los programas comunes y propios desarrollados a nivel estatal se articularán en torno a los seis Ejes de políticas activas de empleo en los que se estructuran los Planes anuales e incluirán tanto los relativos a la formación en el trabajo de ámbito estatal, como a los incentivos a la contratación laboral, y a otros programas que se ejecutan a través de distintos instrumentos jurídicos en el ámbito estatal. Entre ellos cabe destacar por su transcendencia los siguientes:

− La iniciativa de formación de oferta de ámbito estatal para personas demandantes de servicios de empleo ocupadas, destinada a financiar la ejecución de programas de formación sectoriales, transversales y de formación habilitante o capacitadora, de acuerdo con la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla dicha ley y la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

La formación de las personas trabajadoras ocupadas es un factor decisivo para la garantía del ejercicio de su derecho a la formación, como forma de favorecer su formación a lo largo de la vida, mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal, de manera que se mejoren sus perspectivas de empleo estable y de calidad. Asimismo, esta formación es clave para el progreso de los sectores productivos y la mejora de la competitividad y productividad de las empresas, al estar ligado su crecimiento al incremento de las competencias de la población activa.

En este marco, la finalidad de esta iniciativa de formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas es conseguir que el tejido productivo nacional sea un referente de competitividad y calidad en un mercado global, a través de la adquisición y mejora de competencias técnico-profesionales y transversales relacionadas con los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, así como con las necesidades de adaptación a los cambios necesarios del sistema productivo y a las posibilidades de promoción profesional y desarrollo personal de las personas trabajadoras, a fin de que obtengan mejor capacitación para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y les permita mejorar su empleabilidad.

− La formación de ámbito estatal dirigida a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con el diálogo social y negociación colectiva, de acuerdo con lo establecido en la Orden TMS/379/2019, de 28 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por el Servicio Público de Empleo Estatal, para la financiación de planes de formación de ámbito estatal, dirigidos a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con el diálogo social y la negociación colectiva, modificada por la Orden TES/1079/2022, de 10 de noviembre. Las actividades formativas financiadas en este marco tienen como finalidad el desarrollo de planes de formación que incluyan actividades formativas dirigidas a la capacitación de personas vinculadas con organizaciones sindicales y asociaciones empresariales de ámbito estatal para el desarrollo de las funciones relacionadas con el diálogo social de ámbito estatal y la negociación colectiva.

− La formación de las personas en situación de privación de libertad y la formación de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación de carácter temporal con las Fuerzas Armadas, que se financie en régimen de concesión directa, según lo establecido en el artículo 6.5.d), de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, a través de la programación, gestión, seguimiento y control de estas iniciativas de formación.

− La formación programada por las empresas para sus trabajadores y trabajadoras en función de sus necesidades, a través de la gestión, seguimiento y control de las acciones formativas que se organicen e impartan en este marco con flexibilidad en sus contenidos y el momento de su impartición, siempre que se respeten las condiciones establecidas en la normativa reguladora (la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, y el Real Decreto 694/2017,

de 3 de julio, por el que se desarrolla dicha ley) y se financien a través del «crédito de formación» que se hace efectivo mediante bonificaciones en las correspondientes cotizaciones empresariales a la Seguridad Social a medida que se realiza la comunicación de finalización de las acciones formativas.

− Los permisos individuales de formación para que las personas trabajadoras realicen formación reconocida mediante una titulación o acreditación oficial, a fin de favorecer su desarrollo profesional y personal, siempre que no constituya una formación obligatoria para el empresario, a través de la gestión, seguimiento y control de las acciones formativas que se ejecuten en este marco y se financien a través del «crédito de formación» ya indicado.

– Incentivos a la contratación laboral de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. Estos incentivos tienen como objetivos generales promocionar la contratación de las personas desempleadas, especialmente de las más vulnerables, contribuir al mantenimiento y la mejora de la calidad del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas, así como fomentar la creación de empleo en el ámbito de la economía social. Con independencia de su nacionalidad, origen étnico, sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, religión o creencias, ideología, discapacidad, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que determine, podrán ser destinatarias de las medidas de fomento de la contratación laboral, cuando se financien mediante bonificaciones en la cotización las personas de atención prioritaria, que figuren registradas en los servicios públicos de empleo como demandantes de servicios de empleo en situación laboral de desempleadas y personas trabajadoras que se encuentren en determinados supuestos.

− El Programa de Fomento del Empleo Agrario, regulado mediante el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, que tiene por objeto subvencionar proyectos de interés general y social a ejecutar por las distintas Administraciones públicas, por sí mismas o en régimen de adjudicación, subvencionándose la contratación de personas trabajadoras desempleadas, preferentemente eventuales agrarias, así como proyectos de inversión de las Administraciones públicas, generadores de empleo para las personas trabajadoras eventuales agrarias.

− Los programas experienciales de empleo y formación TándEM dirigidos a mejorar las posibilidades de inserción de las personas participantes desempleadas mediante su cualificación en alternancia con la práctica profesional, previstos en los artículos 30 a 35 y en el artículo 86.1.b) del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, así como en la Orden TES/1077/2023, de 28 de septiembre, por la que se establecen, en el ámbito competencial del Servicio Público de Empleo Estatal, las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de programas de políticas activas de empleo previstos en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre.

− Los programas para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral de personas jóvenes desempleadas menores de 30 años a través del programa Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Publicas y el programa Investigo, regulados en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, modificado por el Real Decreto 1248/2024, de 10 de diciembre, mediante subvenciones destinadas a la contratación laboral. A través de esta contratación se cubrirán preferentemente puestos en tareas relacionadas con la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios, la cohesión social, la atención a las personas con discapacidad y a las personas en situación de dependencia e intervención con colectivos vulnerables, la rehabilitación de entornos y vivienda, así como el desarrollo local rural.

CAPÍTULO II

Escenario y tendencias del Mercado de Trabajo

Contexto actual. Situación y tendencias del mercado de trabajo

1. Introducción

La economía española ha mantenido durante 2024 un comportamiento robusto en su crecimiento. El buen comportamiento del PIB en el cuarto trimestre del año, con una variación del 0,8 %, ha supuesto un crecimiento en volumen del 3,2 % para el conjunto de 2024 y se estima que en 2025 se sitúe en el entorno del 2,5 %. En ambos casos, por encima de lo previsto en la eurozona.

Este crecimiento descansó, principalmente, en la fortaleza de la demanda nacional y, en particular, en el consumo, tanto público como privado. Por su parte, las exportaciones han mostrado un gran dinamismo, con una tasa interanual del 4,34 % en el cuarto trimestre de 2024, impulsadas por las exportaciones de servicios, tanto turísticos como no turísticos. Al mismo tiempo, destacó el crecimiento de las exportaciones de bienes.

Se prevé que esta tendencia positiva se mantenga en los próximos años, aunque moderándose los incrementos del PIB, viéndose sustentada en la demanda interna, especialmente el consumo privado, el fortalecimiento de la situación financiera de las familias y la recuperación del poder adquisitivo, la activación de la construcción y el mercado inmobiliario, el incremento del empleo y el crecimiento de la población.

La economía también contará con elementos que apoyarán el crecimiento, como la aceleración del despliegue de los fondos NGEU al tiempo que se espera que produzca un efecto de arrastre positivo sobre la inversión empresarial.

2. Perspectivas del mercado laboral

La creación de empleo durante el año 2024 ha presentado unos datos positivos. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), en este período el número de ocupados se incrementó en unas 486.100 personas con respecto a los registros alcanzados a finales de 2023. De este incremento, cerca del 87,3 % correspondió a ocupados extranjeros o con doble nacionalidad.

El incremento de población ocupada tiene también su reflejo en el aumento de las personas afiliadas al sistema de Seguridad Social que, con un incremento de 468.084 en diciembre de 2024 respecto al mismo mes de 2023, alcanza sus mayores números en la serie histórica, al igual que ocurre con la población ocupada.

Por otro lado, se espera que la creación de empleo se prolongue a lo largo del horizonte de proyección, aunque a un ritmo inferior al de los últimos trimestres, con la consiguiente reducción de la tasa de desempleo. La intensidad de este descenso se verá condicionada por la moderación prevista en el ritmo de creación de empleo y por la evolución de la población activa, en un escenario en el que los flujos de inmigración seguirán siendo relativamente elevados.

En este contexto, el mercado laboral se enfrenta a diferentes retos a los que las políticas activas de empleo, como instrumento básico para mejorar la empleabilidad de todas las personas trabajadoras y, en particular, de los colectivos más vulnerables, deben favorecer la adaptación a las nuevas necesidades de las empresas y del sistema productivo, para superar los desajustes existentes en el mercado de trabajo.

La reforma laboral de 2021 ha producido una importante reducción de la temporalidad contractual, pero sigue siendo alta en el sector público y entre las personas más jóvenes. Por ello habrá que incidir en aspectos como la mejora de la calidad del trabajo, la reducción de la estacionalidad del empleo y la mejora de las condiciones laborales.

Las tasas de desempleo, aunque están disminuyendo, siguen siendo altas con respecto al resto de países de nuestro entorno, debido especialmente a la existencia de un alto nivel de desempleo de larga duración. Por ello se debe poner el foco en la eliminación de prejuicios relacionados con el edadismo y en la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras.

El mercado laboral actual, caracterizado por su dinamismo, está experimentando un gran número de transformaciones donde la adquisición de conocimientos y habilidades es esencial para mantenerse competitivo. La formación debe acompañar a las personas trabajadoras a lo largo de la vida, para el acceso al mercado laboral, para su mantenimiento en él y para el retorno al empleo tras períodos de inactividad.

El sistema debe facilitar la conexión entre la formación académica, universitaria y profesional, con el sistema productivo y anticiparse a las necesidades del tejido productivo y constituir un apoyo a la capacidad innovadora y competitiva de la empresa a partir de unos recursos humanos de calidad.

El mercado laboral español, a pesar de tener una de las menores tasas de puestos de trabajo vacantes de Europa –según los datos de Eurostat, en el cuarto trimestre de 2024 la tasa de puestos de trabajo vacantes en España era del 0,9 %, frente al 2,3 % de en el ámbito de la UE (27) o el 2,5 % de la eurozona–, también presenta dificultades para cubrir determinados puestos de trabajo. Factores como la reducción del desempleo, el menor tamaño de las cohortes de jóvenes, la jubilación de la generación del baby boom, la emigración de talento al exterior o los desajustes formativos requieren una respuesta coordinada y estratégica. La colaboración entre empresas, instituciones educativas y la administración es esencial para abordar este ámbito y mantener un mercado laboral dinámico y competitivo.

Para superar el desajuste entre cualificación y empleo y para la mejora de competencias, se requiere de un diagnóstico de las necesidades de formación. Éste se convierte en una herramienta indispensable para que la planificación de la formación para el trabajo responda a la realidad y a las necesidades actuales y futuras de empresas y personas trabajadoras.

La generación y retención del talento son también aspectos a abordar para el incremento de la productividad y la competitividad de las empresas.

Por otra parte, el mantenimiento de las tasas de actividad y disponibilidad de trabajadores, requiere de la aportación de personas procedentes de otros países, a fin de superar los efectos del envejecimiento poblacional y la falta de relevo generacional en diferentes sectores y que se convierte en uno de los retos clave del mercado laboral en 2025.

3. Sectores y actividades económicas

La Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2024 refleja un incremento interanual de la población ocupada en los cuatro grandes sectores de actividad, destacando el crecimiento interanual del 3,12 % del sector Construcción, seguido del 2,61 % en el sector Servicios, y el 1,93 % en Industria. La Agricultura presenta un descenso del 7,13 %.

En el nivel de actividades económicas las variaciones son más heterogéneas. Con respecto al cuarto trimestre de 2023, los mayores incrementos de población ocupada se producen en actividades relacionadas con los servicios de mercado, especialmente las intensivas en tecnología e innovación tales como las de información y comunicaciones, programación y consultoría, las actividades de las sedes centrales, las actividades profesionales, científicas y técnicas, así como las administrativas de oficina y otras auxiliares a las empresas.

Junto a estas actividades de servicios, también destacan las industriales, tales como la fabricación de productos farmacéuticos, la fabricación de maquinaria y equipo, así como las relacionadas con el suministro de energía y agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación.

Para los próximos ejercicios, los sectores y actividades económicas con mejores perspectivas de crecimiento del empleo vendrán determinados, en buena parte, por el mantenimiento de estas tendencias positivas, como consecuencia de una mayor actividad inversora y facilidades de financiación, que den respuesta a los tres grandes retos que están transformando el escenario económico como son la transformación digital, la transición ecológica y energética y el reto demográfico.

Dentro del contexto de robustez general de la economía, las actividades que presentan mayores perspectivas de crecimiento son:

– Actividades asociadas a las Tecnologías de la información y la comunicación, entre las que destacan la ciberseguridad y el desarrollo e implantación de la inteligencia artificial y la digitalización en todos los ámbitos de la sociedad;

– Actividades profesionales y administrativas, dada la necesidad de servicios especializados relacionados con la gestión empresarial, la consultoría, asesoría y servicios a las empresas;

– Actividades profesionales técnicas y científicas, donde se encuentran incluidas las de investigación, innovación e ingenierías.

También se prevé un importante crecimiento en las actividades inmobiliarias dentro del sector de la Construcción, que gracias al descenso de los tipos de interés y a la reactivación del mercado de la vivienda se ven impulsadas por el menor coste de la financiación, por la necesidad de cubrir el desajuste entre oferta y demanda en el mercado residencial y por el despliegue de fondos NGEU, de los que el mayor volumen se destina al desarrollo de infraestructuras de movilidad.

En el sector industrial, la industria manufacturera se ha reactivado durante 2024. Las actividades con mejores expectativas se encuentran en la industria química y farmacéutica, en la industria agroalimentaria y en la fabricación de maquinaria y equipos, una vez superadas las dificultades en las cadenas de valor y el incremento de los costes de producción.

Igualmente, se prevé crecimiento en las actividades relacionadas con el ciclo del agua (captación, depuración y suministro), en las actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación, así como en las ligadas al suministro de energía eléctrica, donde uno de los factores del incremento de la competitividad se cifra en la disponibilidad de energía a precio competitivo y de origen sostenible.

Otras actividades con expectativas de crecimiento en los próximos años son las relacionadas con el Sector del Turismo que, aunque se haya moderado una vez superado el efecto de la recuperación tras la pandemia, se ve impulsado por la recuperación económica de los tradicionales mercados turísticos, así como por la potenciación de nuevos mercados de atracción.

Las actividades ligadas al transporte, almacenamiento y distribución, impulsadas por las perspectivas de un incremento de la demanda interna y un consumo creciente, así como por el aumento de la capacidad adquisitiva de las familias, se presentan también como actividades de tendencia positiva para su crecimiento y creación de empleo y, en relación con ellas, el comercio mayorista se posiciona en una situación favorable frente a la del comercio minorista, el cual se enfrenta a la competencia del comercio electrónico y los cambios de consumo.

4. Retos del mercado laboral

En un momento complejo como el actual, la evolución del mercado de trabajo, así como el desarrollo y crecimiento de las actividades económicas está sujeto a diversas transiciones que está experimentado el sistema productivo y que junto a los retos que plantean, abren a su vez un amplio campo de oportunidades para generar un sistema productivo innovador, resiliente y sostenible.

Por un lado, en buena parte de los sectores, la transformación digital está modificando las competencias necesarias para mantenerse en el mercado laboral. Los entornos laborales cada vez más tecnológicos, conllevan a que un buen número de personas trabajadoras vean cómo sus puestos de trabajo se transforman como consecuencia de la automatización y la digitalización, razón por la cual es necesario establecer los mecanismos para una adaptación en estas habilidades digitales.

Otra de las transiciones que está afectando al mercado de trabajo es la ecológica. Dos son los ámbitos fundamentales en este reto: la mitigación y adaptación al cambio climático y la conservación y la gestión de la biodiversidad. Energías renovables, rehabilitación energética de edificios, bioeconomía, explotación agropecuaria y forestal sostenibles, economía circular, renaturalización urbana y restauración ecológica son algunos de los sectores prioritarios con potencial transformador, de reconversión y de generación de empleo. Es necesario apostar por mejorar los conocimientos y las capacidades en los

sectores vinculados a esta transición. El mercado laboral deberá responder con la creación de nuevos empleos y la reconversión o adaptación de los ya existentes.

Un tercer desafío en el mercado laboral está relacionado con el envejecimiento de la población. El número de personas mayores aumenta más rápido que el de la población joven. Esta transformación demográfica está influyendo de manera directa en el tejido productivo generando, por un lado, nuevas actividades y puestos de trabajo en función del cambio de necesidades de la población y por otro, problemas para la cobertura de los puestos de trabajo, ya existentes o de nueva creación, en el sistema productivo.

La falta de relevo generacional será otro de los retos clave del mercado laboral en próximos años.

5. Evolución de la situación del Mercado de Trabajo

La tendencia mostrada por los principales indicadores del mercado de trabajo muestra ya superado el impacto de la crisis sanitaria que se hizo especialmente visible a partir del segundo trimestre de 2020.

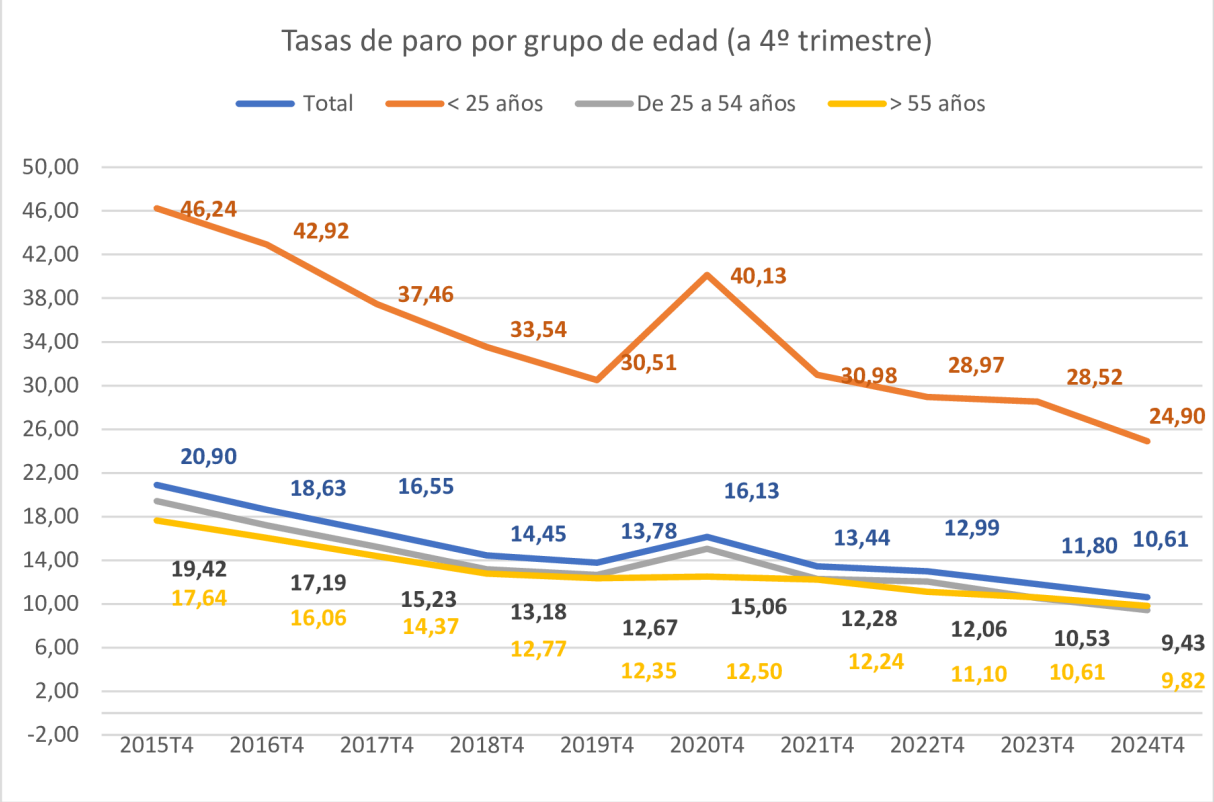
Los valores recogidos en las siguientes gráficas son datos definitivos al 4.º trimestre de cada año en la serie 2015-2024 extraídos de la EPA con los comentarios más relevantes.

Los datos de la EPA muestran un significativo descenso desde el año 2015 de la tasa de paro, como consecuencia de la recuperación de la crisis económica iniciada a finales de 2007. Se observa una tendencia positiva del mercado de trabajo con la excepción de año 2020, debido al impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19.

Tal y como muestra el Gráfico 1, durante la última década, la tasa de paro se ha ido reduciendo progresivamente para todos los grupos de edad y de manera más acentuada entre las personas jóvenes menores de 25 años. Este colectivo muestra una notable recuperación pasando de una tasa del 46,24 % en el cuarto trimestre del 2015 al 24,90 % en el mismo trimestre de 2024, lo que supone un descenso de 21,34 puntos para todo el periodo.

A pesar de la recuperación experimentada, es la tasa de paro de los menores de 25 años la que presenta el porcentaje más preocupante, dado que es la más elevada por grupos de edad.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro por grupos de edad. España 2015-2024 T4

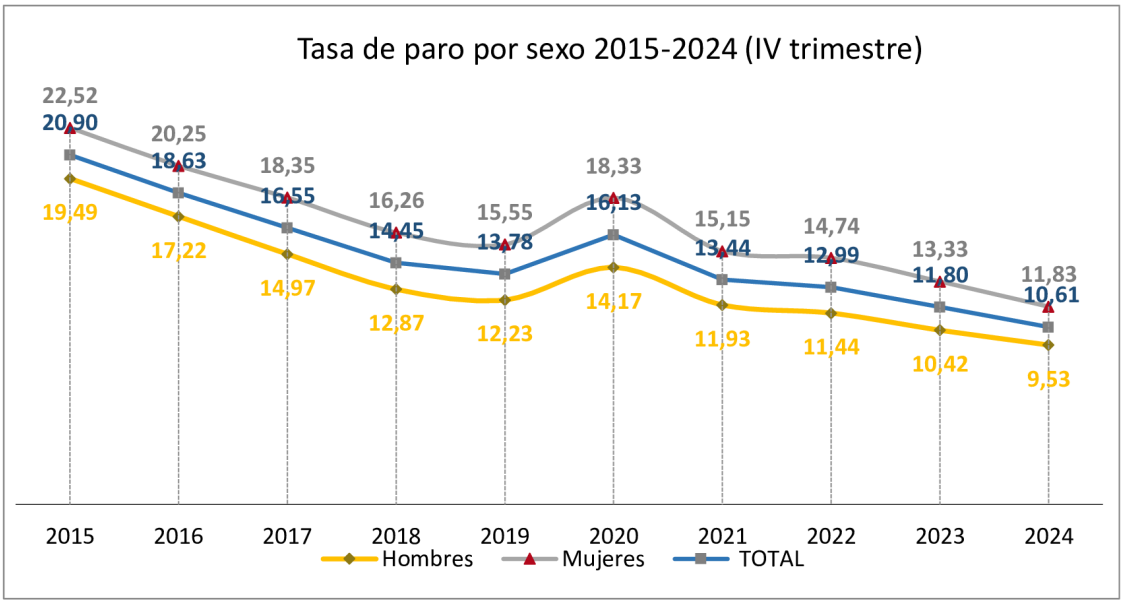


Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

El Gráfico 2 muestra la tasa de paro desglosada por sexo.

Globalmente, durante todo este periodo, se observa con claridad la reducción de dicha tasa para ambos sexos, con la excepción del año 2020. A pesar de esta evolución, se sigue manteniendo la brecha de género, la cual aumenta hasta el año 2020, pasando de 3,03 puntos de diferencia entre sexos en 2015 a 4,16 en 2020. En 2021 se produce un cambio de tendencia en la brecha de género, pasando de 3,22 puntos en dicho año hasta llegar en 2024 a una diferencia de 2,30.

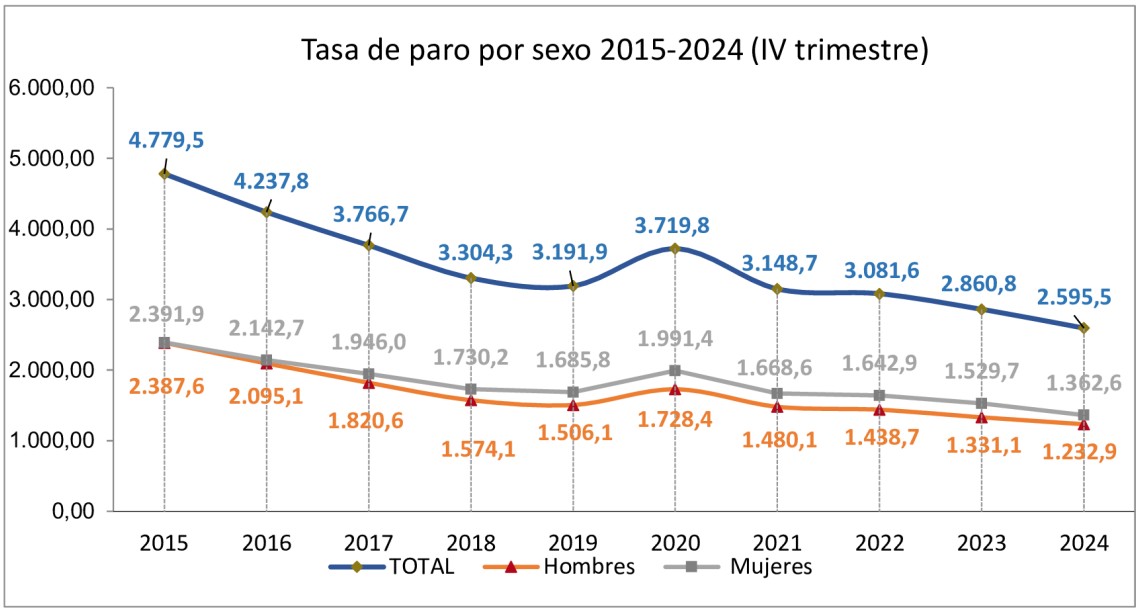
Gráfico 2. Evolución de la tasa de paro por sexo. España 2015-2024 T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

En el Tercer Gráfico se observa la disminución a buen ritmo en el número de personas desempleadas iniciada a partir de 2015, serie que se rompió en el año 2020. Sin embargo, a lo largo del 2021 se fue corrigiendo como consecuencia de las medidas laborales aprobadas, que permitieron la recuperación del mercado de trabajo. Los datos muestran cómo la diferencia en el paro entre hombres y mujeres tuvo un punto de inflexión a principios de 2016. Desde ese momento, la brecha de género fue en aumento lenta pero progresivamente hasta la crisis de 2020, donde se hizo más patente. A partir de entonces, esta disparidad se va ajustando, pero con bastante lentitud. En el cuarto trimestre de 2024 existe una diferencia de 129.700 mujeres paradas más que hombres, por lo que la brecha se acorta paulatinamente, pero no termina de cerrarse, lo que la sitúa como uno de los principales retos del mercado laboral.

Gráfico 3. Evolución del número de parados por sexo. España 2015-2024 T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

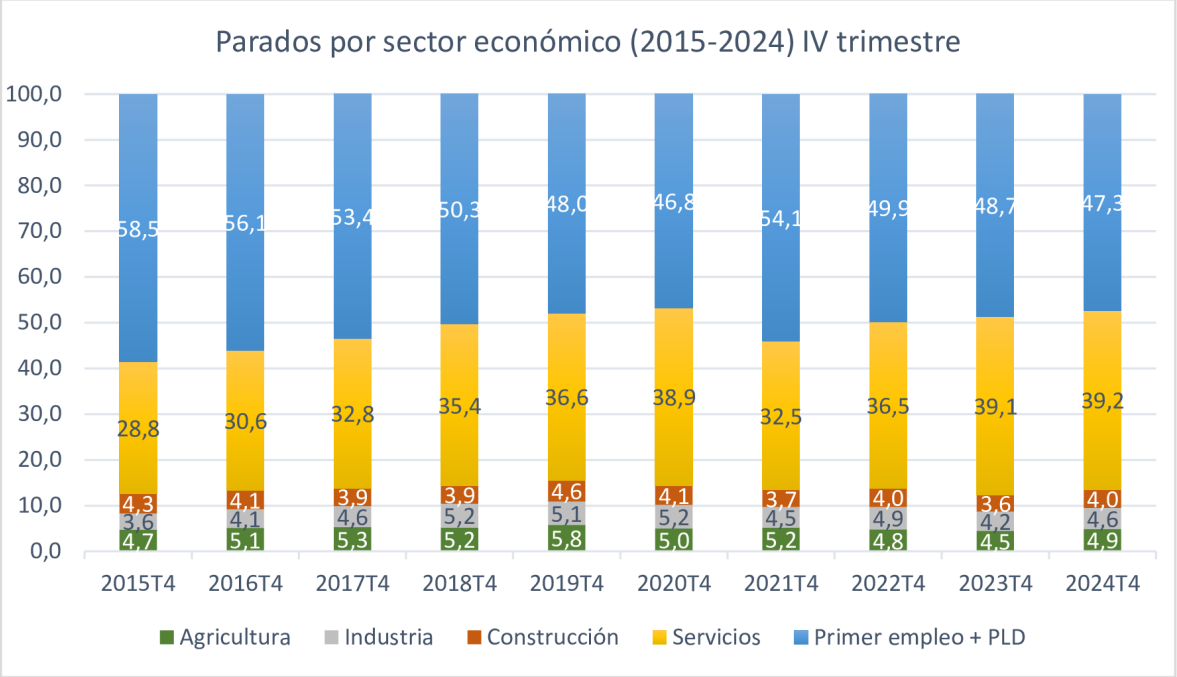
El Gráfico 4 muestra el porcentaje de parados por sector económico.

Los efectos de la pandemia no han alterado sustancialmente los valores, aunque sí han ralentizado las tendencias. A partir de 2015 hay una clara disminución de 11 puntos porcentuales del número de personas que buscan su primer empleo o se encuentran en una situación de paro de larga duración, pasando de un 58,53 % a finales de 2015 a un 47,3 % al cuarto trimestre de 2024.

Por el contrario, se ha producido en ese periodo el efecto inverso en el sector servicios. En la última década el incremento progresivo de la tasa de paro en este sector, que pasa de un 28,8 % a finales de 2015 a un 39,2 % en el cuarto trimestre de 2024.

En ese mismo periodo, el resto de sectores productivos se mantienen prácticamente inalterables: Agricultura incrementa por debajo de medio punto, Industria en un punto y Construcción desciende por debajo de 0,5 puntos.

Gráfico 4. Porcentaje de parados por sector económico. España 2015-2024 T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

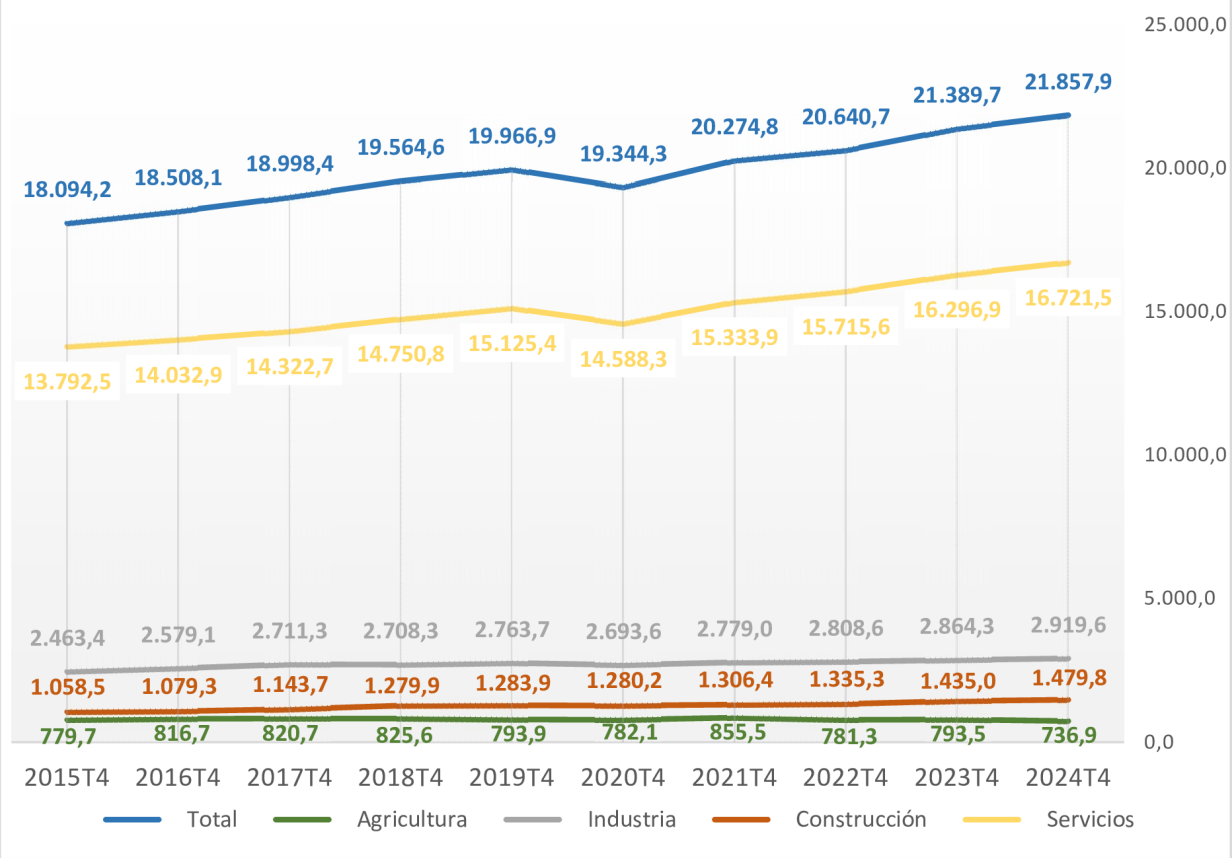
En el Gráfico 5, queda reflejada la estructura de la economía española.

Destaca la gran dependencia del sector servicios, donde más de tres cuartas partes de la población ocupada en el país ejercen su actividad. Tal y como se desprende del gráfico, el número de ocupados no ha dejado de crecer en los últimos años y fue el que con mayor virulencia acusó la crisis sanitaria del 2020 como consecuencia de las restricciones a la movilidad. La tendencia positiva iniciada a partir de la recuperación económica de 2014 se rompió tan solo en 2020, pero se recuperó y viene creciendo con fuerza desde entonces, pasando de 14.588,3 miles de ocupados en 2020 a 16.721,3 mil en 2024.

Los sectores que más empleo han creado en 2024, según fuentes del INE, han sido Hostelería; Logística, gracias a la expansión del comercio electrónico y a la necesidad de cadenas de suministro eficientes; Educación; y Comercio.

El resto de sectores muestran un crecimiento lento pero positivo en la última década, a excepción de la agricultura que presenta ciertas oscilaciones en el número de personas ocupadas desde el año 2019.

Gráfico 5. Evolución del número de ocupados por sector económico. España 2015-2024 T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

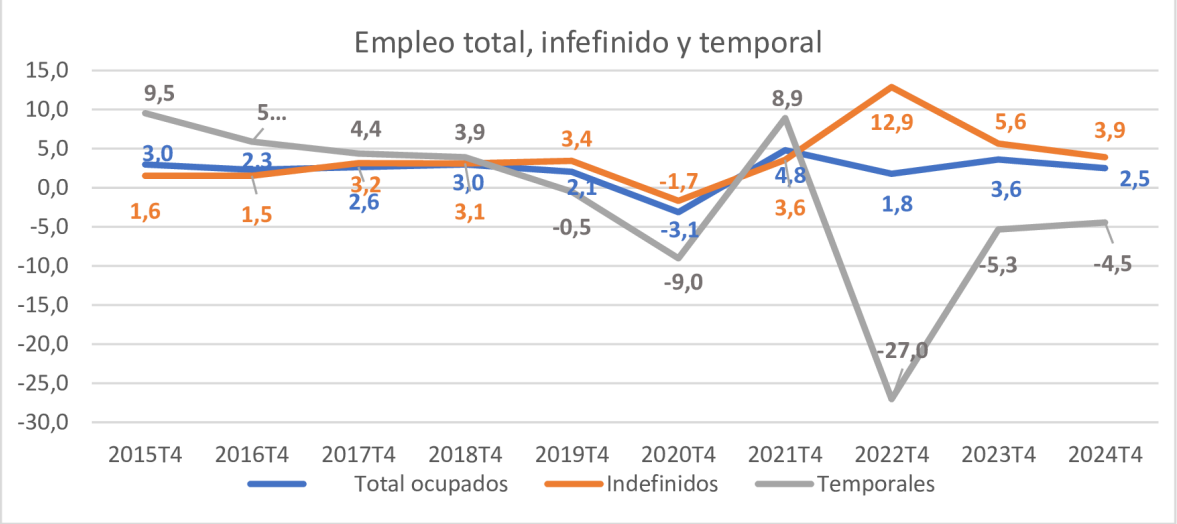
En relación al empleo total, tanto indefinido como temporal, el Gráfico 6 muestra los porcentajes de variación interanual de las personas trabajadoras asalariadas con contrato indefinido y contrato temporal. La tendencia iniciada a principios de 2016 con una clara disminución de la temporalidad en el empleo y aumento de los puestos de trabajo de carácter indefinido se rompió en el 2020.

En el año 2021 la ocupación se recuperó considerablemente repercutiendo sobre todo en la temporalidad, donde la variación interanual se sitúa en el 8,9 % de los temporales frente al 3,6 % de los indefinidos. En 2022, con la entrada en vigor de la reforma laboral de finales del año 2021 y la apuesta firme por la estabilidad laboral, dan como resultado un descenso del 27 % interanual de la contratación temporal y un aumento de casi el 13 % de la indefinida.

En el año 2023 las variaciones interanuales tuvieron el mismo signo, aunque los porcentajes fueron más moderados. El número de ocupados con contrato indefinido aumentó un 5,6 % respecto al cuarto trimestre de 2022 y, por otra parte, los ocupados asalariados con empleo temporal se redujeron un 5,3 %.

En el cuarto trimestre de 2024, sigue moderado el crecimiento del número de personas ocupadas, que se sitúa en un 2,5 % de variación interanual. En relación a las personas asalariadas con contrato indefinido aumentan un 3,9 %, mientras que los asalariados con contrato temporal experimentan una disminución interanual del 4,5 %, lo que confirma la mejoría en la tendencia de la estabilidad del empleo frente a la temporalidad.

Gráfico 6. Evolución del total de personas asalariadas con contrato indefinido y temporal. España 2015-2024 T4



Fuente: Elaboración propia en base a EPA, INE.

CAPÍTULO III

Visión estratégica, objetivos estratégicos, específicos y medidas propuestas

1. Visión estratégica

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 introdujo el concepto de «visión estratégica» para poner de manifiesto los elementos esenciales de cambio y transformación que se pretenden abordar e identificar los ámbitos de mejora y los objetivos que se quieren alcanzar.

Esta visión, coherente con el conocimiento y la experiencia acumulada en las Estrategias anteriores, pretende ser compartida por todos los actores en el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo, particularmente los interlocutores sociales y las comunidades autónomas competentes en su ejecución.

De acuerdo con la nueva Ley de Empleo la visión estratégica debe incorporar otros elementos, como la dimensión local y territorial de las políticas activas de empleo, la colaboración público-privada y la evaluación sistemática de la eficacia y eficiencia de los servicios y programas.

En este sentido, dando continuidad a la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo anterior, este nuevo período de planificación y ejecución de las políticas activas de empleo deberá considerar los siguientes aspectos:

1. En cuanto a la participación, gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo, ya consolidado en períodos anteriores, se prevé reforzar las prácticas de colaboración técnica que serán necesarias para la implantación de la Cartera de Servicios. En este sentido, en el marco de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, la experiencia de los grupos y entornos colaborativos de trabajo y el aprendizaje mutuo a través del intercambio de buenas prácticas, se vio reforzado con la puesta en marcha de la red de Centros públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo, que ofrece una gran oportunidad de experimentación e implantación de proyectos en este nuevo período de planificación.

2. En cuanto a las prioridades de actuación, así como la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 se focalizó en la reforma y desarrollo normativo, la nueva Estrategia deberá ajustarse a la implantación de los servicios, en particular de la Cartera Común, y de los programas de activación para el empleo, para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos subjetivos de empleabilidad previstos legalmente. Así, la nueva Estrategia

Española de Apoyo Activo al Empleo debe concentrar sus esfuerzos en facilitar a personas y empresas los procesos de apoyo y acompañamiento para el «derecho al apoyo activo para el empleo» que prevé el Pilar social europeo y que, sustancialmente, se ha incorporado a la legislación nacional.

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

4. La intervención a través de las políticas de activación para el empleo debe mantener el enfoque holístico, considerando el conjunto de las circunstancias que condicionan el acceso y el mantenimiento del empleo, ofreciendo una atención integrada en forma de itinerarios que permitan ofertar y combinar servicios y programas de apoyo activo al empleo en función de las necesidades concretas y, a la vez, en forma coordinada con las medidas de protección y de intervención social.

5. Las políticas activas de empleo deben incorporar la perspectiva de género de forma transversal. Este aspecto ya se tiene en cuenta de manera integral desde el año 2023, haciéndose efectivo en el marco del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, y a la que se da continuidad en esta Estrategia a través de la incorporación a la misma del Plan estratégico de transversalización de la igualdad en las políticas activas de empleo y de sus indicadores correspondientes.

6. La gestión de las políticas activas de empleo basada en la prestación de servicios requiere recursos y medios humanos y materiales estables, que aseguren la profesionalización del personal técnico y la continuidad en el tiempo. Esto requerirá profundizar en el carácter plurianual de las actuaciones, que ya se inició en el marco de la Estrategia anterior, y resolver limitaciones en la contratación y continuidad de los equipos y de los servicios y en la sucesión de las convocatorias de los programas.

7. La mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo requerirá la intensificación de las relaciones entre los servicios públicos de empleo y las empresas, implementando los servicios de atención a las empresas previstos en la Ley de Empleo y en la Cartera Común de Servicios.

8. En este nuevo período estratégico, las políticas activas de empleo deben completar su orientación hacia resultados y el manejo de objetivos e indicadores, aprovechando las experiencias iniciadas en el período de vigencia de Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo anterior.

9. La planificación, gestión y evaluación de las políticas activas de empleo deben basarse en los datos procedentes de los instrumentos de seguimiento y evaluación. Esto implica la mejora de las capacidades y la transformación digital de los servicios públicos de empleo, profundizando en los trabajos ya iniciados relativos a la trazabilidad de las acciones y al uso de herramientas inteligentes.

Estos elementos permiten formular la «visión estratégica» de esta nueva planificación en los siguientes términos:

Asegurar el ejercicio de los derechos y el acceso a los servicios garantizados para el empleo mediante el diseño, la ejecución y la evaluación continua de las políticas activas de empleo, la consolidación de los equipos técnicos y el desarrollo de las capacidades técnicas y tecnológicas de los servicios públicos de empleo.

2. Principios inspiradores de la Estrategia

El reto de asegurar los servicios previstos, en particular los que se prevén como garantizados y generadores de verdaderos derechos subjetivos de personas y empresas, obligará a establecer las condiciones de la prestación y, sobre todo, a proveer los medios y recursos necesarios para que esta se pueda realizar en todo el territorio nacional. De esta forma, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y los Planes anuales para el Fomento del Empleo Digno serán la garantía de la adaptación de las políticas activas de empleo al nuevo marco legal mediante el diseño técnico, la dotación presupuestaria y la provisión de medios y procesos necesarios para la implantación de la Cartera de Servicios.

Conviene recordar que, además del marco legal, durante la ejecución de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo anterior se pusieron en marcha distintas iniciativas preparatorias para facilitar el despliegue de la ya mencionada Cartera de Servicios. Se debe señalar, entre otras actuaciones, el proyecto REFORM/SC2021/125 «Strengthening implementation of the Common Portfolio of employment services in Spain» impulsado por la D.G. de Reformas Estructurales de la Comisión Europea, que permitió, en colaboración con las aportaciones de los servicios públicos de empleo autonómicos, analizar aspectos fundamentales para el despliegue de la Cartera Común de Servicios como los costes unitarios de los servicios garantizados y la identificación de las principales barreras para su implantación.

Otras actuaciones ya iniciadas que tendrán continuación en el marco de la nueva Estrategia son las relativas a la reforma y fortalecimiento de las capacidades de análisis prospectivo del mercado de trabajo, incluyendo las necesidades sectoriales y competenciales para la mejora de la empleabilidad. En este sentido, se completará la capacidad operativa del Observatorio Ocupacional, así como los proyectos ya iniciados sobre el potencial de uso de la Inteligencia Artificial en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo.

Precisamente la mejora de la evaluación de las políticas de activación para el empleo es uno de los aspectos esenciales de su reforma, expresamente previsto en la nueva Ley de Empleo. Por ello, durante la vigencia de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se prevé completar el diseño de los procesos de seguimiento y evaluación para responder a los aspectos cuantitativos y cualitativos que ahora tienen carácter normativo. De este modo, en el marco de la nueva Estrategia se ultimará la puesta en marcha del sistema de evaluación de las políticas activas de empleo en el Sistema Nacional de Empleo que dará respuesta a las recomendaciones y requerimientos que ya pusiera de manifiesto, en esta materia, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) en su estudio sobre el gasto en políticas activas de empleo en España publicado en 2019.

Otro aspecto que se abordará en el marco de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo será la relación coherente entre las políticas activas de empleo y el conjunto de las políticas laborales de protección, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Empleo, así como la complementariedad y coherencia con las actuaciones de otras administraciones, en particular de la Administración educativa y de inclusión social.

Por otra parte, la Estrategia consolidará y fortalecerá los instrumentos de gobernanza, planificación y coordinación de la política de empleo que, como se ha señalado, representan un valor reconocido del Sistema Nacional de Empleo. Para ello, en el marco de ejecución de la Estrategia se reforzará la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, el Plan para el Fomento del Empleo Digno y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Asimismo, desde el punto de vista de gestión del Sistema Nacional de Empleo, la presente Estrategia impulsará la puesta a disposición actividades, instrumentos y recursos informativos y formativos para mejorar el desempeño del personal técnico que presta la atención personalizada a las personas, empresas y demás entidades empleadoras en el Sistema.

En este sentido, esta nueva Estrategia de Apoyo Activo al Empleo parte, por vez primera, de un conjunto de servicios integrados en la Cartera Común coherentes con los estándares internacionales y con la distribución constitucional de competencias del ordenamiento jurídico español, que ayudarán a las personas trabajadoras a encontrar un empleo adecuado a sus características y a las personas y entidades empleadoras a contratar personas trabajadoras apropiadas a sus necesidades.

Otros aspectos ya establecidos a nivel normativo y que la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, y sus respectivos Planes anuales para el Fomento del Empleo Digno, deben concretar son las medidas para facilitar la movilidad profesional y geográfica voluntaria a fin de corregir los desajustes entre la oferta y demanda de empleo, la capacidad para recoger y analizar la situación y evolución del mercado de trabajo y la vinculación efectiva de las políticas de activación para el empleo con el sistema de protección del desempleo con sujeción al acuerdo de actividad, también previsto legalmente.

En definitiva, esencialmente completada la reforma normativa de las políticas activas de empleo, con la aprobación de la Ley de Empleo y de la Cartera Común de Servicios, el reto

principal de esta nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo es el desarrollo técnico y operativo de sus previsiones para facilitar el ejercicio de los derechos y la eficacia de las actuaciones.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la presente Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se basa en los siguientes principios inspiradores:

1. Enfoque inclusivo y centrado en las personas y en las empresas.
2. Coherencia y adaptación a la transformación productiva.
3. Mercado laboral inclusivo y de calidad.
4. Orientación a resultados.
5. Cooperación en el Sistema Nacional de Empleo y colaboración en la Red de Empleo.

En coherencia con el enfoque estratégico de las políticas activas de empleo centrado en las personas y en las empresas que adoptaba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, la vigente Estrategia consolida la orientación personalizada de las políticas activas de empleo a través de procesos de apoyo y acompañamiento singularizados a lo largo de toda la vida laboral.

El diseño y ejecución de las políticas de empleo, la garantía y cumplimiento de los servicios garantizados, así como el acceso a los servicios de empleo, básicos y complementarios, a los programas de activación para el empleo y a otras actuaciones orientadas a la inserción, permanencia o progresión en el mercado de trabajo han de regirse por los principios de igualdad y no discriminación, asegurando que todas las personas, independientemente de su género, raza, religión, edad, discapacidad y demás características, tengan las mismas oportunidades ante el empleo.

Es decir, las intervenciones de apoyo activo al empleo deben realizarse mediante la utilización de los recursos disponibles a favor de las personas y las empresas garantizando la igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y del desarrollo profesional.

Es por ello, que este enfoque inclusivo y centrado en las personas y en las empresas que inspira la presente Estrategia conlleva tener en cuenta y comprometerse con la diversidad y fomentar la igualdad de oportunidades, elementos primordiales para lograr el trabajo decente y el crecimiento económico.

Esta Estrategia incluye por primera vez un objetivo específico para asegurar la incorporación del principio de transversalidad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo, así como planes para colectivos específicos y políticas activas de empleo democratizadas para las empresas.

Se requiere que las políticas de empleo no solo se centren en la generación de puestos de trabajo en sectores con potencial de creación de empleo, sino que al mismo tiempo impriman el rumbo adecuado a las economías para que sean inclusivas, sostenibles y resilientes y faciliten transiciones del mercado de trabajo sin dejar a nadie atrás. En este sentido, los servicios y programas de activación para el empleo adquieren un rostro humano que sitúa en el centro de su intervención lo que más importa, las personas.

Asimismo, la presente Estrategia considera que las políticas activas de empleo han de desempeñar una función fundamental en el apoyo a la reinserción laboral y en la mejora de la empleabilidad de los colectivos que se enfrentan a múltiples obstáculos para integrarse en el mundo productivo y de los grupos especialmente vulnerables, debiéndose incluir en los mismos a las personas cuidadoras de personas enfermas de ELA (Disposición adicional tercera de la Ley 3/2024, de 30 de octubre). Los servicios públicos de empleo deben implementar intervenciones específicas y desarrollar políticas de activación para el empleo que faciliten el retorno al trabajo, ayuden a las personas desempleadas e inactivas a conseguir un trabajo productivo y mejoren la empleabilidad de quienes están fuera del mercado laboral, como las personas trabajadoras poco cualificadas, las desempleadas de larga duración, las personas con problemas de salud mental, las personas jóvenes o las migrantes, entre otras.

Y, sin duda, la Estrategia gravita en la necesidad de profundizar las relaciones de los servicios públicos de empleo con un mayor número de empleadores, para identificar sus necesidades cotidianas y a futuro en materia de talento humano, para conocer sus necesidades de contratación y para poner a su disposición el asesoramiento, los servicios y programas y la colaboración que requieran para su crecimiento y competitividad.

Por lo que respecta a los procesos de transformación productiva necesarios y a la transición ineludible hacia nuevos puestos de trabajo como consecuencia del proceso de desarrollo, los conjuntos de competencias necesarios son cada vez más complejos. Con la finalidad de que las personas trabajadoras adquieran esos conjuntos de competencias, se requiere una inversión proactiva en el aprendizaje permanente a lo largo de la vida.

La formación en el trabajo debe constituir una parte importante de las políticas activas de empleo dirigida a reforzar las competencias de las personas trabajadoras y a reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias en el mercado laboral. Las iniciativas de formación en el trabajo deben ser flexibles, innovadoras y con perspectiva de género. Deben valerse de las tecnologías modernas y combinarse con otros servicios y programas de apoyo activo al empleo y de protección social para aumentar su alcance y eficacia.

Dos iniciativas formativas de especial relevancia para fomentar la adquisición de las competencias requeridas por el tejido productivo y las transiciones laborales son los aprendizajes de calidad y la formación en alternancia con el trabajo.

Las iniciativas de formación en el trabajo para el perfeccionamiento de las competencias también exigen una correcta previsión de las futuras necesidades según la evolución del mercado de trabajo sectorial y local. En este contexto, es necesario disponer de observatorios, sistemas de información del mercado de trabajo y de detección de necesidades formativas ágiles y bien desarrollados, especialmente en combinación con las nuevas tecnologías digitales.

Además, las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo, las peculiaridades locales y sectoriales y los actores socioeconómicos deben ser elementos clave en el diseño y ejecución de las políticas de activación para el empleo con el fin de facilitar esta transformación productiva.

En la misma línea, para potenciar al máximo los resultados en materia de empleo las intervenciones de apoyo activo al empleo deben resultar una respuesta decisiva a los sectores estratégicos y los ámbitos productivos que tienen un alto potencial de creación de empleo, así como a las características y necesidades territoriales, particularmente en lo que se refiere a su alcance en las zonas rurales. Las políticas activas del mercado de trabajo deben constituir un medio importante para conectar a las personas con los mercados sectoriales y territoriales de empleo. La acción local es a menudo la manera más rápida y eficaz de responder con un enfoque específico y flexible a las dificultades locales en materia de empleo.

Por otro lado, inspiran los objetivos y medidas de la presente Estrategia el impulso de un mercado de trabajo inclusivo y de calidad y orientación a resultados: la importancia de contar con información precisa y actualizada sobre el mercado de trabajo para concebir intervenciones específicas orientadas a los grupos, sectores y territorios más afectados y evaluar con rapidez las medidas adoptadas es un principio que fundamenta la Estrategia 2025-2028.

En un mundo en constante evolución, las políticas de empleo enfrentan el desafío crítico de equilibrar la oferta y la demanda en el mercado laboral. Este desequilibrio, exacerbado por la irrupción de la inteligencia artificial, los cambios en el estilo de vida la doble transición digital y ecológica y el envejecimiento poblacional, plantea un riesgo significativo para la estabilidad económica y el bienestar social. Los servicios públicos de empleo, por tanto, deben basar sus medidas y actuaciones en datos sólidos y prácticas efectivas para fomentar un mercado laboral inclusivo y dinámico; es decir, requieren una gestión y análisis mejorados de los datos y la información disponibles sobre el mercado que les permita entender la realidad laboral y anticipar tendencias futuras, facilitando la toma de decisiones informadas. Asimismo, es crucial que dispongan de mecanismos efectivos de identificación y análisis de los desajustes actuales y futuros para diseñar políticas que respondan efectivamente a las necesidades del mercado.

Igualmente, auditar y revisar los programas y medidas existentes ayudará a mejorar su eficacia y orientar mejor los recursos hacia las áreas de mayor necesidad. Es decir, la eficacia y eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas de empleo, así como en la prestación de los servicios de empleo a las personas demandantes y a las personas, empresas u otras entidades empleadoras usuarias, debe impulsarse atendiendo a la evaluación de resultados y las tendencias del mercado de trabajo.

Esta Estrategia también se basa en la cooperación en el Sistema Nacional de Empleo y en la colaboración entre los servicios públicos de empleo, las entidades colaboradoras, las empresas y otros agentes relevantes, públicos y privados.

La colaboración institucional y coordinación entre la Agencia Española de Empleo, los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y las demás Administraciones públicas con competencias en la materia, promoviendo la cohesión y el equilibrio territorial y garantizando la igualdad de acceso a las políticas activas de empleo en todo el Estado constituye la base en la que se sustenta esta Estrategia.

Los servicios de empleo eficaces deben estar bien conectados y desarrollar modelos de cooperación y colaboración con otras administraciones, instituciones, interlocutores y agentes concernidos, así como con agencias de empleo privadas y proveedores formativos para comprender los desajustes entre la oferta y la demanda de empleo, para anticiparse adecuadamente a las correspondientes necesidades de formación y readaptación profesional y para definir y poner en práctica medida que aborden los desafíos actuales y las oportunidades futuras. Con este fin, la colaboración con el sector público y privado será fundamental, así como mejora de la cooperación y la coordinación entre las diferentes partes interesadas.

Además, deben aprovecharse todas las mejoras que permiten las nuevas tecnologías para modernizar los servicios que proveen los servicios públicos de empleo. El uso de medios, herramientas y plataformas digitales, la prestación de servicios digitales, o híbridos para aquellos usuarios con una baja alfabetización digital, será otra tendencia en alza en esta Estrategia, incluyendo un equipo humano para la atención a personas y empresas, considerado su activo más importante, suficiente y profesionalizado.

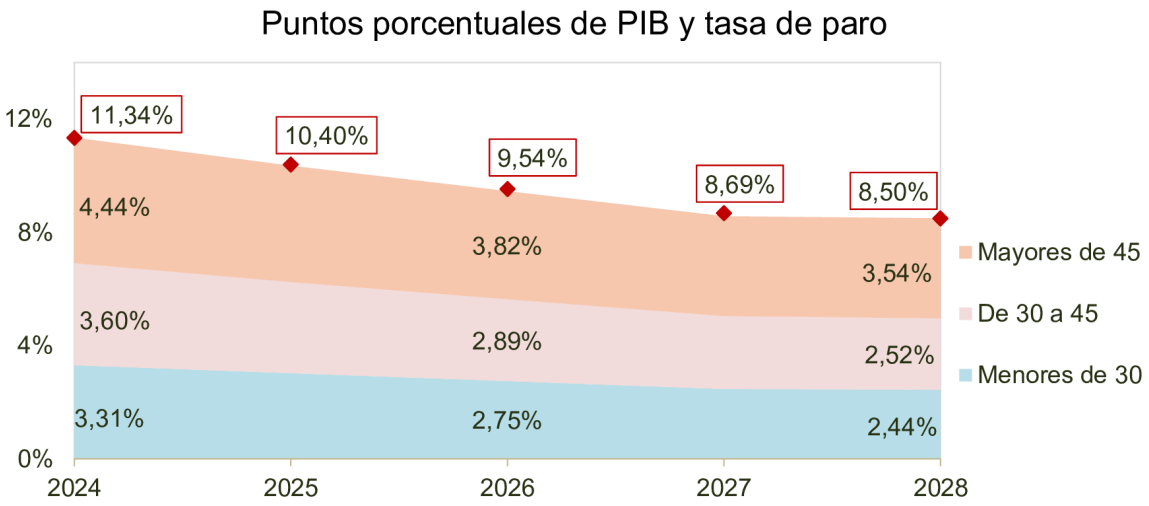
3. Metas a 2028

La significativa reducción del paro en estos últimos años nos acerca progresivamente al objetivo del pleno empleo. La situación varía sensiblemente entre los diferentes territorios y provincias: en algunas se ha alcanzado estadísticamente ese objetivo, con valores de la tasa de paro muy próximos o incluso inferiores al 5 %, mientras que en otras se sitúa por encima del 15 %. Es preciso tener siempre presente esta distribución, realizar su seguimiento y monitorizarla, con el fin de estudiar sus causas, identificar las políticas más exitosas y conformar los apoyos que sean necesarios.

El conjunto de objetivos y medidas de esta Estrategia deberá contribuir a que la tasa de paro continúe reduciéndose, para situarse en el 8,5 % a su finalización, en correspondencia con la tasa de desempleo prevista en el ajuste contenido en el plan fiscal estructural de medio plazo.

La labor de intermediación de los SPE debe contribuir a la reducción de la tasa de paro. Si el contexto económico permite mantener las previsiones descritas, puede establecerse una correlación entre la reducción de la tasa de paro y la contribución de la intermediación, analizada también por colectivos.

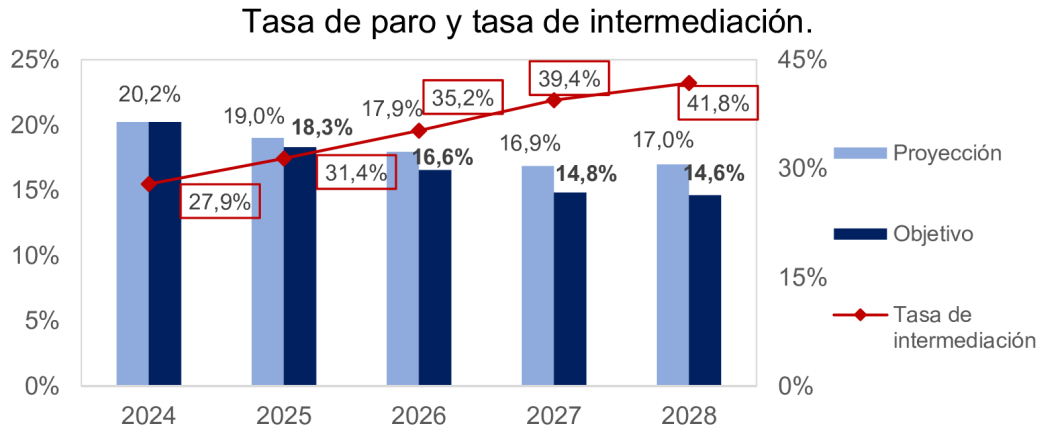
Gráfico 1. Contribuciones a la tasa de paro en el escenario objetivo



Fuente: Microdatos de la EPA y Europop.

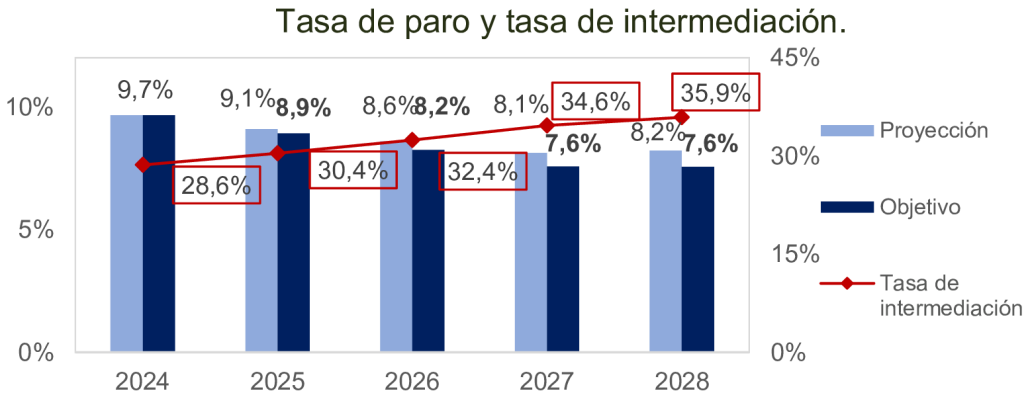
El diferencial de paro entre ambos escenarios indica las personas en paro que deberían integrarse en el mercado de trabajo y la consiguiente mejora en la tasa de intermediación. Para alcanzar una tasa de paro del 8,5 % en 2028, la intermediación debería alcanzar el 42 % en jóvenes (gráfico 1), 36 % en personas de 30 a 45 años (gráfico 2) y 23 % en mayores de 45 (gráfico 3), niveles similares a los de los cinco países europeos con mejores resultados.

Gráfico 1. Trayectoria objetivo para jóvenes menores de 30 años



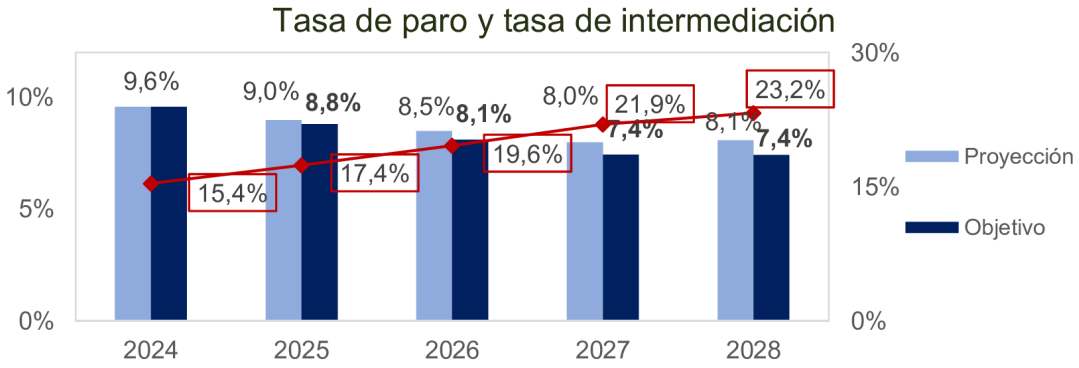
Fuente: Microdatos de la EPA y Europop.

Gráfico 2. Trayectoria objetivo para personas de 30 a 45 años



Fuente: Microdatos de la EPA y Europop.

Gráfico 3. Trayectoria objetivo para personas mayores de 45 años



Fuente: Microdatos de la EPA y Europop.

Metas generales de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.

– Mejora de empleabilidad.

La mejora de la empleabilidad se ha medido en la EEAE 2021-2024 utilizando grupos de control y análisis contrafactual, y ha permitido detectar las combinaciones de atenciones y servicios que mayor impacto han tenido en esta mejora.

En la presente Estrategia se continuará aplicando esa metodología, acompañada de indicadores más inmediatos que identifiquen en qué proporción se están aplicando entre las personas demandantes de empleo esas combinaciones de servicios más exitosas.

Estos indicadores podrán desagregarse por colectivos, cuando se hayan identificado sus correspondientes combinaciones de servicios con mayor impacto. Igualmente, cuando en el transcurso de la Estrategia se vayan acumulando evidencias sobre estos impactos positivos, y perfeccionando la metodología de su identificación, se flexibilizarán y actualizarán esas combinaciones de servicios con la mayor frecuencia posible.

– Intermediación.

Según el artículo 3 de la Ley de Empleo, la intermediación laboral es el conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades.

Para medir la eficiencia de la intermediación se utilizarán un conjunto de indicadores desagregados por sexo y edad, que se actualizarán trimestralmente.

Estos indicadores se compararán con la información disponible sobre la transición del desempleo al empleo desglosada por sexo, edad e incluso experiencia laboral previa, la cual está disponible a partir de la Encuesta de Flujos de Población Activa, y se actualiza de forma trimestral.

Se establecerá también un conjunto de indicadores complementarios para identificar el impacto en la inserción de los tipos de intervención y atenciones prestadas a las personas demandantes de empleo.

Se establecerán también indicadores para medir la calidad de los empleos obtenidos, atendiendo a parámetros como la duración de las incorporaciones o el tipo de jornada.

– Cobertura en la atención a las personas perceptoras de prestaciones.

De acuerdo con la norma reguladora del nivel asistencial de la prestación, el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, y con el conjunto de normas que vinculan la protección por desempleo y la atención prestada a través de las políticas activas de empleo, las personas beneficiarias tendrán acceso a itinerarios y planes personalizados adecuados a su perfil.

Para medir el grado de cobertura de las personas perceptoras de prestación en relación con los servicios disponibles, se han incluido un conjunto de indicadores, siguiendo una progresión desde el conjunto total de personas inscritas, pasando por aquellas que reciben una prestación contributiva y, finalmente, aquellas que se encuentran en el nivel asistencial.

Adoptar esta perspectiva, de lo general a lo particular, permitiría analizar si los colectivos que requieren en mayor medida las políticas activas de empleo, están accediendo a ellas en condiciones comparables al conjunto general de las personas inscritas.

– Consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva.

La relación directa entre una atención continuada y experta y la mejora de la empleabilidad se ha puesto de manifiesto en todas las evaluaciones de los Planes Anuales de la EEAE 2021-2024. La calidad de las redes de orientación profesional es un factor determinante para el impacto positivo de estas atenciones.

Se definirá un indicador compuesto para medir esta calidad, que incorpore al menos los siguientes elementos:

1. Ratio entre personas demandantes de empleo y profesionales de la orientación.
2. Existencia de una escala o cuerpo específico para el desempeño de esta función.
3. Estabilidad laboral de las personas profesionales de la orientación.

– Incremento de la participación en la formación.

Los servicios de formación proporcionados a las personas demandantes de empleo han sido los que mayor impacto han tenido en la mejora de la empleabilidad.

Se establecerá un indicador que recoja las personas que participan en acciones y servicios de formación.

Además, se definirán también indicadores que permitan mostrar el grado de adecuación de la formación programada a las necesidades formativas detectadas en el mercado laboral.

– Impulso y sistematización de la atención a las empresas.

La Agencia Española de Empleo y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, deben garantizar en todo el territorio nacional la implementación de los servicios garantizados a las personas, empresas y demás entidades empleadoras demandantes de servicios de empleo, con objeto de facilitar su acceso a una información de calidad sobre las modalidades de contratación y las ayudas a las mismas, así como en conseguir procesos eficaces de difusión de sus necesidades de personas trabajadoras y procesos de captación de personas candidatas.

Se establecerán un conjunto de indicadores para medir el número de empresas atendidas, nivel de satisfacción alcanzado y número de ofertas captadas.

Los indicadores vinculados a las metas que figuran en este punto se incorporarán al cuadro de mando de seguimiento de los Planes Anuales, que se publicará con periodicidad trimestral y desagregación territorial a nivel de comunidad autónoma y provincia, siempre que el volumen y disponibilidad de datos y el nivel de significación lo permitan.

4. Objetivos estratégicos

Se orientan a los destinatarios de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo:

– Para personas demandantes:

Objetivo estratégico 1. Promover la plena implementación de los servicios garantizados a las personas.
Objetivo estratégico 2. Proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave.

– Para empresas:

Objetivo estratégico 3. Situar a los servicios públicos de empleo como agentes de intermediación de referencia.
Objetivo estratégico 4. Promover el acompañamiento integral a las empresas.

– Para los Servicios Públicos de Empleo y las entidades colaboradoras:

Objetivo estratégico 5. Incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo.
Objetivo estratégico 6. Promover la participación de las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

– De carácter estratégico transversal:

Objetivo estratégico 7. Incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo, y en los programas y servicios comunes y propios, y contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.
Objetivo estratégico 8. Institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados.

5. Objetivos operativos

Serían un segundo nivel de los estratégicos, incluyendo objetivos operativos para cada uno de los estratégicos:

– Para personas:

Objetivo estratégico 1. Promover la implementación de los servicios garantizados a las personas.

Objetivo operativo 1.1 Implantar servicios de orientación para el empleo, personalizados, integrales e inclusivos.

Medida 1.1.1 Garantizar en las Cartas de Servicios de los servicios públicos del empleo del Sistema Nacional de Empleo los servicios garantizados de la Cartera Común de Servicios, en particular los servicios de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva para las personas trabajadoras, independientemente de su condición de ocupadas o desempleadas, poniendo el foco en aquellas personas en riesgo de exclusión social o con dificultades para acceder al mercado laboral.
Medida 1.1.2 Diseñar a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE) e implementar un modelo de intervención normalizado común para la prestación de los servicios de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva y universal, en particular para la elaboración del perfil individualizado, que incorpore criterios deontológicos implícitos en la actividad profesional que garanticen su calidad y criterios de uso de las herramientas para el análisis de datos, evidencias estadísticas y análisis del mercado de trabajo disponibles y que permita

correlacionar el perfil individualizado definido y su correspondiente patrón o combinación de servicios asociado a la mejora de la empleabilidad.

Medida 1.1.3 Desarrollar un plan para impulsar el uso de nuevas tecnologías y metodologías en la prestación del servicio de orientación personalizada, integral e inclusiva y en el desarrollo de programas de orientación basados en intervenciones para la adquisición de competencias blandas (soft skills), sin perjuicio a la atención presencial.

Medida 1.1.4 Desarrollar mecanismos de compensación, refuerzo y atención urgente en la prestación de los servicios garantizados –especialmente en el de orientación– para garantizar la igualdad en su acceso y calidad, en aquellas zonas o territorios en los que esta prestación no pueda prestarse de manera suficientemente adecuada por tratarse de zonas de alta densidad de desempleo, zonas rurales, zonas con déficit de transporte, zonas que haya sufrido catástrofes naturales o que presenten cualquier característica específica que así lo impida o dificulte. En especial en aquellas zonas o territorios en los que no es posible llegar.

Medida 1.1.5 Crear, mantener y actualizar, a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE), un catálogo de instrumentos eficaces para la empleabilidad que incluya las mejores prácticas desarrolladas tanto en el marco del Sistema Nacional de Empleo, como en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.

Objetivo operativo 1.2 Proporcionar servicios de formación en el trabajo que logren la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas.

Medida 1.2.1 Completar el sistema participativo de diagnóstico de detección de necesidades formativas y diseño de la oferta formativa, creando grupos de trabajo estables en el marco de la gobernanza del Sistema Nacional de Empleo focalizados en programas de formación a medida en aquellas empresas y/o sectores emergentes o con necesidades de personal para fomentar la realización de acciones formativas con compromiso de contratación.

Medida 1.2.2 Flexibilizar y agilizar la oferta formativa para personas trabajadoras en desempleo o demandantes de mejora de empleo mediante convocatorias abiertas y permanentes, para responder de manera rápida a las demandas de las empresas y ajustar oferta y demanda.

Medida 1.2.3 Promover ofertas de formación dirigidas a eliminar las dificultades en el acceso a la formación de la población del entorno rural, de zonas de alta densidad de desempleo, zonas que hayan sufrido catástrofes naturales o que presenten una problemática específica y flexibilizar su impartición presencial a través de metodologías on line de soporte tecnológico.

Medida 1.2.4 Implementar entre las personas trabajadoras ocupadas y las empresas sistemas de difusión de las distintas ofertas formativas llevadas a cabo por los servicios públicos de empleo del Sistema Nacional de Empleo, incluyendo las gestionadas por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

Medida 1.2.5 Diseñar y poner en marcha itinerarios formativos dirigidos a toda la población trabajadora para la adquisición de competencias digitales y para la adquisición de competencias en sostenibilidad, que posibiliten la recualificación profesional y la capacitación en nuevas competencias demandadas por sectores emergentes (tecnologías digitales, economía verde, industria 4.0, reciclado de residuos, economía circular, etc.).

Medida 1.2.6 Desarrollar programas mixtos de formación y empleo en sectores emergentes.

Objetivo operativo 1.3 Proporcionar servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.

Medida 1.3.1 Definir, a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE), el servicio de asesoramiento integral para el emprendimiento, presencial y en línea, que abarque todas las fases del proceso, incidiendo en la fase previa, mediante el desarrollo de herramientas que contribuyan a la viabilidad y a la realización eficaz de un plan de negocio o de empresa, así

como al seguimiento y tutorización durante, al menos, el primer año de funcionamiento, contribuyendo así a la viabilidad futura del proyecto.

Medida 1.3.2 Impulsar modelos de emprendimiento social y cooperativo, incluyendo los modelos de economía social, mediante programas dirigidos a la creación de empresas inclusivas, cooperativas, sociedades laborales y proyectos de economía verde y social, asegurando que se integren modelos de negocio sostenibles y orientados al bienestar colectivo.

Medida 1.3.3 Fomentar la formación en creación y gestión empresarial a las personas emprendedoras, a través de programas de apoyo al emprendimiento, asesoramiento personalizado y formación en la creación y gestión de nuevas iniciativas de proyectos.

Medida 1.3.4 Desarrollar, a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE), un punto de información común que recoja las líneas de subvención y ayudas al emprendimiento y autoempleo existentes, así como de asesoramiento en línea sobre estos diversos recursos.

Medida 1.3.5 Reforzar las líneas de apoyo a las pymes y personas autónomas con el fin de impulsar el crecimiento de los negocios y proyectos profesionales más pequeños y fomentar la contratación indefinida de personas en situación de desempleo, especialmente cuando el emprendimiento se desarrolle en el marco de zonas rurales.

Objetivo estratégico 2. Proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave.

Objetivo operativo 2.1 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas jóvenes y de las personas paradas de larga duración.

Medida 2.1.1 Definir, implantar y evaluar planes de empleabilidad específicos para jóvenes y personas en desempleo de larga duración durante la vigencia de la presente Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, teniendo en cuenta los resultados derivados de la evaluación intermedia del Plan de Garantía Juvenil Plus que resulten transferibles.

Medida 2.1.2 Diseñar y definir protocolos de diagnóstico y perfilado y de atención específicos dirigidos a personas jóvenes y personas en situación de desempleo de larga duración incorporando la metodología, los recursos y materiales necesarios para facilitar la intervención con estos colectivos, actualizados a través del trabajo colaborativo de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (COE).

Medida 2.1.3 Identificar zonas de alta demanda de empleo para colectivos prioritarios, con el fin de optimizar la implementación de los programas de apoyo activo al empleo en función de las necesidades específicas del territorio, tanto en materia de reducción del desempleo de esos colectivos, como en consonancia con los programas de desarrollo económico local o territorial.

Medida 2.1.4 Incrementar la conexión y sinergias entre el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes y los servicios y programas de políticas activas de empleo del Sistema Nacional de Empleo que se requieran para la mejora de su empleabilidad, en función del perfilado de cada persona joven, de su itinerario o plan personalizado y de los servicios de acompañamiento especializados y permanentes, a través de los grupos autonómicos de coordinación constituidos en el marco del citado Plan.

Medida 2.1.5 Fomentar los programas formativos y de formación en alternancia con el empleo para jóvenes sin cualificación y personas desempleadas de larga duración, incorporando de manera específica la adquisición y actualización de competencias digitales en el marco del DigComp y de competencias verdes como medida para favorecer la capacitación y/o cualificación para el acceso al empleo de estos colectivos.

Medida 2.1.6 Acercar los servicios públicos de empleo a las personas jóvenes, mediante sistemas multimedia de información y nuevos canales de comunicación, en particular en el marco del Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes y reforzar la atención personalizada mediante sistemas multicanal adicionales a los tradicionales.

Medida 2.1.7 Implantar los programas de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo dirigidos a la contratación de personas jóvenes cualificadas (16 a 30 años) en

desempleo, beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, mediante subvenciones a administraciones publicas locales, sector público instrumental y universidades.

Medida 2.1.8 Favorecer el acompañamiento y orientación personalizada a las personas paradas de larga duración promoviendo dispositivos especializados y estables para el apoyo a las transiciones laborales, que incluyan asesoramiento en la búsqueda de empleo, preparación para entrevistas y acceso a redes de contacto con empresas y profesionales del sector, a través de programas innovadores.

Medida 2.1.9 Combinar programas de formación, reintegración y reciclaje profesional en ocupaciones emergentes con incentivos de apoyo a la contratación de personas en situación de desempleo de larga duración procedentes de otras actividades profesionales, facilitando la adquisición de nuevas habilidades y competencias demandadas por el mercado laboral actual, que les permitan acceder a empleos estables, al tiempo que posibiliten, a las empresas y contratantes, beneficiarse de la experiencia laboral transferible de las personas recicladas.

Medida 2.1.10 Implementar de manera preferente para personas jóvenes y personas paradas de larga duración itinerarios individuales y personalizados de emprendimiento que vayan dirigidos o que redunden en beneficios para las poblaciones o comarcas rurales o en riesgo de despoblación.

Objetivo operativo 2.2 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas con discapacidad.

Medida 2.2.1 Diseñar y definir, a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE), modelos de atención específicos e itinerarios individuales y personalizados para personas con discapacidad, adaptados a diferentes tipos de discapacidad, incorporando la metodología, los recursos y materiales necesarios para facilitar la intervención integral con estos colectivos.

Medida 2.2.2 Desarrollar protocolos de coordinación con servicios sociales, educativos y especializados que contribuyan a ofrecer un servicio integral a las personas con discapacidad y mecanismos de seguimiento de la mejora de su empleabilidad y su inserción laboral en el mercado ordinario.

Medida 2.2.3 Promover la especialización del personal de los servicios públicos de empleo que proporciona atención personalizada de las personas con discapacidad demandantes de servicios, incluyendo formación específica en accesibilidad universal, especialmente la relativa a la accesibilidad cognitiva para atender las especiales necesidades de las personas con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo.

Medida 2.2.4 Acercar los servicios públicos de empleo a las personas con discapacidad, mediante sistemas multimedia de información y reforzar la atención personalizada mediante sistemas de atención multicanal adicionales a los tradicionales.

Medida 2.2.5 Crear «ventanillas de inclusión» en las oficinas de empleo, donde personal especializado pueda atender a personas con discapacidad o con necesidades especiales, ofreciendo orientación y recursos específicos para mejorar su inserción laboral.

Medida 2.2.6 Impulsar eventos para fomentar la inclusión de personas con discapacidad, a través de talleres/conferencias, contacto con empresas y con ofertas de empleo.

Medida 2.2.7 Priorizar en los servicios y programas a las personas con discapacidad desempleadas de larga duración que más tiempo llevan en el desempleo, ya que son las más vulnerables al tener menos posibilidades para acceder tanto a presentaciones como a un empleo.

Medida 2.2.8 Desarrollar programas de formación y empleo especializados y adaptados a las capacidades y necesidades de las personas con discapacidad, que favorezcan su inclusión laboral en sectores clave, como la tecnología, la educación y los servicios sociales.

Medida 2.2.9 Fomentar análisis de los perfiles de las personas trabajadoras en los centros especiales de empleo con el objetivo de que el empleo en la empresa ordinaria sea un objetivo prioritario en los casos donde la discapacidad lo permita.

Objetivo operativo 2.3 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas pertenecientes a otros colectivos en situación de vulnerabilidad, teniendo como referencia los colectivos destacados que establece el artículo 50 de la Ley de Empleo.

Medida 2.3.1 Definir, a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE), modelos de intervención personalizada e inclusiva, específicos para los colectivos de atención prioritaria establecidos en la Ley de Empleo partiendo de la identificación de sus características ante el empleo, situaciones de interseccionalidad y fuentes principales de información.

Medida 2.3.2 Diseñar e implantar un plan de atención específico para personas mayores de 45 años que queden en desempleo, con especial atención a las mujeres, que proporcione servicios de orientación y formación para actualizar sus competencias, con el objetivo de evitar su conversión en personas paradas de larga duración.

Medida 2.3.3 Diseñar e implantar un plan de atención específico para personas gitanas y otras etnias minoritarias e impulsar el trabajo en red con las entidades especializadas en su atención.

Medida 2.3.4 Definir objetivos específicos de empleo inclusivo para personas con especiales dificultades de inserción laboral y en situación de vulnerabilidad, para mejorar sus condiciones de empleabilidad y conseguir un resultado cuantificado de inserción, a través de servicios y programas de políticas activas de empleo que potencien el servicio de acompañamiento personalizado, impulsen el trabajo en red con las entidades especializadas en la atención a dichos colectivos y la coordinación con servicios de intervención social.

Medida 2.3.5 Impulsar, potenciar y difundir el servicio de acompañamiento personalizado y de abordaje integral para la violencia de género y otras formas de violencia contra las mujeres e impulsar el trabajo en red con las entidades especializadas en la atención a dichas mujeres.

Medida 2.3.6 Impulsar, potenciar y difundir el servicio de acompañamiento personalizado para las personas del colectivo LGBTI+ e impulsar el trabajo en red con las entidades especializadas en la atención a las personas LGBTI+, con especial atención a las personas trans.

Medida 2.3.7 Desarrollar planes o programas de integración social y laboral, incluida formación lingüística y programas de orientación laboral que ayuden a las personas migrantes a comprender el mercado laboral y a acceder a ofertas de empleo y de formación.

Medida 2.3.8 Diseñar modelos personalizados de atención e intervención para deportistas profesionales, en base a su perfil individualizado, a través de la Red de Centros públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE).

Medida 2.3.9 Impulsar, a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE), la identificación de buenas prácticas en la intervención con colectivos de atención prioritaria definidos en la Ley de Empleo, así como la investigación y el desarrollo de proyectos y metodologías de intervención innovadoras para mejorar la empleabilidad de estos.

– Para empresas:

Objetivo estratégico 3. Situar a los Servicios Públicos de Empleo como agentes de intermediación de referencia.

Objetivo operativo 3.1 Fortalecer las actuaciones de prospección de necesidades del tejido productivo y la captación de ofertas de trabajo.

Medida 3.1.1 Diseñar y ejecutar un Plan de Comunicación completo, dirigido a fomentar la visibilidad y el posicionamiento de los servicios públicos de empleo como referentes en el ámbito de la intermediación social y laboral y crear un boletín de noticias de los servicios públicos de empleo para comunicar de manera corporativa las novedades.

Medida 3.1.2 Diseñar y definir un modelo de plan de prospección que favorezca la prestación de servicios de información y asesoramiento, intermediación y captación de ofertas de empleo y otras actuaciones, respondiendo a las necesidades derivadas de los retos de la triple (digital, ecológica y demográfica), teniendo en cuenta, entre otras variables, la dimensión local, los sectores en auge o aquellos en dificultades.

Medida 3.1.3 Diseñar e implantar una herramienta para la gestión de las relaciones con las personas, empresas y entidades empleadoras, partiendo de unos elementos comunes a nivel estatal y desarrollada por cada uno de los servicios públicos de empleo autonómicos, que permita compartir la información recogida.

Medida 3.1.4 Elaborar un plan de prospección adaptado al tejido productivo de cada comunidad autónoma, dirigido tanto a grandes empresas como a pymes, micropymes, empresas de la economía social y personas trabajadoras autónomas.

Medida 3.1.5 Colaborar con los organismos competentes en educación para la difusión y fomento de la cultura del trabajo y emprendedora y para el conocimiento de todas las alternativas laborales y la adquisición de las herramientas necesarias para que la información en el tránsito del mundo educativo al laboral sea de utilidad.

Medida 3.1.6 Implementar una herramienta de detección de perfiles profesionales por competencias que nos permita orientar a las personas trabajadoras, desempleadas y ocupadas, en su recualificación, adecuar la oferta formativa a las necesidades del mercado laboral y, por tanto, mejorar la cobertura de vacantes.

Objetivo operativo 3.2 Implementar servicios de intermediación y colocación eficaces para adecuar oferta y demanda de empleo.

Medida 3.2.1 Impulsar la colaboración para la gestión de ofertas de empleo en la Unión Europea a través de la red EURES y en terceros países con acuerdos de colaboración, prestando apoyo logístico en procesos de selección y apoyando la atracción y el retorno del talento desde otros países, y potenciar, fomentar y difundir las actividades de las Red EURES.

Medida 3.2.2 Diversificar la estrategia de reclutamiento y selección de personal, mediante el uso de técnicas tradicionales, tanto singulares como colectivas (eventos de carácter presencial como ferias, encuentros, etc.), combinadas con otras técnicas más innovadoras de reclutamiento, que incluyan el uso de la I.A (networking, gamificación…).

Medida 3.2.3 Definir, detectar e incorporar las competencias transversales en los procesos de intermediación y en la definición de los puestos de trabajo.

Objetivo estratégico 4. Promover el acompañamiento integral a las empresas.

Objetivo operativo 4.1 Proporcionar a las empresas información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la misma.

Medida 4.1.1 Actualizar la Carta de Servicios a empresas conforme a lo establecido en Ley de Empleo y de acuerdo a la Cartera Común de servicios y difundir su contenido entre las entidades empleadoras y otros agentes de intermediación.

Medida 4.1.2 Crear y mantener un sitio web que sirva como repositorio de toda la información pertinente sobre modalidades de contratación y medidas de apoyo a entidades empleadoras, como incentivos y ayudas a la contratación, que redirija a los sitios web relacionados del ámbito autonómico y estatal.

Medida 4.1.3 Afianzar la colaboración y cooperación entre los servicios públicos de empleo y otras administraciones y organismos públicos, en especial del ámbito de la Seguridad Social, servicios sociales, administraciones educativas y de formación profesional y otros organismos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Medida 4.1.4 Mejorar el asesoramiento y difusión de la información existente sobre las medidas de fomento del empleo en programas orientados a la incorporación y/o reincorporación de las personas desempleadas.

Medida 4.1.5 Estrechar alianzas con otros organismos y entidades del mercado de trabajo, a través de acuerdos y convenios con agentes clave: empresas y asociaciones empresariales del territorio, organizaciones sindicales, entidades representativas de la economía social, centros educativos, colegios profesionales, agencias de desarrollo local, entidades públicas, etc.

Objetivo operativo 4.2 Ofrecer un apoyo y asesoramiento integral a las empresas en otros ámbitos de su interés.

Medida 4.2.1 Definir e implementar modelos de apoyo y asistencia a las empresas en procesos de reestructuración y de transición en el empleo (recolocación, relevo generacional, modelos de economía social…).

Medida 4.2.2 Proporcionar información y asesoramiento especializado, entre otras, en materia de conciliación laboral, impulso del teletrabajo, procesos de recolocación, planes de Igualdad, cuota de reserva de trabajadores con discapacidad y declaración de excepcionalidad y medidas de fomento de empleo de colectivos especialmente vulnerables o protegidos, contemplando las particularidades de las empresas (según tamaño, sector de actividad, normativa específica, posicionamiento en el mercado,…).

Medida 4.2.3 Proporcionar información y asesoramiento sobre programas de formación, formación en alternancia con el empleo, prácticas no laborales, formación profesional dual y acreditación de competencias, fomentando la participación activa de las entidades empleadoras.

– Para servicios públicos de empleo y entidades colaboradoras:

Objetivo estratégico 5. Incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo.

Objetivo operativo 5.1 Dotar al Sistema Nacional de Empleo de los medios adecuados para una prestación eficaz y eficiente de los servicios, fomentando la especialización y profesionalización de sus recursos humanos.

Medida 5.1.1 Analizar las tareas y funciones de las oficinas de empleo y medir el grado de satisfacción de las personas usuarias de los servicios.

Medida 5.1.2 Diseñar e implementar un plan de formación del Sistema Nacional de Empleo que incluya formación básica común a todo el personal, como marco competencial de referencia, así como itinerarios especializados para el personal orientador y prospector por niveles, colectivos específicos de atención prioritaria, sectores de actividad, uso de herramientas digitales de apoyo a la gestión, etc.

Medida 5.1.3 Elaborar un manual de acogida que incluya una red de expertos en prospección y orientación para el empleo que puedan guiar y apoyar a los nuevos empleados en su desarrollo profesional.

Medida 5.1.4 Analizar la cobertura de los servicios de la cartera común, para estudiar territorialmente las cargas de trabajo y la posible redistribución de las mismas para garantizar la atención en igualdad de todos los usuarios.

Medida 5.1.5 Promover la identificación, intercambio y difusión de buenas prácticas de éxito en el Sistema Nacional de Empleo, a partir de una metodología común y a través de la Red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (Red COE) y analizar la posibilidad de creación del premio nacional de buenas prácticas.

Objetivo operativo 5.2 Promover la digitalización del Sistema Nacional de Empleo y el desarrollo de herramientas digitales de apoyo a la labor de los servicios públicos de empleo.

Medida 5.2.1 Continuar con la implantación del Expediente Laboral Personalizado Único en el Sistema Nacional de Empleo.

Medida 5.2.2 Potenciar el espacio técnico colaborativo y el repositorio documental común del Sistema Nacional de Empleo para la formación y actualización permanente (en materia de formación, atención a empresas, orientación…) de las y los profesionales de los servicios públicos de empleo.

Medida 5.2.3 Potenciar y difundir los recursos digitales que el Sistema Nacional de Empleo pone a disposición de las personas y empresas.

Medida 5.2.4 Mejorar la web del Sistema Nacional de Empleo con una Plataforma Digital de Empleo y Acompañamiento Integral de los servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras y usuarios.

Medida 5.2.5 Diseñar y desarrollar herramientas de apoyo a la prestación de servicios por parte de los servicios públicos de empleo, con especial foco en la implementación de un sistema de intermediación laboral basado en competencias, alineado con el modelo ESCO, que conecte ocupaciones, programas formativos y ofertas de empleo.

Medida 5.2.6 Potenciar las infraestructuras digitales en Oficinas de Empleo para la prestación telemática de servicios.

Objetivo estratégico 6. Promover la participación con las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

Objetivo operativo 6.1 Promover la colaboración con las entidades locales y otras entidades públicas, así como con las entidades privadas de empleo.

Medida 6.1.1 Analizar la gobernanza del Sistema Nacional de Empleo y mantener actualizado un Mapa Institucional del mismo.

Medida 6.1.2 Elaborar un mapa de agentes y recursos relacionados con el empleo, tanto públicos como privados, que defina el ecosistema de empleo del Sistema Nacional de Empleo por categorías (entidades públicas y de qué tipo –locales, autonómicas, estatales–, agencias de colocación, interlocutores sociales, entidades privadas colaboradoras, tercer sector, entidades de economía social etc.) e incluya documentación de referencia (técnica y jurídica) para la implementación de nuevas fórmulas de colaboración público-público y público-privada (contrato programa, convenio, acuerdo marco, etc.).

Medida 6.1.3 Elaborar un manual de acogida y plan formativo en materia de orientación laboral, formación y empleo para entidades colaboradoras.

Medida 6.1.4 Utilizar las redes de trabajo con entidades locales, entidades sin ánimo de lucro y Tercer Sector y entidades de economía social para trabajar en la creación de las bases de los diferentes programas que se ponen en marcha y que ellas ejecutan a través de subvenciones de los servicios públicos de empleo, con especial atención al establecimiento de itinerarios integrales para colectivos con especial dificultad de inserción.

Medida 6.1.5 Trabajar con las entidades locales y los interlocutores sociales en la elaboración de un mapa con los perfiles más demandados en cada territorio a nivel municipal, las necesidades de contratación a medio y largo plazo tanto de empresas y autónomos como de la población trabajadora, búsqueda de nuevos nichos de empleo, autoempleo e innovación o investigación, enlazándolo con los servicios y herramientas existentes para dar respuesta a esas necesidades y asesorar a las entidades colaboradoras.

Medida 6.1.6 Promover desde el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo autonómicos la definición de instrumentos jurídicos, entre otros, convenios, contratos-programas de naturaleza administrativa o acuerdos marco, para la ejecución de políticas activas de empleo con entidades del sector público, singularmente con entidades locales, especialmente ayuntamientos y universidades públicas, los servicios sociales, la administración educativa, así como con cámaras de comercio, industria, servicios y navegación, entidades sin ánimo de lucro, Tercer Sector, interlocutores sociales y entidades de Economía Social, según lo previsto en el artículo 32.5 de la Ley de Empleo.

Medida 6.1.7 Trabajar en la creación de un marco de calidad en la prestación de los servicios a todos los niveles con especial atención a la participación de las entidades colaboradoras.

– Objetivos estratégicos transversales.

Objetivo estratégico 7. Incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo y en los programas y servicios comunes y propios, y contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.

Objetivo operativo 7.1 Incrementar el alcance y relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo.

Medida 7.1.1 Incorporar y sostener el compromiso explícito con la igualdad entre mujeres y hombres en los planes y programas de los servicios públicos de empleo (misión, visión y valores).

Medida 7.1.2 Incluir el uso no sexista del lenguaje escrito y de las imágenes en las condiciones de contratación, las convocatorias, de subvenciones, bases reguladoras, convenios o ayudas, y otras normativas y documentación administrativa, formativa, informativa y de apoyo de los diferentes programas y servicios de empleo.

Objetivo operativo 7.2 Integrar de forma práctica el enfoque de género en los procedimientos de administración y gestión de la política de empleo.

Medida 7.2.1 Estudiar, implementar y hacer el seguimiento de las adaptaciones pertinentes en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo y en los sistemas informatizados de gestión en el ámbito autonómico, para permitir el cruce de la variable sexo con otras variables.

Medida 7.2.2 Revisar y mejorar las operaciones estadísticas que se utilizan en el Observatorio de las Ocupaciones y otros organismos autonómicos similares, para visibilizar las desigualdades de género en el mercado laboral y poder actuar para eliminarlas.

Medida 7.2.3 Diseñar directrices comunes en materia de comunicación, impulsando la mayor visibilidad de la realidad de las mujeres ante el empleo y evitando las imágenes sexistas y estereotipadas de mujeres y hombres y la incitación a la violencia de género.

Medida 7.2.4 Incluir en las memorias divulgativas anuales de los Servicios Públicos de Empleo un apartado específico que presente los resultados de inserción laboral desagregados por sexo, así como su análisis, las acciones correctivas implementadas para reducir las desigualdades de género identificadas y los resultados alcanzados tras dichas acciones.

Medida 7.2.5 Poner en marcha acciones formativas y de comunicación interna sobre cláusulas de igualdad, el tipo de cláusulas que como mínimo se recomienda incluir y la importancia del control de su cumplimiento y de la evaluación de su impacto para el avance hacia la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo.

Objetivo operativo 7.3 Reforzar la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los servicios y programas comunes de políticas activas de empleo del Sistema Nacional de Empleo, priorizando la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.

Medida 7.3.1 Revisar y adaptar los protocolos del servicio de Orientación Profesional y Colocación y Asesoramiento a Empresas (de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo) y de procedimientos normalizados, materiales y herramientas de apoyo para asegurar su coherencia con los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres marcados para las políticas activas de empleo.

Medida 7.3.2 Revisar y mejorar los canales de información y comunicación de las acciones formativas disponibles, garantizando que ésta llegue a todas las mujeres, incluidas aquellas con especiales dificultades para acceder a la información por las vías más habituales (migradas, mujeres con discapacidad, etc.).

Medida 7.3.3 Diseñar y reforzar protocolos para la detección, atención y coordinación de la violencia contra las mujeres en todos los servicios públicos de empleo, en coherencia con la normativa marco de referencia en esta materia.

Medida 7.3.4 Fomentar la contratación de las mujeres víctimas de la violencia de género y sexual, a través de su participación en programas de formación con compromiso de contratación y programas que combinen formación y experiencia laboral.

Medida 7.3.5 Analizar el impacto de género del programa de Alfabetización digital para mujeres contratadas en el marco del Plan de Fomento del Empleo Agrario, para la extensión de esta práctica formativa vinculada a la contratación que se financia en este Plan.

Medida 7.3.6 Elaborar protocolos que pauten la metodología interseccional para el abordaje eficaz de las discriminaciones múltiples que enfrentan las mujeres que forman parte de estos colectivos, identificando los colectivos de mujeres con mayores desventajas en el mercado laboral, considerando tanto características sociodemográficas (edad, entorno geográfico, nivel educativo, origen extranjero, situación de familia monoparental, etc.) como factores vinculados a la demanda de empleo (sector de actividad, tipo de ocupación, situación de desempleo de larga duración, entre otros).

Medida 7.3.7 Valorar el tipo de medidas que se ponen en marcha para favorecer la conciliación corresponsable en los programas y servicios, de su uso y de su eficacia para promover la igualdad de mujeres y hombres.

Medida 7.3.8 Promoción de la participación de mujeres en formación y otros servicios donde están subrepresentadas.

Objetivo estratégico 8. Institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados.

Objetivo operativo 8.1 Formular las políticas de empleo con enfoque de evaluación y consolidar la práctica de la evaluación en todas sus fases, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Medida 8.1.1 Establecer directrices generales, metodologías cuantitativas y cualitativas y recursos para una evaluación sistemática y objetiva en el Sistema Nacional de Empleo.
Medida 8.1.2 Promover la evaluación ex ante y otros instrumentos de evaluabilidad en las normas y programas incorporando un marco específico para el análisis de la igualdad entre mujeres y hombres.
Medida 8.1.3 Diseñar, implantar, revisar y actualizar un sistema de indicadores comunes para el seguimiento y evaluación de las políticas de empleo.
Medida 8.1.4 Promover la implementación y el seguimiento de las recomendaciones de evaluación para la toma de decisiones basada en evidencias.
Medida 8.1.5 Impulsar sistemas de información de las intervenciones públicas de empleo para el desarrollo de evaluaciones desde su planificación, garantizando la interoperabilidad con otras administraciones.
Medida 8.1.6 Evaluar los servicios prestados por las oficinas de empleo en cuanto a la calidad y el impacto de los mismos.

Objetivo operativo 8.2 Desarrollar un marco institucional de la evaluación de políticas de empleo que garantice la planificación de la actividad de evaluación y su organización, y asegurar la visibilidad y el seguimiento de sus resultados e impactos.

Medida 8.2.1 Crear una estructura de gobernanza y espacios de coordinación, colaboración y participación en materia de evaluación en el Sistema Nacional de Empleo.
Medida 8.2.2 Elaborar planes de evaluación que detallen, con perspectiva de género, las políticas a evaluar, tipos de evaluación, recursos y plazos de realización o difusión de resultados, con la colaboración y participación de diferentes actores implicados, en particular, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.
Medida 8.2.3 Crear un portal transparente y temático de evaluación de políticas de empleo para facilitar el intercambio de información, estudios, proyectos y la difusión de buenas prácticas en evaluación de políticas de empleo.

Objetivo operativo 8.3 Fomentar la cultura de evaluación, la capacitación y la participación de los agentes implicados en los procesos de evaluación de las políticas públicas de empleo.

Medida 8.3.1 Desarrollar planes específicos de formación en evaluación de políticas públicas de empleo para las empleadas y empleados públicos del Sistema Nacional de Empleo.
Medida 8.3.2 Promover la práctica y uso de la evaluación de políticas de empleo, incluyendo aquellas enfocadas en igualdad de género, mediante el desarrollo de actividades de difusión (campañas de divulgación, sesiones informativas, jornadas y/o talleres) y materiales específicos (infografías y otros materiales gráficos o visuales, etc.).
Medida 8.3.3 Fortalecer la integración y participación de los diversos actores, en particular, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en procesos de evaluación desarrollando directrices, instrumentos y espacios adecuados.

Objetivo operativo 8.4 Promover una mejor generación de conocimiento sobre el mercado de trabajo, y su difusión entre todos los agentes.

Medida 8.4.1 Elaborar diagnósticos de la situación y tendencias del mercado de trabajo, con atención a las particularidades territoriales con la colaboración de los observatorios, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, las entidades representativas de la Economía Social y otros actores y agentes implicados.
Medida 8.4.2 Realizar acciones de prospección y detección de la demanda formativa del sistema productivo, incorporando metodologías específicas como encuestas a empresas y

análisis de tendencias sectoriales, que permitan anticiparse a las necesidades de generación de empleo para conseguir una programación de actuaciones de formación y recualificación a medio y largo plazo.

Medida 8.4.3 Implementar herramientas innovadoras en el análisis de tendencias del mercado laboral, así como en su difusión, mediante la utilización de Inteligencia Artificial (I.A.), Big Data, Datos Abiertos, etc., considerando la posibilidad de emplear fases piloto como herramienta previa a su implementación definitiva.

6. Alineamiento con los ejes de las políticas de activación para el empleo que establece la Ley de Empleo

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	EJE 1 Orientación	EJE 2 Formación	EJE 3 Oportunidades de empleo	EJE 4 Oportunidades de Empleo para personas con discapacidad	EJE 5 Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	EJE 6 Emprendimiento	EJE 7 Mejora del marco institucional
1. Promover la plena implementación de los servicios garantizados a las personas	●	●		●	●	●	
2. Desarrollar nuevas actuaciones y programas adaptados a colectivos clave	●	●	●	●	●	●	
3. Situar a los Servicios Públicos de Empleo como agentes de intermediación de referencia	●	●	●	●	●	●	●
4. Promover el acompañamiento integral a las empresas	●	●	●	●	●	●	
5. Incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo							●
6. Promover la participación con las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo							●
7, Incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo y en los programas y servicios comunes y propios, y contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.	●	●	●	●	●	●	●
8. Institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados.	●	●	●	●	●	●	●

CAPÍTULO IV

Marco financiero

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

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

Dentro de estos fondos se distinguen:

A) Las cantidades procedentes de la cuota de formación profesional que constituye un ingreso afectado a la financiación exclusiva de los gastos del Sistema de Formación regulado en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y su normativa de desarrollo.

Desde el 1 de enero de 2021, la ejecución de las iniciativas de formación profesional vinculadas con la obtención de certificados de profesionalidad, salvo en los programas que vinculen formación con la adquisición de experiencia profesional mediante un contrato laboral, se desarrollarán por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, mientras que aquellas iniciativas de formación profesional para el trabajo incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas se ejecutarán por el Ministerio de Trabajo y Economía Social a través del Servicio Público de Empleo Estatal.

Por ello, desde el año 2021, los fondos destinados a financiar las iniciativas del Sistema de Formación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se recogerán tanto en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, como en los presupuestos del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

La formación en el trabajo se configura como uno de los servicios garantizados recogidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y es desarrollado de forma amplia en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

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

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

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

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

3. Fondos procedentes del Fondo Social Europeo, que en el período de vigencia de la presente Estrategia incluirán las cantidades asignadas al Estado español para la ejecución de políticas de activación para el empleo, en el período de programación 2021-2027, según las cantidades recogidas en los diferentes Programas aprobados.

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

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

Por último, se debe recalcar que, en la ejecución de políticas activas de empleo, además de las entidades que integran el Sistema Nacional de Empleo participan otros organismos públicos y privados con fuentes de financiación diversas, tales como cuota de formación profesional (MEFP), Presupuestos Generales del Estado, de comunidades autónomas o de entidades locales, subvenciones públicas procedentes de los anteriores, fondos privados o Fondo Social Europeo.

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 base a los criterios aprobados, por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley

47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, con carácter excepcional, cabe la posibilidad de que la normativa reguladora del propio servicio o programa establezca el criterio de asignación de cantidades entre las diferentes comunidades autónomas, o bien que éstas deban concurrir, presentando los respectivos proyectos, para la obtención de determinada financiación. En estos dos últimos casos se procederá a informar del borrador de norma con carácter previo a su tramitación en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Los fondos se justificarán con la información que en cada ejercicio se requiera en las normas o convenios que incorporen los criterios objetivos de distribución y fijen las condiciones necesarias para su otorgamiento, y se destinarán exclusivamente a financiar los servicios y programas gestionados por las comunidades autónomas, que se incluyan en el Plan Anual de Fomento del Empleo Digno que se apruebe en cada ejercicio.

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 de finalizar el año siguiente al de su asignación, salvo que se justifique la imposibilidad de proceder a dicho pago. El incumplimiento de este requisito supondrá la obligación de devolver el importe pendiente de pago por el procedimiento que se desarrolle reglamentariamente.

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

Dentro de la información requerida para realizar el seguimiento presupuestario mensual referido en el apartado 2, se incluirán datos sobre los destinatarios de las cantidades asignadas, a efectos de limitar posibles duplicidades en el cómputo total de del gasto destinado a financiar políticas de activación para el empleo en todo el Estado por la unidad competente para analizar esta información.

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

Por otro lado, como en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, se recogen una serie de servicios garantizados, se realizarán los procedimientos necesarios para procurar, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada ejercicio, una financiación adecuada y estable en la prestación de los citados servicios. Para ello, se atenderá en todo caso a las conclusiones del grupo de trabajo indicado en la disposición final duodécima de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

Además, tal y como posibilita la Ley 3/2023, de 28 de febrero, se tiene intención de mantener, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada ejercicio, la distribución plurianual de fondos realizada en los últimos ejercicios, de cara a posibilitar una gestión a medio plazo de las iniciativas a desarrollar por las comunidades autónomas.

CAPÍTULO V

Gobernanza, seguimiento y evaluación de la Estrategia

La evaluación se configura como un instrumento fundamental para contar con políticas públicas más eficaces y eficientes, una herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, encaminado a la mejora continua de los servicios públicos. Tal como expone la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, la evaluación es una herramienta imprescindible en su labor por la transparencia, la rendición de cuentas, la mejora de las acciones públicas y el favorecimiento de la toma de decisiones informadas.

En el marco de esta Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, la evaluación adquiere un carácter vertebrador en la gestión de las políticas de apoyo activo al empleo, incorporando un enfoque integrado de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. Por tanto, es fundamental establecer un modelo de evaluación integrado de las políticas activas de empleo, que adopte metodologías cuantitativas y cualitativas, aborde la secuencia completa de los procesos de intervención, e incluya la participación de los interlocutores

sociales, la ciudadanía, las empresas y todos los agentes involucrados en su diseño y ejecución. Un proceso de evaluación continua requiere, también, generar mecanismos de seguimiento definidos, asentados en indicadores claros y exhaustivos.

El modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo se estructurará en el seguimiento y evaluación de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y su concreción anual a través de los Planes anuales para el Fomento del Empleo Digno, en el seguimiento y evaluación de la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, en la evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo y en el desarrollo de evaluaciones externas e independientes.

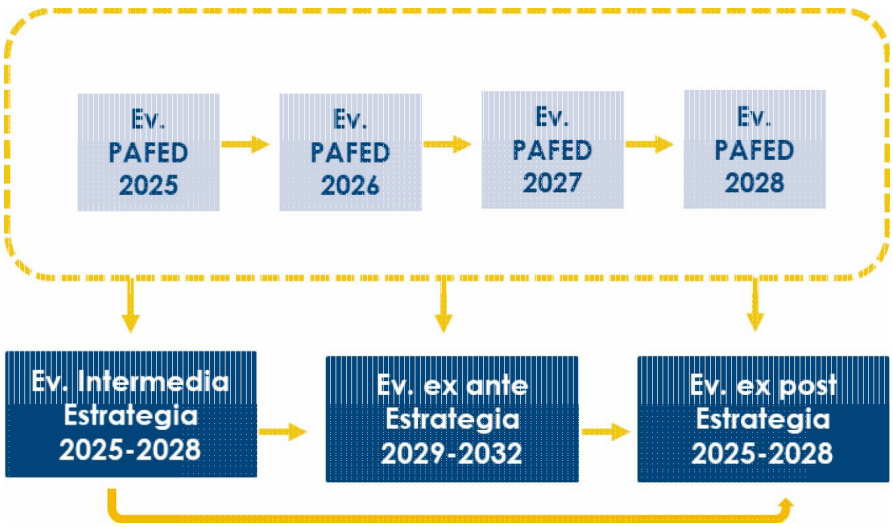
La evaluación debe abarcar todo el ciclo de vida de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, desde el diseño de las políticas activas y los objetivos estratégicos, la ejecución de sus medidas, hasta la valoración de los resultados de los servicios y programas puestos en marcha. Esto significa incorporar, en todo su desarrollo, un ciclo de evaluación permanente, que acompañe el ciclo de vida de la Estrategia, basado en una evaluación ex ante, intermedia y *ex post*.

El marco evaluativo tras el desarrollo de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se basará en la realización de evaluaciones anuales, bienales y cuatrienales. Esto no implica que no se puedan desarrollar evaluaciones adicionales que apoyen el desarrollo de políticas activas específicas.

– Tras la conclusión de cada Plan anual para el Fomento del Empleo Digno, se realizará una evaluación del cumplimiento de los objetivos clave, estratégicos y estructurales recogidos en cada plan.

– A los dos años de iniciada la Estrategia, se realizará una evaluación intermedia sobre el proceso de implementación, con la finalidad de obtener lecciones que permitan mejorar el desarrollo de la Estrategia vigente en su etapa final.

– Al tercer año se realizará una evaluación ex ante de la próxima Estrategia de Empleo, incorporando las lecciones aprendidas de los procesos evaluativos llevados a cabo, y un diagnóstico del contexto normativo y del mercado laboral vigentes.



1. Planificación y gobernanza

La evaluación de la Política de Empleo, dispuesta por el título VI de la Ley de Empleo, necesita la participación del conjunto del SNE en su diseño, planificación, desarrollo y gobernanza, y así debe ser también en el caso de la evaluación de la presente Estrategia.

Con ese fin, de manera acompasada a la entrada en vigor de la nueva Agencia Española de Empleo, se reforzarán los mecanismos de gobernanza existentes, en el marco de la revisión del Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo.

En este sentido, se tendrán en cuenta las funciones que se determinen en el Plan Anual de Evaluación de la Política de Empleo, asegurando su alineación con la Estrategia.

Hasta ese momento, se continuarán evaluando los Planes Anuales que desarrollen la Estrategia a su finalización, y se realizará también una evaluación intermedia de la misma, tanto de procesos como, principalmente, de su impacto en la mejora de la empleabilidad. Se irán incorporando progresivamente un mayor número de evaluaciones de programas propios y comunes, fruto de la mejora de la capacidad de los SPE para llevarlas a cabo tras haber cursado personas designadas por ellos un Diploma en Evaluación de Política de Empleo en estos últimos dos años.

2. Ejecución y seguimiento

Como parte de la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y de los Planes anuales que la componen, se elaborará un cuadro de mando desagregando por comunidad autónoma, y cuando exista disponibilidad de datos suficiente se desagregará también a nivel provincial. En dicho cuadro de mando se propone incluir y evaluar los siguientes indicadores principales: (ver matriz de indicadores).

Mejora de la empleabilidad de las personas atendidas en un 10 %.

Durante la evaluación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo anterior, se ha observado que existen patrones de atención que mejoran los resultados en cuanto a inserción en el mercado laboral (altas en Tesorería General de la Seguridad Social o por cuenta ajena o RETA) de las personas atendidas frente a las personas que únicamente reciben un servicio de elaboración de un perfil individualizado. Para cada comunidad autónoma, esos patrones de mayor impacto son ligeramente diferentes, encontrándonos los siguientes resultados en la evaluación de 2022:

Comunidad Autónoma	Combinación de mayor impacto en inserción	Impacto
Andalucía.	Tutoría[1] y Formación[2].	+12
Aragón.	Tutoría y Formación.	+8,2
Canarias.	Tutoría, Formación e Itinerario[3]. Tutoría y Formación.	+23,6
Cantabria.	Formación.	+9,5
Castilla y León.	Formación.	+21,1
Castilla-La Mancha.	Tutoría y Formación.	+16,7
Cataluña.	Autoempleo[4].	+20,1
Comunidad de Madrid.	Tutoría y Formación.	+23,2
Comunidad Foral de Navarra.	Tutoría y Formación.	+20,7
Comunidad Valenciana.	Tutoría, Formación e Itinerario.	+14,1
Extremadura.	Tutoría y Formación.	+26,3
Galicia.	Tutoría, Formación e Itinerario.	+10,1
Islas Baleares.	Tutoría, Formación e Itinerario.	+18,2
La Rioja.	Tutorización e Itinerario.	+2,6
Principado de Asturias.	Tutoría, Formación e Itinerario.	+14
Región de Murcia.	Tutoría y Formación.	+13,4
País Vasco.	Tutoría y Formación.	+18,5

[1] Tutoría hace referencia al servicio de tutorización individual, asesoramiento continuado y atención personalizada.

[2] Formación hace referencia al servicio de formación en el trabajo acorde a las necesidades de las personas, empresas y entidades usuarias.

[3] Itinerario hace referencia al servicio de Itinerario o plan personalizado.

[4] Autoempleo hace referencia a los servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.

Como se observa, hay patrones comunes en la mayor parte de las comunidades autónomas que suponen un mayor impacto en la empleabilidad de las personas atendidas, principalmente aquellas combinaciones entre formación, itinerario y tutorización. Dichas combinaciones de servicios se actualizarán anualmente basándose en las evidencias de las distintas evaluaciones.

Con el fin de realizar seguimiento sobre los esfuerzos que se están realizando desde la comunidad autónoma, se propone un indicador que mida la proporción de esa combinación de servicios sobre el total de servicios prestados.

Para su cálculo, se identificarán las personas que tienen registrada esa combinación de servicios (diferente en cada comunidad autónoma en función de la tabla anterior) frente al total de personas atendidas en el mismo período de tiempo.

$$\frac{Personas\ que\ tienen\ registradas\ las\ combinaciones\ de\ servicios\ con\ mejores\ resultados\ de\ inserción}{Total\ de\ personas\ atendidas\ en\ ese\ mismo\ período}$$

Además, se introduce este mismo indicador desagregado por colectivo, lo que permitirá una mayor precisión en la medición.

$$\frac{Personas\ que\ tienen\ registradas\ las\ combinaciones\ de\ servicios\ con\ mejores\ resultados\ de\ inserción\ según\ el\ colectivo\ al\ que\ pertenezcan.}{Total\ de\ personas\ atendidas\ en\ ese\ mismo\ período\ según\ colectivo.}$$

Y un indicador de esfuerzo que refleja el número de personas que reciben la mejor combinación de servicios frente al total de personas inscritas en el mismo período de tiempo.

$$\frac{Personas\ que\ tienen\ registradas\ las\ combinaciones\ de\ servicios\ con\ mejores\ resultados\ de\ inserción}{Total\ de\ personas\ inscritas\ en\ ese\ mismo\ período}$$

Tal como se ha venido ejecutando en las evaluaciones del Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, la evaluación de impacto de los servicios garantizados se basará en una metodología cuasiexperimental que permita realizar un análisis comparado, identificando el contrafactual válido, es decir, la situación laboral que se hubiese producido sin la ejecución de los servicios garantizados.

Comenzando por datos estadísticos masivos y, con la aplicación de un modelo de *Propensity Score Matching (PSM)*, se conforman dos grupos para comparar sus tasas netas de inserción a través de la técnica «Diferencias en Diferencias». A través de esta técnica se procura que los Grupos de Tratamiento y de Control tengan una composición sociodemográfica similar. A partir de la identificación de ambos grupos, se compara la situación de ambos grupos en dos momentos temporales, que es el periodo de los seis meses previos a darse de alta como demandantes de empleo y los seis meses posteriores a la realización del último servicio garantizado.

Una vez identificadas las muestras de tratamiento y control mediante el método del PSM hasta conseguir grupos homogéneos entre sí, se calcula el impacto de los servicios garantizados sobre la inserción laboral y sobre la calidad del empleo. En este análisis, la medición se realiza en dos momentos temporales: *ex-ante* para comprobar en qué situación se encontraban las personas demandantes de empleo antes de su paso por los servicios, y *ex-post* para comparar los resultados con la situación de partida.

Intermediación.

Con la finalidad de medir la evolución de la inserción laboral de manera continua, se introducen los siguientes indicadores, que se calcularán trimestralmente:

$$\frac{Personas\ desempleadas\ inscritas\ (t-1)\ que\ se\ incorporan\ al\ mercado\ de\ trabajo}{Personas\ desempleadas\ inscritas}_{t-1\ EDAD,SEXO}{}_{t\ EDAD,SEXO}$$

Para medir la calidad en el empleo, se establecen los siguientes indicadores:

$$\frac{Personas\ desempleadas\ inscritas\ (t-1)\ que\ se\ incorporan\ al\ mercado\ de\ trabajo\ con\ un\ contrato\ a\ tiempo\ completo\ (t)}{Personas\ desempleadas\ inscritas\ (t-1)\ que\ se\ incorporan\ al\ mercado\ de\ trabajo.(t)}_{EDAD,SEXO}{}_{t\ EDAD,SEXO}$$

$$\frac{\begin{array}{c}Personas\ \ desempleadas\ inscritas\ (t-1)que\ se\ incorporan \\ al\ mercado\ de\ trabajo \\ con\ \ un\ contrato\ indefinido\ (t)\end{array}}{\begin{array}{c}Personas\ \ desempleadas\ inscritas\ (t-1) \\ que\ se\ incorporan\ al\ mercado\ de\ trabajo.\end{array}}\ {}_{t\ EDAD,SEXO}$$

Para medir las colocaciones de personas desempleadas, se establece el siguiente indicador:

$$\frac{Colocaciones\ de\ personas\ desempleadas\ con\ oferta\ previa}{Total\ de\ colocaciones\ de\ personas\ desempleadas}$$

Estos datos se compararán con los indicadores de la encuesta de flujos de población activa de la EPA:

Probabilidad de pasar de la ocupación al desempleo: Número de personas que en el trimestre de referencia están desempleadas, y en el trimestre anterior estaban ocupadas.

Probabilidad de pasar de la ocupación a la inactividad: Número de personas que en el trimestre de referencia están inactivas, y en el trimestre anterior estaban ocupadas.

Probabilidad de pasar del desempleo a la ocupación: Número de personas que en el trimestre de referencia están ocupadas, y en el trimestre anterior estaban desempleadas.

Probabilidad de pasar del desempleo a la inactividad: Número de personas que en el trimestre de referencia están inactivas, y en el trimestre anterior estaban desempleadas.

Probabilidad de pasar de la inactividad a la ocupación: Número de personas que en el trimestre de referencia están ocupadas, y en el trimestre anterior estaban inactivas.

Probabilidad de pasar de la inactividad al desempleo: Número de personas que en el trimestre de referencia están desempleadas, y en el trimestre anterior estaban inactivas.

Esfuerzo realizado para la mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.

El Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, incorpora disposiciones adicionales que se incorporan al texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, reforzando la garantía de acceso al itinerario o plan personalizado que facilite el acceso al empleo y la mejora de la empleabilidad de las personas beneficiarias del subsidio y previendo una evaluación ex post, específica sobre los resultados alcanzados, que deben servir para tomar decisiones y adecuar la regulación normativa.

En este sentido, el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social establece que las personas beneficiarias del subsidio por desempleo tendrán garantizado, en todo caso, el acceso al itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil, previsto en el artículo 56.1.c) de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, y dentro del marco del acuerdo de actividad previsto en el artículo 3 de la precitada ley.

Con el fin de hacer seguimiento de esta garantía de servicios, se proponen los siguientes indicadores:

$$\frac{Personas\ que\ han\ recibido\ servicios\ en\ el\ trimestre\ de\ referencia}{Total\ de\ personas\ inscritas\ en\ el\ trimestre\ de\ referencia.}$$

$$\frac{\begin{array}{c}Personas\ beneficiarias\ de\ prestación\ contributiva\ que\ han\ recibido \\ servicios\ en\ los\ 6\ meses\ posteriores\ al\ reconocimiento\ de\ la\ prestación.\end{array}}{Total\ de\ personas\ beneficiarias\ de\ prestación\ contributiva.}$$

$$\frac{Personas\ beneficiarias\ del\ subsidio\ por\ desempleo\ que\ han\ recibido\ servicios\ en\ los\ 6\ meses\ posteriores\ al\ reconocimiento\ del\ subsidio.}{Total\ de\ personas\ beneficiarias\ del\ subsidio\ por\ desempleo.}$$

$$\frac{Personas\ beneficiarias\ del\ subsidio\ por\ desempleo\ que\ cuentan\ con\ un\ diagnósticos\ y\ los\ servicios\ de\ intinerario\ y\ tutorización\ en\ los\ 4\ meses\ posteriores\ al\ reconocimiento\ del\ subsidio.}{Total\ de\ personas\ beneficiarias\ del\ subsidio\ por\ desempleo.}$$

Consolidación de las redes de orientación y prospección.

Es necesario medir no sólo los resultados obtenidos por los servicios públicos de empleo, sino también los esfuerzos realizados para conseguir dichos resultados.

En este sentido, se propone un conjunto de 3 indicadores que serán evaluados de manera conjunta:

– Ratio de demandantes por personal orientador y prospector.
– Escala de personal orientador o prospector establecida.
– Porcentaje de personas orientadoras y prospectoras con contrato indefinido o posición consolidada sobre el total de personas orientadoras y prospectoras.

Para poder hacer seguimiento de estos indicadores, se deberá poner en marcha un Registro de personal orientador y prospector en el que se pueda conocer a qué personas demandantes atienden, así como características contractuales de cada persona orientadora y prospectora. En tanto en cuanto dicho registro no esté formalizado, estos serán datos declarativos de cada comunidad autónoma.

Seguimiento de la formación.

Es necesario contar con dos indicadores que, trimestralmente, indiquen cómo está funcionando la formación en el trabajo ofrecida por los servicios públicos de empleo. En este sentido, se propone:

$$\frac{Personas\ desempleadas\ inscritas\ que\ han\ recibido\ formación}{Personas\ demandantes\ inscritas}^{t\ EDAD,SEXO} \cdot {}_{t\ EDAD,SEXO}$$

$$\frac{Personas\ trabajadoras\ ocupadas\ que\ han\ recibido\ formación}{Personas\ trabajadoras\ ocupadas}^{t\ EDAD,SEXO} {}_{t\ EDAD,SEXO}$$

– Se definirá específicamente un indicador para realizar el seguimiento y medir el impacto de los programas públicos mixtos de empleo – formación, y de la formación con compromiso de contratación. En este indicador tendrá especial relevancia el dato de las personas que obtienen un empleo y lo mantienen, como resultado de la participación en esas acciones y programas.

– Además, se definirán también indicadores que permitan mostrar el grado de adecuación de las acciones formativas a las necesidades de formación detectadas en el mercado laboral. En la definición y cálculo de este indicador se tendrán en cuenta de manera especial los resultados del estudio de los desajustes en el mercado de trabajo, obtenidos por la labor prospectiva de los Servicios Públicos de Empleo y por el análisis que lleva a cabo la Dirección General de Política Económica.

Seguimiento presupuestario.

Por otra parte, se hace necesario realizar un seguimiento del presupuesto asignado a cada comunidad autónoma en la distribución de fondos de cada anualidad.

En este sentido, se propone un indicador mensual acumulado, que establezca el porcentaje de ejecución presupuestaria realizado.

Se propone como fórmula de cálculo: fondos comprometidos sobre total de fondos asignados para dicha anualidad.

$$\frac{Total\ del\ gasto\ comprometido\ en\ Políticas\ Activas\ de\ Empleo\ de\ los\ fondos\ distribuidos\ en\ Conferencia\ Sectorial\ en\ el\ periodo\ de\ referencia}{Total\ de\ fondos\ asignados\ en\ Conferencia\ Sectorial\ en\ el\ periodo\ de\ referencia}$$

Seguimiento de objetivos operativos.

Además de los indicadores aquí expuestos para el seguimiento y evaluación de los objetivos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y de los Planes anuales para el Fomento del Empleo Digno, cada uno de los objetivos operativos de la Estrategia, contará con indicadores concretos que permitirán realizar un seguimiento del cumplimiento de ésta a lo largo de su vigencia:

Objetivo estratégico	Objetivos operativos	Indicadores
1. Promover la plena implementación de los servicios garantizados a las personas.	1.1 Implantar servicios de orientación para el empleo, personalizados, integrales e inclusivos.	Componente 1.1.1 Total de demandantes diferentes a quienes se les ha proporcionado algún servicio de orientación para el empleo en el periodo de referencia y antes de cumplir 12 meses de periodo de inscripción, respecto del total de personas demandantes diferentes inscritas menos de 12 meses en el mismo periodo.
		Componente 1.1.2 Impacto de los servicios de tutoría o atención individualizada u orientación para el autoempleo y el emprendimiento sobre la inserción de las personas demandantes.
	1.2 Proporcionar servicios de formación en el trabajo que logren la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas.	Componente 1.2.1 Total de demandantes diferentes a quienes se les ha proporcionado algún servicio de formación en el trabajo en el periodo de referencia respecto del total de personas demandantes diferentes inscritas en el mismo periodo.
		Componente 1.2.2 Impacto de las acciones de formación en el trabajo sobre la inserción de las personas demandantes.
	1.3 Proporcionar servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.	Componente 1.3.1 Total de demandantes diferentes a quienes se les ha proporcionado algún servicio para el fomento del empleo autónomo y el emprendimiento en el periodo de referencia, respecto del total de personas demandantes que han recibido algún servicio en dicho periodo.
		Componente 1.3.2 Impacto de los servicios para el fomento del empleo autónomo y el emprendimiento sobre la inserción de las personas demandantes.
2. Proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave.	2.1 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas jóvenes y de las personas paradas de larga duración.	Componente 2.1.1 Total de demandantes diferentes, menores de 30 años y/o en situación de desempleo de larga duración, que recibieron algún servicio o itinerario de empleo en el periodo de referencia, respecto del total de demandantes diferentes pertenecientes a estos mismos colectivos en dicho periodo.
		Componente 2.1.2 Impacto de los servicios e itinerarios sobre la inserción de las personas demandantes menores de 30 años y/o en situación de desempleo de larga duración.
	2.2 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas con discapacidad.	Componente 2.2.1 Total de demandantes diferentes, pertenecientes al colectivo de personas con discapacidad, que recibieron algún servicio o itinerario de empleo en el periodo de referencia, respecto del total de demandantes diferentes pertenecientes a este mismo colectivo en dicho periodo.
		Componente 2.2.2 Impacto de los servicios e itinerarios sobre la inserción de las personas demandantes pertenecientes al colectivo de personas con discapacidad.
	2.3 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas pertenecientes a otros colectivos en situación de vulnerabilidad, teniendo como referencia los colectivos destacados que establece el artículo 50 de la Ley de Empleo.	Componente 2.3.1 Total de demandantes diferentes, pertenecientes a colectivos que presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo, que recibieron algún servicio o itinerario de empleo en el periodo de referencia, respecto del total de demandantes diferentes pertenecientes a estos mismos colectivos en dicho periodo.
		Componente 2.3.2 Impacto de los servicios e itinerarios sobre la inserción de las personas demandantes pertenecientes a colectivos que presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo.
3. Situar a los servicios públicos de empleo como agentes de intermediación de referencia.	3.1 Fortalecer las actuaciones de prospección de necesidades del tejido productivo y la captación de ofertas de trabajo.	Componente 3.1.1 Total empresas contactadas por los SPE para la obtención de información sobre sus necesidades en relacionadas con la cobertura de puestos de trabajo, perfiles más demandados, necesidades formativas y competencias requeridas.
		Componente 3.1.2 Variación interanual del total de puestos registrados en los servicios públicos de empleo en el período de referencia.
	3.2 Implementar servicios de intermediación y colocación eficaces para adecuar oferta y demanda de empleo.	Componente 3.2.1 Total de puestos cubiertos por demandantes de empleo en el periodo de referencia respecto del total de puestos registrados en dicho periodo.

Objetivo estratégico	Objetivos operativos	Indicadores
4. Promover el acompañamiento integral a las empresas.	4.1 Proporcionar a las empresas información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la misma.	Componente 4.1.1 Número de empresas a las que se les haya prestado servicios de información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la misma.
		Componente 4.1.2 Total de empresas que han recibido servicios de información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la misma, que están satisfechas con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo en el periodo de referencia sobre el total de empresas usuarias de dichos servicios que han realizado encuestas del grado de satisfacción en el periodo de referencia.
	4.2 Ofrecer un apoyo y asesoramiento integral a las empresas en otros ámbitos de su interés.	Componente 4.2.1 Número de empresas a las que se les haya prestado servicios de apoyo y asesoramiento integral en ámbitos diferentes a la contratación y medidas de apoyo a la misma.
		Componente 4.2.2 Total de empresas que han recibido servicios de apoyo y asesoramiento integral en ámbitos diferentes a la contratación, que están satisfechas con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo en el periodo de referencia sobre el total de empresas usuarias de dichos servicios que han realizado encuestas del grado de satisfacción en el periodo de referencia.
5. Incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo.	5.1 Dotar al Sistema Nacional de Empleo de los medios adecuados para una prestación eficaz y eficiente de los servicios, fomentando la especialización y profesionalización de sus recursos humanos.	Componente 5.1.1 Total de demandantes y empresas usuarias, que están satisfechas con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo en el periodo de referencia sobre el total de demandantes y empresas usuarias de dichos servicios que han realizado encuestas del grado de satisfacción en el periodo de referencia.
	5.2 Promover la digitalización del Sistema Nacional de Empleo y el desarrollo de herramientas digitales de apoyo a la labor de los servicios públicos de empleo.	Componente 5.2.1 Existencia de buenas prácticas compartidas en el portal de Buenas Prácticas de la Red COE en el año de referencia.
6. Promover la participación de las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.	6.1 Promover la colaboración con las entidades locales y otras entidades públicas, así como con las entidades privadas de empleo.	Componente 6.1.1 Variación interanual en el número de acuerdos de colaboración u otros instrumentos de cooperación con las Entidades Locales y otras entidades públicas, con la finalidad de que todas las personas inscritas en los SPE de los municipios donde se establezca dicha colaboración puedan recibir atenciones personalizadas integrales e inclusivas.
		-Componente 6.1.2 Variación interanual en el número de acuerdos de colaboración suscritos con las agencias de colocación u otras entidades públicas con la finalidad de contribuir a la implementación de las políticas activas de empleo.
7. Incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo, y en los programas y servicios comunes y propios, y contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.	7.1 Incrementar el alcance y relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo.	Componente 7.1.1 Incrementar el alcance y relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las PAE (Porcentaje de medidas ejecutadas).
		Componente 7.1.2 Garantizar que los servicios públicos de empleo disponen de las condiciones básicas necesarias para aplicar la estrategia de la transversalidad de género (Porcentaje de medidas ejecutadas).
	7.2 Integrar de forma práctica el enfoque de género en los procedimientos de administración y gestión de la política de empleo.	Componente 7.2.1 Profundizar en la transformación real de los procedimientos de administración y gestión donde la igualdad está más integrada formalmente (Porcentaje de medidas ejecutadas).
		Componente 7.2.2 Impulsar la integración del enfoque de género en los procedimientos de administración y gestión con menor trayectoria de trabajo en los SPE, de forma que puedan ser instrumentos útiles para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres (Porcentaje de medidas ejecutadas).
	7.3 Reforzar la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los servicios y programas comunes de políticas activas de empleo del Sistema Nacional de Empleo, priorizando la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.	Componente 7.3.1 Transversalizar la igualdad entre mujeres y hombres en los programas y servicios comunes, incrementando su contribución activa a la eliminación de las desigualdades en el empleo y a la eliminación de la segregación ocupacional (Porcentaje de medidas ejecutadas).
8. Institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados.	8.1 Formular las políticas de empleo con enfoque de evaluación y consolidar la práctica de la evaluación en todas sus fases, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.	Componente 8.1.1 Consolidación efectiva en cada servicio público de empleo de un modelo integrado de evaluación de las políticas activas de empleo que valore la atención de las personas y las empresas, considerando la calidad de los servicios, su impacto, la eficiencia del gasto y la satisfacción de los usuarios.
	8.2 Desarrollar un marco institucional de la evaluación de políticas de empleo que garantice la planificación de la actividad de evaluación y su organización, y asegurar la visibilidad y el seguimiento de sus resultados e impactos.	Componente 8.2.1 Existencia de un instrumento técnico de apoyo a la planificación y coordinación del SNE en materia de Evaluación, en el ámbito de sus órganos de gobernanza.
	8.4 Promover una mejor generación de conocimiento sobre el mercado de trabajo y su difusión entre todos los agentes.	Componente 8.4.1 Existencia de publicaciones regulares sobre situación y tendencias del mercado de trabajo, difundidas en el seno del SNE.

Estos indicadores serán objeto de revisión y análisis por parte del conjunto de SPE del SNE, en los grupos de trabajo que estén constituidos a tal efecto. Como resultado de esas revisiones, los indicadores podrán modificarse, ampliarse y mejorarse durante el período de vigencia de la Estrategia, justificándose y documentándose los motivos por los que se deciden esas modificaciones.

Reserva de eficacia.

La razón principal para realizar un seguimiento continuo, completo y significativo de la ejecución de la presente Estrategia, es poder identificar en cada momento cuáles son las atenciones que están resultando más eficaces para las personas y para las empresas, mejorando la empleabilidad, facilitando la cobertura de vacantes y promoviendo inserciones de calidad.

Una vez identificadas esas atenciones con mayor impacto, se incentivará su utilización mediante una reserva de eficacia en las cantidades a distribuir para su ejecución por los SPE. Asegurados los fondos para la prestación de los servicios garantizados de manera suficiente, dicha reserva de eficacia, inicialmente estimada en un 20 % de la cantidad anual de los fondos repartidos en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, será distribuida entre los SPE teniendo en cuenta los indicadores que muestren los mejores resultados en esas atenciones exitosas.

MATRIZ INDICADORES DE SEGUIMIENTO

ÁMBITO	DESCRIPCIÓN	CÁLCULO	FREQ	FUENTES
Mejora de empleabilidad	Personas que tienen registrada la combinación de servicios (diferente en cada comunidad autónoma) que incrementa la empleabilidad frente al total de personas atendidas en el mismo período de tiempo	$\frac{\text{Personas que tienen registradas las combinaciones de servicios con mejores resultados de inserción}}{\text{Total de personas atendidas en ese mismo período}}$	Semestral	SISPE y CCAA
	Personas que tienen registrada la combinación de servicios (diferente en cada comunidad autónoma) que incrementa la empleabilidad frente al total de personas atendidas en el mismo período de tiempo referido a colectivos	$\frac{\text{Personas que tienen registradas las combinaciones de servicios con mejores resultados de inserción según el colectivo al que pertenezcan.}}{\text{Total de personas atendidas en ese mismo período según colectivo}}$	Semestral	SISPE y CCAA
	Personas que tienen registrada la combinación de servicios (diferente en cada comunidad autónoma) que incrementa la empleabilidad frente al total de personas inscritas en el mismo período de tiempo	$\frac{\text{Personas que tienen registradas las combinaciones de servicios con mejores resultados de inserción}}{\text{Total de personas inscritas en ese mismo período}}$	Semestral	SISPE y CCAA
Intermediación	Personas desempleadas inscritas en el trimestre anterior al de referencia que se incorporan al mercado de trabajo en el trimestre de referencia respecto del total de personas desempleadas inscritas en el trimestre anterior al de referencia.	$\frac{\text{Personas desempleadas inscritas } (t-1) \text{ que se incorporan al mercado de trabajo}}{\text{Personas desempleadas inscritas}_{t-1}} \; {}_{t\,EDAD,SEXO}$	Trimestral	SISPE y SEPE
	Personas desempleadas inscritas en el trimestre anterior al de referencia que se incorporan al mercado de trabajo con un contrato a tiempo completo en el trimestre de referencia del total de personas desempleadas inscritas en el trimestre anterior al de referencia, que se incorporan al mercado de trabajo en el trimestre de referencia.	$\frac{\text{Personas desempleadas inscritas } (t-1) \text{ que se incorporan al mercado de trabajo con un contrato a tiempo completo } (t)}{\text{Personas desempleadas inscritas } (t-1) \text{ que se incorporan al mercado de trabajo. } (t)_{EDAD,SEXO}} \; {}_{t\,EDAD,SEXO}$	Trimestral	SISPE y SEPE

MATRIZ INDICADORES DE SEGUIMIENTO				
ÁMBITO	**DESCRIPCIÓN**	**CÁLCULO**	**FREQ**	**FUENTES**
	Personas desempleadas inscritas en el trimestre anterior al de referencia que se incorporan al mercado de trabajo con un contrato indefinido en el trimestre de referencia respecto del total de personas desempleadas inscritas en el trimestre anterior al de referencia que se incorporan al mercado de trabajo en el trimestre de referencia.	$\frac{\text{Personas desempleadas inscritas } (t-1) \text{ que se incorporan al mercado de trabajo con un contrato indefinido } (t)}{\text{Personas desempleadas inscritas } (t-1) \text{ que se incorporan al mercado de trabajo.}}_{t\ EDAD,SEXO}$	Trimestral	SISPE y SEPE
	Total de colocaciones de personas desempleadas en el trimestre de referencia con oferta previa respecto del total de colocaciones de personas desempleadas en el mismo trimestre.	$\frac{\text{Colocaciones de personas desempleadas con oferta previa}}{\text{Total de colocaciones de personas desempleadas}}$	Trimestral	SISPE y SEPE
	Probabilidad de pasar de la ocupación al desempleo.	Número de personas que en el trimestre de referencia están desempleadas, y en el trimestre anterior estaban ocupadas.	Trimestral	Flujos Población Activa
	Probabilidad de pasar de la ocupación a la inactividad.	Número de personas que en el trimestre de referencia están inactivas, y en el trimestre anterior estaban ocupadas.	Trimestral	Flujos Población Activa
	Probabilidad de pasar del desempleo a la ocupación.	Número de personas que en el trimestre de referencia están ocupadas, y en el trimestre anterior estaban desempleadas.	Trimestral	Flujos Población Activa
	Probabilidad de pasar del desempleo a la inactividad.	Número de personas que en el trimestre de referencia están inactivas, y en el trimestre anterior estaban desempleadas.	Trimestral	Flujos Población Activa
	Probabilidad de pasar de la inactividad a la ocupación.	Número de personas que en el trimestre de referencia están ocupadas, y en el trimestre anterior estaban inactivas.	Trimestral	Flujos Población Activa
	Probabilidad de pasar de la inactividad al desempleo.	Número de personas que en el trimestre de referencia están desempleadas, y en el trimestre anterior estaban inactivas.	Trimestral	Flujos Población Activa

MATRIZ INDICADORES DE SEGUIMIENTO				
ÁMBITO	**DESCRIPCIÓN**	**CÁLCULO**	**FREQ**	**FUENTES**
Cobertura en la atención a las personas perceptoras de prestaciones	Personas demandantes que han recibido servicios en el trimestre de referencia respecto del total de personas inscritas en dicho trimestre	$\frac{\text{Personas que han recibido servicios en el trimestre de referencia}}{\text{Total de personas inscritas en el trimestre de referencia.}}$	Trimestral	SISPE
	Personas beneficiarias de la prestación contributiva que han recibido servicios en los 6 meses posteriores al reconocimiento de la prestación respecto del total de personas beneficiarias de dicha prestación en el mismo periodo	$\frac{\text{Personas beneficiarias de prestación contributiva que han recibido servicios en los 6 meses posteriores al reconocimiento de la prestación.}}{\text{Total de personas beneficiarias de prestación contributiva.}}$	Trimestral	SISPE
	Personas beneficiarias del subsidio por desempleo que han recibido servicios en los 6 meses posteriores al reconocimiento de la prestación respecto del total de personas beneficiarias de dicho subsidio en el mismo periodo.	$\frac{\text{Personas beneficiarias del subsidio por desempleo que han recibido servicios en los 6 meses posteriores al reconocimiento del subsidio.}}{\text{Total de personas beneficiarias del subsidio por desempleo.}}$	Trimestral	SISPE
	Personas beneficiarias del subsidio por desempleo que cuentan con un diagnóstico y los servicios de itinerario y tutorización en los 4 meses posteriores al reconocimiento del subsidio respecto del total de personas beneficiarias de dicho subsidio en el mismo periodo.	$\frac{\text{Personas beneficiarias del subsidio por desempleo que cuentan con un diagnóstico y los servicios de itinerario y tutorización en los 4 meses posteriores al reconocimiento del subsidio.}}{\text{Total de personas beneficiarias del subsidio por desempleo.}}$	Trimestral	SISPE
Consolidación red de orientación	Consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva	Ratio de demandantes por personal orientador y prospector	Trimestral	CCAA
		Escala de personal orientador o prospector establecida	Trimestral	CCAA
		Porcentaje de personas orientadoras y prospectoras con contrato indefinido o posición consolidada sobre el total de personas orientadoras y prospectoras	Trimestral	CCAA
Seguimiento de la formación.	Número de personas desempleadas inscritas que han participado en acciones de formación en el trabajo, respecto del total de personas desempleadas inscritas	$\frac{\text{Personas desempleadas inscritas que han recibido formación}}{\text{Personas desempleadas inscritas}}_{t\ EDAD,SEXO}$	Trimestral	SISPE
	Número de personas demandantes que participan en Programas Públicos de Empleo y Formación en el periodo de referencia respecto del total de personas demandantes que participan en formación en el trabajo en el mismo periodo	$\frac{\text{Nº Participantes en Programas Públicos de Empleo y Formación}}{\text{Total de demandantes que participan en formación en el trabajo}}_{t\ EDAD,SEXO}$	Trimestral	Para 2025 declarativo y después SISPE

MATRIZ INDICADORES DE SEGUIMIENTO				
ÁMBITO	**DESCRIPCIÓN**	**CÁLCULO**	**FREQ**	**FUENTES**
	Número de personas demandantes que participan en Programas Públicos de Empleo y Formación en el periodo de referencia respecto del total de personas demandantes inscritas más de 4 meses como desempleados ininterrumpidamente	$\frac{\text{Nº Participantes en Programas Públicos de Empleo y Formación}_{t\,EDAD,SEXO}}{\text{Total de demandantes de empleo inscritos más de 4 meses}_{t\,EDAD,SEXO}}$	Trimestral	Para 2025 declarativo y después SISPE
	Definir indicadores que permitan mostrar el grado de adecuación de la formación programada a las necesidades formativas detectadas en el mercado laboral.	A DEFINIR EN LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2025-2028		
Seguimiento presupuestario	Gasto comprometido en Políticas Activas de Empleo de los fondos distribuidos en Conferencia Sectorial respecto del total de fondos asignados en Conferencia Sectorial en el periodo de referencia.	$\frac{\text{Total del gasto comprometido en PAE de los fondos distribuidos en Conferencia Sectorial}}{\text{Total de fondos asignados en Conferencia Sectorial}}$	Semestral	• SEPE y CCAA
	Gasto comprometido en Políticas Activas de Empleo de los fondos de los fondos propios de la comunidad autónoma respecto del total de fondos asignados en Conferencia Sectorial en el periodo de referencia	$\frac{\text{Total del gasto comprometido en PAE de los fondos propios de la Comunidad Autónoma}}{\text{Total de fondos asignados en Conferencia Sectorial}}$	Semestral	• SEPE y CCAA
• En general, el dato "personas demandantes inscritas" se referirá al número de personas que mantienen su demanda de empleo activa durante al menos cuatro meses, en el período considerado para el cálculo del indicador, al tratarse de personas que reciben servicios o atenciones continuadas.				

ANEXO I

Plan estratégico de transversalización de la igualdad en las políticas activas de empleo

El Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo recoge la propuesta de trabajo en materia de igualdad del Sistema Nacional de Empleo y se concibe como un plan director, de carácter estratégico, cuya finalidad es orientar la intervención de los Servicios Públicos de Empleo que integran el Sistema Nacional de Empleo, para que contribuyan de forma efectiva a eliminar las brechas de género en el acceso, mantenimiento y promoción de mujeres y hombres en el empleo.

Aunque el conjunto de la actuación que propone este Plan Estratégico plantea retos globales, con objetivos y medidas comunes para el conjunto de servicios públicos de empleo, todos ellos disponen de autonomía y flexibilidad para completar esta intervención, a partir de sus contextos territoriales y realidades institucionales, con medidas propias.

El Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo tiene una vocación inclusiva, ya que persigue que el conjunto de propuestas planificadas o desarrolladas por los diferentes servicios públicos de empleo, se alineen con objetivos compartidos y claros para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres desde el ámbito del empleo.

Su finalidad, en cuyo horizonte está la necesidad de generar «trabajo decente en igualdad» y una mayor calidad y estabilidad en el empleo de mujeres y hombres, delimita sus objetivos, que son los que a continuación se describen:

– Primero: Establecer una estrategia común que permita tener en cuenta las diferencias de situación y posición de mujeres y hombres en el diseño y despliegue de los servicios y programas comunes de las políticas activas de empleo.

– Segundo: Incorporar la perspectiva de género en el enfoque o marco de las políticas de empleo, en las estructuras y procedimientos administrativos y de gestión de los servicios públicos de empleo del Sistema Nacional de Empleo, así como en las medidas y acciones comunes que desarrollan.

– Tercero: transversalizar la igualdad en la cultura de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo, de forma que se disponga de información que permita medir sus resultados e impacto en el avance hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

– Cuarto: Optimizar y reforzar la coordinación que existe entre los servicios públicos de empleo del Sistema Nacional de Empleo, para aportar valor e innovación en el

establecimiento de modelos homogéneos de incorporación de la igualdad a sus dinámicas de trabajo y propuestas de colaboración.

Para su logro, este Plan Estratégico define cuatro prioridades, que constituyen las cuestiones a las que de forma más urgente se quiere dar respuesta a través de la planificación para avanzar en el proceso de transversalización de la igualdad en los programas y servicios comunes de políticas activas de empleo. Estas prioridades se han identificado a partir del diagnóstico sobre el grado de integración de la perspectiva de género en los servicios y programas comunes de políticas activas de empleo y son las siguientes:

I. La consecución de la igualdad entre mujeres y hombres como prioridad de los servicios públicos de empleo.
II. La integración progresiva de la estrategia de la transversalidad de género en el enfoque de las políticas activas de empleo.
III. La garantía de la capacidad de los servicios públicos de empleo para implementar la estrategia de integración de la igualdad en las políticas activas de empleo.
IV. La mejora de la eficacia y eficiencia de los programas y servicios comunes para la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres en el empleo.

Y organiza su intervención a partir de tres ejes, que concretan su actuación mediante cinco objetivos estratégicos (para describir los retos de cambio internos y externos a los que se enfrentan los servicios públicos de empleo para transversalizar la igualdad en las políticas activas de empleo), los cuales, a su vez, se concretan en trece líneas de trabajo, con sus correspondientes objetivos específicos, que se operativizan a través de ciento cinco medidas comunes a los servicios públicos de empleo.

La gestión del Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo a lo largo de su duración conlleva cuenta con una aplicación informática –sistema EVA– que servirá de soporte a la planificación, seguimiento y evaluación de los diferentes planes que se implementen. Asimismo, para articular el sistema de seguimiento y evaluación del Plan se cuenta con un mapa de indicadores de ejecución-proceso, resultado e impacto.

El Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo puede consultarse en este enlace: Igualdad en el marco de las Políticas Activas de Empleo

ANEXO II

Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana

Todos los estudios específicos sobre la realidad de las personas gitanas constatan que la población gitana es uno de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad social y que sufre una desigualdad estructural y multidimensional; una situación agravada por el factor de

la discriminación y el antigitanismo. La gravedad de esta desigualdad, basada en la evidencia científica, es lo que justifica la necesidad de que la población gitana sea grupo de atención prioritaria tanto en las políticas públicas como en la legislación relativa a los ámbitos donde la situación de pobreza, desigualdad y discriminación afecten de manera diferencial a la población gitana, así como el desarrollo de actuaciones específicas.

El Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana, entendido como una actuación específica (targeting) dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de derechos de la población gitana, se enmarca en el mandato establecido en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, al reconocer a la población gitana como uno de los «colectivos de atención prioritaria» (artículo 50) y, en consecuencia, elaborar medidas que den una respuesta adaptada a su situación de grave desigualdad y discriminación.

Este Plan se configura, en consecuencia, como el marco de intervención para mejorar la empleabilidad de las personas de esta comunidad en un mercado de trabajo flexible y a todas luces cambiante, como es el mercado laboral español del siglo XXI, y recoge las propuestas de 19 de abril de 2023 presentadas por el grupo de trabajo de Empleo constituido en el seno del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, órgano colegiado de participación y asesoramiento en las políticas públicas, generales y específicas, para el desarrollo integral de la población gitana en España, que se adscribe al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de acuerdo al Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula.

El Plan se articula en catorce medidas generadoras de una acción de empleo diferenciada y de especial atención, específicamente destinada a las personas que forman parte de la comunidad gitana como colectivo de mayor vulnerabilidad ante el empleo; su finalidad es proteger y apoyar a esta población, que experimenta un riesgo elevado de exclusión social, en cumplimiento y aplicación de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

En concreto, las doce medidas de mejora de la empleabilidad que configuran el Plan de actuación para la población gitana son las siguientes:

− Puentes de colaboración para impulsar la participación de la población gitana en las políticas activas de empleo.
− Actualización del Estudio sobre la situación de la población gitana en España.
− Itinerario personalizado de empleo para la población gitana.
− Formación en alternancia con el empleo, con especial atención a personas gitanas jóvenes y paradas de larga duración.
− Formación con compromiso de contratación.
− Formación en competencias digitales.
− Acceso prioritario a los programas públicos de empleo (planes de empleo, programas integrales, proyectos territoriales para colectivos vulnerables,…)
− Garantía Juvenil para personas gitanas jóvenes.
− Apoyo integral a las mujeres gitanas en entornos rurales y urbanos.
− Incentivación a la contratación y mantenimiento del empleo.
− Apoyo al emprendimiento y Modernización del comercio ambulante.
− Identificación de buenas prácticas y aprendizaje compartido a través de la Red COE.

Estas medidas de mejora de la empleabilidad pivotan sobre dos ejes estratégicos:

− La prestación por los servicios públicos de empleo de servicios personalizados de orientación laboral, que proporcionen a las personas destinatarias una orientación integral, de calidad e inclusiva.
− La oferta garantizada de aquellos servicios (itinerarios personalizados con acompañamiento individualizado y continuado, formación y adquisición de competencias profesionales, asesoramiento para el autoempleo y emprendimiento,…) específicos y adecuados para mejorar la empleabilidad y el acceso a un empleo decente y de calidad de las personas destinatarias.

Y su puesta en marcha debe abordarse desde el Catálogo de servicios garantizados establecidos en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que se implementa a

través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aprobada por Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

Estos servicios se vinculan al acompañamiento individualizado a las personas a partir del itinerario personal definido para su activación profesional, propiciando un acuerdo para poner en marcha y desarrollar su proceso de mejora de la empleabilidad, y se orientan a la intensificación y especialización de la atención que se les presta, la accesibilidad universal a estos servicios y la diversificación de sus canales de prestación, promoviendo en su provisión la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y en las carreras profesionales y la eliminación de discriminaciones entre personas usuarias de los servicios de empleo.

Asimismo, las medidas para la mejora de la empleabilidad de la población gitana que configuran este Plan se alinean con los cinco objetivos de la línea estratégica Empleo de la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030.

Adicionalmente, el Plan se completa con dos medidas, cuya ejecución requiere de organismos distintos a los servicios públicos de empleo del Sistema Nacional de Empleo: la Dirección General de Función Pública y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La vigencia del Plan coincide con la de la nueva Estrategia Española de Activación para el empleo 2025-2028.

El Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana podrá consultarse en el portal de internet del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

ANEXO III

Estrategia global para el empleo para personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad

En el marco de las medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo que se han adoptado en mayo del pasado año 2024, el Gobierno va a elaborar, en el marco del diálogo social, una Estrategia global para el empleo de personas trabajadoras en desempleo de larga duración o de más edad, que incluirá medidas en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de favorecer su reincorporación al mercado de trabajo o su mantenimiento en el mismo.

En el seno de dicha Estrategia, el Sistema Nacional de Empleo ha de invertir en el desarrollo de políticas activas de empleo en favor de personas mayores de cincuenta y dos años.

Asimismo, a las personas mayores de cuarenta y cinco años beneficiarias del subsidio por desempleo se les garantiza la elaboración de un perfil individualizado, que les permita acceder a oportunidades de empleo, emprendimiento o formación.

ANEXO IV

Plan de empleo en favor de las personas jóvenes

El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» mediante la Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social.

Este Plan, que se configura como la nueva estrategia sobre Garantía Juvenil, tiene como meta ser un referente de innovación y eficacia en las políticas activas de empleo juvenil en el territorio nacional y ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de búsqueda de la excelencia en la gestión de los servicios ofrecidos; todo ello con el objetivo de favorecer la integración socio-económica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes.

El Plan, compuesto de 69 medidas articuladas en los seis ejes en que se estructura la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, es un documento programático

que sirve de marco de referencia para la actuación de las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Garantía Juvenil en el periodo 2021-2027.

Durante el período de vigencia de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, a partir de la evaluación intermedia del proceso y los resultados del Plan Garantía Juvenil Plus que la OCDE, con el apoyo de la Comisión Europea, está desarrollando en el marco del proyecto TSI 23ES14 –Fortalecimiento de las políticas e impulso a la gobernanza del Sistema Nacional de Empleo español–, se impulsarán aquellas medidas del Plan que están resultando más eficaces para promover la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de las personas jóvenes y se monitorizará su evolución a través de cinco cuadros de mando, que mostrarán información relativa a las personas jóvenes beneficiarias (personas susceptibles de recibir una atención) del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, monitorizando a las personas jóvenes atendidas y las atenciones prestadas en el ámbito del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, así como su situación tras un período temporal. Se identificarán de entre las anteriores las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad atendidas y las atenciones prestadas en el ámbito del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

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