



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Políticas Públicas de Empleo. Fomento del empleo
femenino.

Public Employment Policies. Promotion of female
employment.

Autor:

Doña Estefanía Blasco Ramón

Director:

Doña Lourdes Palacios Mostacero

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2017-2018

RESUMEN

En España, el empleo se encuentra amparado por la Constitución española, fundamentada principalmente en el artículo 40, tratándose de un Principio rector de la política económica y social. La consecución del pleno empleo, es objetivo de éste y un modo de lograrlo es a través de las políticas públicas de empleo. Están gestionadas a través del Sistema Nacional de Empleo, el cual cuenta con tres instrumentos para su elaboración, implantación y desarrollo. Estos instrumentos son la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Los cuales están regulados por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Serán objeto de estudio, las políticas activas de empleo desde el prisma de sesgo de género.

CONCEPTOS CLAVE.

1. Políticas activas de empleo.
2. Estrategia Española de Activación de Empleo.
3. Planes Anuales de Política de Empleo
4. Servicio Público de Empleo.
5. Inserción laboral de la mujer.

ABSTRACT.

In Spain, employment is covered by the Spanish Constitution, based mainly on article 40, in the case of a guiding principle of economic and social policy. The achievement of full employment is the objective of this and one way of achieving it is through public employment policies. They are managed through the national Employment system, which has three instruments for its elaboration, implantation and development. These instruments are the Spanish strategy for Employment activation, anual employment policy plans and the public Employment Services Information System. Thes are regulated by the Royal Legislative Decree 3/2015, of 23 october, by which the consolidated text of the Employment Act is approved.

Will be the Topics of study, active employment policies from the prism of gender bias.

KEY CONCEPTS

1. *Active employment policies.*
2. *Spanish Employment Activation Strategy.*
3. *Annual Plans of Employment Policy.*
4. *Public Employment Service.*
5. *Labor insertion of women.*

Índice

1-. Introducción.	5
2-. Políticas de Empleo.	8
2.1-. Las Políticas de Empleo como concepto.	8
2.2-. Marco Constitucional.	11
2.3-. Competencias para la elaboración y ejecución de las Políticas de Empleo.	14
2.4-. Estatuto de Autonomía de Aragón.	17
3-. Planes de empleo orientados a la inserción de la mujer.	18
3.1-. Sistema Nacional de Empleo.	20
3.1.1-. Estrategia Española de Activación para el Empleo.	20
-Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.	22
3.1.2-. Plan Anual de Políticas de Empleo.	23
-Plan Anual de Política de Empleo 2018.	23
3.1.3-. Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.	25
3.1.3.A) Servicio Público de Empleo.	26
A.1) Servicio Público de Empleo Estatal	26
A.2) Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas.	26
3.2-. Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019.	28
3.3-. Convocatoria para el Fomento del Autoempleo Femenino en los municipios de Zaragoza.	30
4-. Conclusiones.	32
5-. Bibliografía.	35

1- Introducción.

A lo largo de este Trabajo Fin de Grado, se analizará la efectividad de las políticas públicas de empleo, en España y en Aragón. En concreto se atenderá, a las medidas y objetivos concretos de los instrumentos de las políticas activas de empleo, especialmente a aquellas orientadas al colectivo femenino. Para ello, en primer lugar, se explicará qué son, así como el marco constitucional en el cual se encuadran y la determinación de las competencias estatales o autonómicas, para la regulación de las mismas.

Una vez, establecidos los parámetros básicos, se procederá al estudio de los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo, a través de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, analizando concretamente la realizada para el periodo temporal 2017-2020 y el Plan Anual de Políticas de Empleo, haciendo hincapié en el vigente para este año 2018. Finalizando con la explicación del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo¹. Tras el análisis de las actuaciones estatales, se procederá al de las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón a través del Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019², finalizando con una Convocatoria para el Fomento del Autoempleo en la provincia de Zaragoza, propuesta por la Diputación Provincial de Zaragoza, siendo ésta claro ejemplo de una medida de política activa de empleo.

Para poder llevar a cabo y entender, este Trabajo Fin de Grado, es imprescindible explicar, en primer lugar la configuración de España como un “Estado social, democrático de Derecho”³. Se trata de un Estado social porque la Soberanía reside en el pueblo español, mientras que con el concepto democrático de Derecho, lo que se pretende es indicar que esta soberanía, será ejercida por los poderes públicos que la población a través del ejercicio de su derecho a voto⁴, elegirá libremente en un proceso de elecciones democrático.

Las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos deben de estar enmarcadas y encaminadas a la consecución del Estado del bienestar. De este modo, a través de la regulación legislativa, promoverán la existencia de la justicia social entre los ciudadanos. El principal propósito, es lograr una distribución equitativa de la riqueza, proporcionar protección económica a aquellas personas que se encuentren en situaciones vulnerables, así como unos servicios públicos de salud, educación y transporte. La política social, es entonces, la política de administración pública de la asistencia, así como la gestión de los servicios públicos. Se atribuye al Estado, el suministro de servicios y bienes, buscando de este modo la equidad, junto al crecimiento económico. El articulado constitucional así lo determina. Por ejemplo, el artículo 39 en su punto uno, establece que los poderes públicos serán los encargados de asegurar la protección social de la familia. Mientras que en el artículo 40, lo que se reconoce es que serán los poderes públicos los encargados de promulgar las condiciones para un progreso social favorable y económico, así como para la correcta distribución de la renta regional y personal más equitativa.

¹ A lo largo del Trabajo se utilizarán las siglas; SNE (Sistema Nacional de Empleo), EEAE (Estrategia Española para la Activación de Empleo), PAPE (Plan Anual de Políticas de Empleo), SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo)

² El Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019, citado desde ahora como PME 2016-2019.

³ Constitución española. (B.O.E. núm.311, de 29 de diciembre de 1978) Artículo 1.1.

⁴ El artículo 23 de la Constitución española, reconoce el derecho de los ciudadanos a ser parte activa en los asuntos públicos, pudiéndolo hacer de forma directa o a través de los representantes políticos los cuales serán elegidos libremente en las elecciones por sufragio universal.

O el artículo 50, afirma que los poderes públicos promoverán el bienestar de los ciudadanos a través de un sistema de servicios sociales que atenderán a sus posibles problemas relativos a ocio, cultura, vivienda y salud.

Estos tres derechos sociales, en la Constitución no solo no son enmarcados dentro de la categoría Derechos fundamentales, en el Título I, Capítulo II, sino que no reciben si quiera la denominación de derechos, sino de “Principios rectores de la política social y económica”, recogidos en el Capítulo III, del mismo Título. La principal diferencia entre unos y otros es la protección constitucional, para ejercer el uso de estos derechos por parte de los ciudadanos. Mientras que los primeros, cuentan con una protección excepcional, los segundos solo podrán ser alegados en la jurisdicción ordinaria, según lo que sus leyes de desarrollo dictaminen⁵.

El artículo 40, indica que serán “los poderes públicos los que promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico.... De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”. Del mismo modo, señala que los poderes públicos “fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velará por la seguridad e higiene en el trabajo, garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”. Es decir, a través de Leyes que desarrollen este principio y de las políticas llevadas a cabo por parte de los poderes públicos, es objetivo principal de éstos últimos, la consecución del pleno empleo.

Este será el motivo fundamental de este trabajo, el estudio de la actuación de los poderes públicos en relación al empleo, las políticas activas públicas de empleo, los planes de empleo y el estudio de las medidas concretas, propuestas por éstos. Será fundamental para el desarrollo del mismo, el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo⁶, la cual a través de su articulado establece los organismos e instrumentos necesarios para tal fin.

A través de este análisis y estudio de la Ley, se pretende determinar qué son las políticas de empleo, que tratamiento reciben por parte de la Constitución española, además de determinar a quién corresponde la competencia para su desarrollo y como se lleva a cabo la actuación de los instrumentos. Como hemos dicho el fundamento legal e imprescindible es el RDL 3/2015, en el que encontramos la Disposición transitoria tercera la cual trata sobre la necesidad de la existencia de Políticas activas de empleo orientadas a mujeres⁷, por lo que se hará especial referencia, en las distintas Estrategias y Planes de empleo, con que herramientas cuenta este colectivo para poder formar parte de la consecución del pleno empleo a través de su inserción en el mercado de trabajo, así como las ayudas que tienen a su disposición para poder promocionar dentro de sus carreras profesionales, o para poder conciliar su vida laboral, con la personal y la familiar. Me parece importante aclarar que no será objeto del estudio, el tratamiento de la igualdad entre hombres y mujeres.

De este modo se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas:

⁵ Constitución española. Artículo 53. Para la protección de los derechos fundamentales se podrá acudir a los Tribunales ordinarios por un procedimiento preferente y sumario o ante el Tribunal Constitucional, mediante un recurso de amparo (art.53.2). Mientras que la protección de los Principios rectores se realizará ante la jurisdicción ordinaria en virtud de lo dispuesto en las Leyes que los desarrollan (art.53.3).

⁶ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. (B.O.E. núm. 255, de 24 de octubre de 2015). Desde ahora citado como RDL 3/2015.

⁷ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Disposición transitoria tercera. Se recoge la necesidad de actuación de los poderes públicos en materia de empleo que garantice al colectivo la aplicación de medidas específicas, mientras que las tasas de ocupación y de paro de la población femenina sean tan alarmantes.

- ¿Qué son las Políticas de empleo?
- ¿Cuál es su marco constitucional?
- ¿Quién o quiénes tienen competencia para desarrollarlas?
- ¿Con qué Estrategias o Planes, a nivel nacional y a nivel autonómico, cuenta la población?

Pero la pregunta fundamental, objetivo de este estudio es ¿Existen realmente Políticas activas de empleo, efectivas para la inserción, mantenimiento y desarrollo de la carrera profesional de las mujeres?

2-. Políticas de Empleo.

2.1-. Las Políticas de Empleo como concepto.

Para poder hablar de las Políticas de Empleo, resulta fundamental delimitar el concepto. En primer lugar, el término política nos traslada al tratamiento de esta materia, entendiéndola como el conjunto de decisiones tomadas por el ámbito público, con la influencia de muchos factores como son los sociológicos, demográficos, ideológicos, económicos y jurídicos. Esto provoca que la concreción jurídica al respecto sea complicada y sea un término influenciado por la esfera opinable y de carácter valorativo y variable con facilidad.

Por otro lado, el concepto empleo, nos traslada a la idea de prestación laboral por cuenta ajena, es decir dirigido por otra persona; el que se somete (in pelere), el que se dobla al trabajo subordinado. La palabra empleo, inevitablemente, nos remite al estatuto salarial, es decir a la retribución económica por el desarrollo de un trabajo. Hay que atender a la concepción del obrero como otro punto clave en la formación del término empleo. Siendo obrero el que obra, el que transforma las materias primas, el que crea el producto. Así lo determina Alain Supiot⁸, jurista y sociólogo francés, por la Universidad de Burdeos.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, lo podemos explicar cómo la ocupación u oficio, a partir de un sentido general, entendiéndolo como cualquier ocupación generadora de ingresos. Desde un punto más restringido, el empleo será sinónimo de trabajo, quedando delimitado a una actividad concreta. De esta manera, se puede definir desde un aspecto legal, al poner límites al ámbito de aplicación de la normativa legal, como así se hace en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores cuando cita “La presente Ley será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica denominada empleador o empresario”⁹. Así pues, según adoptemos una postura u otra del concepto, el enfoque será distinto, respecto a las políticas de empleo. Si lo interpretamos de manera general, se puede examinar el conjunto global de las medidas instauradas y adoptadas para la creación de puestos y las distintas oportunidades para acceder al trabajo. En contra, si el enfoque es concreto, solo lo podremos entender como el estudio, de ciertas medidas de fomento de contratación. Probablemente, cuando hablamos de empleo, sería más acertado denominarlo ocupación, ampliando de este modo el radio de categorías laborales a la que abarca, incluyendo por ejemplo las personas en situación de desempleo que buscan de forma activa trabajo, el trabajo doméstico o los estudiantes, quedarían incluidos como sujetos de aplicación de este término.

El concepto “Políticas de empleo” también se puede contraponer al de “Política de mercado de trabajo”, los cuales de manera coloquial se usan de manera indistinta, pero en el sentido técnico hay que valorar si responden al mismo significado. El término política de mercado de trabajo, en ocasiones se entiende exclusivamente como la actuación de los poderes públicos respecto a la oferta y demandas de trabajo, es decir, de una manera directa a la contratación laboral. Mientras que las políticas de empleo, engloban todas aquellas acciones destinadas a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Mientras que el término políticas de mercado de trabajo quedaría enmarcado solamente al incremento del trabajo por cuenta ajena¹⁰.

⁸ SUPIOT, 1997:238

⁹ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (B.O.E. núm. 255, de 24 de octubre de 2015). Artículo 1.1.

¹⁰ MARTÍN VALVERDE, 1983:63-64

Las políticas de empleo, tienen una relación directa e indiscutible con las políticas económicas. El objetivo de ambas es conseguir el pleno empleo, reduciendo el volumen de paro de forma cuantitativa y con la creación de empleo, haciendo así frente a los problemas de desempleo que afecta mayoritariamente a mujeres, discapacitados, jóvenes y mayores, siendo éstos los colectivos más vulnerables. Se busca la calidad del empleo, la estabilidad, la reducción de la precariedad laboral y la mejora de las condiciones laborales y del salario.

Desde el final de la II Guerra Mundial hasta la crisis económica de los años 70, el posicionamiento doctrinal existente, se basaba en la conexión del desempleo con el funcionamiento del sistema económico, apoyada esta teoría por las corrientes marxista, keynesianas y por el institucionalismo. Pero la crisis económica del año 1973 provocó transformaciones estructurales en las economías y se empieza a experimentar un aumento del paro, un descenso de los salarios y una gran deslocalización de la producción, acompañada de una economía sumergida que suponía la disminución de la capacidad de actuación de los poderes públicos.

Hasta los años 70, no se empieza a considerar la necesidad, de la creación de políticas de empleo, las cuales surgen como forma de combatir la crisis. Del mismo modo, se empieza a tener consciencia de la imposibilidad de conseguir una situación de pleno empleo debido a las causas estructurales y que las políticas económicas empiezan a enfocarse hacia el pensamiento neoclásico. Esta escuela del pensamiento económico, considera que es el mal funcionamiento y las perturbaciones del mercado de trabajo las que dan lugar al paro forzoso¹¹.

En nuestro ordenamiento jurídico encontramos la positivación, con la Ley de Empleo 56/2003, de 16 de diciembre, actualmente, el RDL 3/2015 por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. En el artículo 1.1 es donde se cita que “Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a debida protección de las situaciones de desempleo”¹².

Cabe destacar la concreción de tres ideas claves que recoge este artículo <<pleno empleo>>, <<formación profesional>> y <<protección frente al desempleo>>.

Se puede señalar también, que nos encontramos ante una declaración de objetivos más que ante una definición legal, ya que se habla de “*un conjunto de decisiones*” que no tienen por qué ser unas normas, que tienen como objetivo la creación del pleno empleo de calidad.

Cuando en el RDL3/2015, se habla de política de empleo, se trata de políticas públicas en sentido amplio, englobando, en relación con el trabajo, medidas laborales como los ascensos y despidos, las políticas de traslados o la flexibilidad de entrada y salida, etc.

Desde un punto de vista institucional, las políticas de empleo buscan garantizar el derecho al trabajo tanto en su vertiente individual como colectiva. Si las observamos desde este punto de vista, podemos comprobar que se encuentran ligadas a otras como la industrial, la agraria o aquellas que buscan incentivar la moderación salarial. Están compuestas por aspectos como la consolidación de nuevas profesiones, programas de I+D, incluyen también, aspectos sociales y culturales o incluso una serie de incentivos fiscales, así como el hecho de facilitar trámites administrativos con el fin último, no de crear puestos de trabajo, pero sí de facilitar el acceso a ellos.

¹¹ RECIO, 1994:19-57

¹² Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 1.1.

España ratificó, el Convenio 122 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1964, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 24 de mayo de 1972, donde se definen las políticas de empleo *como* “la utilización coordinada y unitaria de todos los instrumentos y medidas políticas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, que indican de alguna manera en el gobierno del mercado de trabajo, por los órganos e instituciones... en colaboración con los sujetos y agentes sociales protagonistas del acuerdo con los objetivos de la programación económica y social”¹³. Es decir, tal y como se puede extraer de este Convenio, se trata de todas esas medidas adoptadas por los poderes públicos, que tienen como objetivo conseguir el pleno empleo y que éste además tenga las mejores condiciones para la población.

Si atendemos a las definiciones dada por los autores, cabe destacar la otorgada por Álvarez de la Rosa, el cual las describe como “actuaciones de los poderes públicos que tiendan a aumentar el empleo y proteger las situaciones de necesidad en caso de desempleo que, por su propia naturaleza, constituyen formas activas de política de empleo (actuar en el campo de formación, mejorar las oportunidades de acceso, fomentar el empleo) y formas pasivas (protección por desempleo en el sistema de Seguridad Social)”¹⁴.

Para Palomeque López, se debe entender por el concepto políticas de empleo, el hecho por el cual se ha de “Procurar el ajuste ordenado entre la oferta y la demanda de empleo que permita al sistema económico alcanzar la situación de pleno empleo o, cuando menos, la reducción al mínimo posible del volumen de desempleo o paro forzoso”¹⁵.

Si diferenciamos entre su carácter extenso o estricto “Una primera definición, estricta por excelencia, concibe a las políticas activas de mercado de trabajo como una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado. El sistema de protección del desempleo tendrá una clara relación con las potencialidades de las medidas activas. La activación de la medida pasiva será clave para incentivar la búsqueda de empleo y desarrollar programas que aporte una solución duradera a los problemas de desempleo. Una segunda definición más extensa, hace referencia al conjunto de programas que fomentan la reacción de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo”¹⁶.

Quizá la definición más estricta que se puede dar al respecto es la otorgada por Antonio Martín Valverde¹⁷ en la que afirma que se usan como criterios para delimitar la consecución de objetivos y la utilización de medios para influir sobre el funcionamiento y los elementos del mercado de trabajo.

Entendiéndose, que las políticas de empleo vendrán influenciadas por la interrelación de la demanda y ofertas de empleo y que existen una serie de medidas que tienen como objetivo paliar las consecuencias directas de una pérdida de empleo. Cabe señalar que las medidas pasivas, respecto a las políticas de empleo, constituyen, en realidad, una red de protección, que entran en funcionamiento cuando las políticas de empleo.

¹³ Organización Internacional del Trabajo. Convenio 122, relativo a la política de empleo, 1964. (Ginebra. 48ª reunión, CIT, el 9 de julio de 1964)

¹⁴ PALOMEQUE LÓPEZ y ÁLVAREZ DE LA ROSA, 2007:573

¹⁵ MARTÍNEZ ABASCAL, 1996:24. En la obra de Martínez Abascal, <<Política de Empleo y protección social>> se hace referencia a la obra de Palomeque López, <<Políticas de empleo y protección social en el sistema constitucional de las relaciones laborales>>

¹⁶ REHEN, 1990. Ensayo sobre la política de empleo activa.

¹⁷ MARTÍN VALVERDE, 1983:61-80.

2.2- Marco Constitucional.

La Constitución Española trata la materia de empleo a través de diversas previsiones, que responden a varias directrices. Tras la exposición anterior, podemos entender que, en la creación de las políticas de empleo, toman parte, tanto los sindicatos como las asociaciones empresariales. La Constitución trata el empleo en dos artículos específicos el 35 y el 40.1 en relación con el 41. El primero desde una perspectiva más global, señala el derecho y el deber de todos los españoles al trabajo, así como a la libre elección de oficio y profesión, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración que sea suficiente para satisfacer la necesidad del trabajador y de su familia. El segundo, obliga a los poderes públicos a desarrollar una política de actuación que tenga como objetivo el lograr la creación del pleno empleo.

El texto regula las acciones que buscan el cumplimiento del mandato constitucional, que viene determinado por el art. 40.1, el cual indica que “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”. De este modo garantiza la promoción de los intereses sociales y económicos que le son propios, lo cual se encuentra también recogido en el artículo 7 de la Constitución y la colaboración de éstos en la política económica, en relación al artículo 131.2 del mismo texto. La política de empleo recogida en el artículo 40.1, se encuentra fundamentada también en el artículo 1, del RDL 3/2015, de 23 de octubre, el cual cita textualmente: “Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo”¹⁸.

El articulado constitucional, separa el derecho y deber de trabajar con las políticas de empleo, aunque realmente se debería hacer un tratamiento sistemático entre ambos y así es reconocida por la STC 22/1981 de 2 de julio, en la cual en el fundamento jurídico número 8, se indica que “el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar; supone también el derecho a un puesto de trabajo y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los arts.35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe una justa causa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”¹⁹.

Para los países capitalistas en la postguerra, conseguir el pleno empleo era un objetivo de la política laboral, buscando de este modo lograr la cohesión social. Beveridge afirmó “tener siempre más puestos de trabajo vacantes que personas desempleados y no un número ligeramente inferior de puestos de trabajo.

Estamos ante una materia tratada por parte de la comunidad internacional, ya en 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el 1966 con el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y en el año 1961 con la Carta Social Europea.

Pero es claramente en el artículo 1.2 del Convenio 122 de la OIT, donde se garantiza:

¹⁸ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 1.

¹⁹ STC 22/1981 de 2 de julio. Fundamento jurídico 8. (B.O.E. núm. 172, de 20 de julio de 1981).

“a-. Que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo.

b-. Que dicho trabajo será tan productivo como sea posible.

c-. Que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social”²⁰.

Retomando el derecho y el deber a trabajar, recogido en el precepto 35 de la Constitución, así como el reconocimiento de la libertad profesional, cabe incidir en la referencia que hace a la vertiente individual del derecho. A la cual ya se había aludido en la STC 22/1981 de 2 de julio, nombrada anteriormente, mientras que en la STC 107/1984, de 23 de noviembre, en el fundamento jurídico 4, se indica que “la propia Constitución solo reconoce el derecho al trabajo para los españoles”²¹.

Cuando este mismo artículo cita el deber de trabajar, se entiende que el trabajo es una necesidad para el sustentamiento de la persona y su familia, además de una colaboración para la economía del país y el desarrollo comunitario. Respecto a este punto lo que debemos plantearnos es esa obligación y el grado de exigibilidad, subyacente del dictado constitucional.

Finalmente, respecto a la libertad profesional, cabe señalar que no se trata únicamente a la capacidad individual de la elección de un puesto de trabajo en concreto, sino que también éste debe de ser adecuado a las aptitudes, formación y cualificación profesional y que son los poderes públicos los responsables de habilitar instrumentos que favorezcan el efectivo uso de esta libertad. Además, el artículo 41 aborda en su articulación un problema relacionado con el derecho al trabajo y este es el de la protección del desempleo.

Mientras que el artículo 35 de la Constitución, si se reconoce como un derecho. El artículo 40, se trata de un principio rector de la política social y económica. Que éste último no sea tratado como un derecho, supone que la persona individual, no tenga ninguna institución donde reclamar las garantías que éste recoge. Esto se debe a que al tratarse de un principio rector y no de un derecho (menos aún de un derecho fundamental), debemos de plantear cuál es el alcance y los límites respecto a la eficacia de la protección jurídica que reciben, por parte de los poderes públicos. El artículo 53 de la Constitución, recoge las garantías tanto de los derechos como de los principios. En su párrafo tercer encontramos, que la defensa de los principios rectores se podrá realizar ante un Juzgado ordinario, en virtud de lo que se establezca en las leyes que los desarrollen.

Por otro lado, la protección del artículo 35, viene establecida en el artículo 53.1, en el cual se indica que “solo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art.161.1 a)”. Vista las garantías de protección con las que cuentan los derechos y los principios, cabe reparar en la que se establece para los derechos fundamentales, los cuales se encuentran protegidos por procedimientos basados en los principios de preferencia y sumariedad, así como por la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, los principios rectores, deberán ser planteados a través de recursos de inconstitucionalidad, pero a través de los tribunales ordinarios.

²⁰Organización Internacional del Trabajo. Convenio 122, art.1.2.

²¹ STC 107/1984 de 23 de noviembre. Fundamento jurídico 4. (B.O.E. núm. 301, de 2 de diciembre de 1984).

Así pues, los principios rectores de la política social, necesitan del desarrollo legislativo para poder adquirir eficacia, se consideran principios programáticos, que para poder ser alegados ante los Tribunales necesitan de una Ley que los desarrolle. Su eficacia queda concretada en los siguientes aspectos:

- I. No podrán ser nunca vulnerados u omitidos por la Administración Pública y sus actos.
- II. En la práctica judicial, cumplen tanto una función interpretativa de la norma, así como principios generales del Derechos para solventar lagunas.
- III. La legislación que los desarrolle no los podrá vulnerar, en caso de hacerlo cabría la interposición de una cuestión o recurso de inconstitucionalidad.

2.3- Competencias para la elaboración y ejecución de las Políticas de Empleo.

Una vez determinado, el marco constitucional cabe establecer, quién es competente para poder crearlas, desarrollarlas y aplicarlas. España se constituye como un Estado descentralizado, en el cual las competencias se encuentran distribuidas entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. En materia de gestión y ayudas al empleo, la Constitución en ningún momento establece cuáles son las competencias de uno y de otros ya que la materia de empleo no es enunciada en la Constitución como una de las materias de trato independiente, por lo que hay que proceder al examen detallado del artículo 149.1. 7º de este texto para poder determinarlo.

La Constitución, establece la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, que cuentan con autonomía para gestionar sus actuaciones en función de sus intereses, tal y como dicta el artículo 137 del texto constituyente. En el artículo 138, reza que el Estado será el garante de que se cumpla el principio de solidaridad, asegurando que se mantiene un equilibrio económico adecuado para todo el territorio español.

Respecto a la materia laboral, es el Estado quien tiene competencia exclusiva para legislar, aunque sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, tal y como viene recogido en el art.149.1.7º de la CE, actuando este precepto como eje central para la distribución de competencias. El objetivo de este dictado es garantizar el trato igualitario en todas las Comunidades Autónomas y el cumplimiento del principio de unidad del ordenamiento jurídico, respecto al resto de artículos que traten o deriven de la materia laboral. Según este artículo “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 7º Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (...)”²². Para poder proceder al estudio del contenido de este artículo se debe hacer hincapié en tres palabras claves: <<legislación>>, <<laboral>> y <<ejecución>>. El Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia ha creado doctrina, con la interpretación de estos tres términos para poder enmarcar las fronteras de esta materia.

Respecto, al término legislación el Tribunal Constitucional entiende que el Estado tiene tanto la competencia para legislar, como la potestad reglamentaria, y no como un término que englobe únicamente las leyes o normas que surgen del poder legislativo. Además, incluyen también los reglamentos que desarrollan la ley. Por lo cual, se les reconoce a las Comunidades Autónomas, la actuación normativa de reglamentos organizativos de la estructura interna de la organización²³.

Cuando hacemos referencia al concepto laboral, es interpretado por el Tribunal Constitucional, en sentido limitado, solo a aquel trabajo por cuenta ajena “entendido por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral que es la que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, a favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios”²⁴. Al hacerse referencia únicamente al trabajo desarrollado por cuenta ajena, se delimita al ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores.

²² Constitución española. Título VIII, Capítulo III, artículo 149.1. 7º.

²³ STC 18/1982, de 4 de mayo (B.O.E. 118, núm.118, 18 de mayo de 1982.) STC 35/1982, de 14 de junio. (B.O.E. núm. 153, 28 de junio de 1982.)

²⁴ STC 35/1982, de 14 de junio (B.O.E. 153, núm. 153, 28 de junio de 1982.)

Finalmente, cuando se habla de ejecución, debe de entenderse como una interpretación restrictiva que relaciona, el conjunto de actos concretos de ejecución de una materia determinada. Además, se incluye la potestad para poder dictar reglamentos, para alterar la estructura interna de la organización administrativa. Dictar estos reglamentos corresponde al Estado.

Las Comunidades Autónomas tendrán competencia para desarrollar, de manera individual, políticas de empleo. El artículo 148.1. 13º, cita que serán las Comunidades, las encargadas del desarrollo económico y el fomento, dentro de los objetivos que hayan sido marcados por la política económica general. Así pues, la intervención de las Comunidades Autónomas en materia de empleo se da, como consecuencia de la emergencia existente de la aplicación de medidas que fuesen necesarias para paliar la situación de desempleo y exclusión social. Este artículo 148.1.13º se debe interpretar en relación con el artículo 149.1.13º, donde se señala que el Estado tiene competencia exclusiva para regular las “Bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

El precepto constitucional que recoge la competencia de las Comunidades en materia de empleo, se encuentre directamente ligado al reconocimiento al Estado, de la competencia exclusiva para legislar sobre ella. Por otro lado, se reconoce a los poderes públicos, potestad para poder llevar a cabo una política económica propia. Esto supone que pueden actuar de forma indirecta, sobre materias de empleo a través del tratamiento de asuntos laborales o extralaborales e incluso en la realización puntual de políticas de empleo regional. Esta posibilidad de los poderes públicos, viene avalada por otros artículos constitucionales como es el ya citado artículo 40 o el artículo 48, cuando se cita que los poderes públicos, habilitan a otras administraciones territoriales para conseguir un pleno empleo o cuando se indica la participación por parte de la juventud en la economía y en la sociedad. El artículo 131.2 en relación con la actividad económica y el desarrollo regional, dicta “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas (...)”. Por último, es imprescindible nombrar el art.150.1 CE, el cual señala que “Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal”.

De este modo, la Constitución a lo largo de su articulado, delimita que mientras que el Estado es competente para legislar sobre materia laboral, las Comunidades Autónomas en colaboración con el Estado, serán competentes para emprender políticas de empleo. Pero no podemos olvidar los Estatutos de Autonomía, textos que complementariamente a la Constitución les otorgan garantías a las Comunidades Autónomas. Cada Estatuto de Autonomía, regula de forma singular sobre las materias que tienen competencias las respectivas Comunidades Autónomas. Se deben interpretar siempre en correlación al principio de jerarquía y competencia respecto a la Constitución.

La STC 18/1982²⁵, de 4 de mayo, recoge en su fundamento jurídico primero, plantea que para establecer si una materia es competencia de la Comunidad Autónoma o del Estado, o si por otra parte, existe concurrencia, es imprescindible remitirse al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma. Si tras remitirse a éste, no se reconoce dicha competencia, ésta corresponderá al Estado, lo cual no implica que, en caso de duda, sea el Estatuto el que resuelva el conflicto de la delimitación competencial ya que la supremacía de la Constitución sobre cualquier texto legislativo es indiscutible, aunque reconozca y ampare este otro texto como parte integrante del ordenamiento. Por lo que la interpretación del Estatuto de Autonomía deberá realizarse como recopilación de preceptos operativos.

²⁵ STC 18/1982, de 4 de mayo (B.O.E. núm. 118, 18 de mayo de 1982.)

De este modo, los Estatutos de Autonomía por lo general, ya en sus primeros artículos regulan preceptos programáticos relacionados con la materia laboral. Entre otras materias recogen el incremento y fomento del pleno empleo, el desarrollo industrial, la estabilidad económica sin olvidar el fomento de las mejoras de las condiciones de trabajo. Los poderes públicos asegurarán, las actuaciones necesarias para que los individuos y grupos de personas del territorio gocen de las condiciones necesarias para que las libertades, igualdades y la participación en la vida económica, sean efectivas y reales.

El trato por parte de los Estatutos de Autonomía en materia de empleo, lo podemos diferenciar en dos bloques de competencias; las meramente exclusivas del Estado y las de desarrollo legislativo y ejecución.

Cuando se referencia a materias laborales, que como se ha citado anteriormente es competencia exclusiva del Estado, podrán ser tratadas por los poderes públicos, para la realización de políticas de empleo. En todo momento el texto hace referencia a la supremacía del Estado para regularlas, de ahí que podamos observar que, las actuaciones llevadas a cabo se realizarán de acuerdo con la ordenación general del Estado. Cada Estatuto cuenta con su propia redacción y formulación, pero el desarrollo de políticas de empleo se realiza, por ejemplo, a través cláusulas que promocionan el fomento, la actividad y el desarrollo de la ordenación económica. Se tratan las medidas respecto a los sectores laborales como la ganadería y agricultura, la promoción del turismo y servicios. También recogen los planes establecidos por el Estado sobre programas que estimulen la creación de nuevas empresas, que amplíen las actividades productivas o que fomenten la actividad laboral en aquellas provincias o comarcas que por su situación geográfica o demográfica son más vulnerables.

Respecto al segundo bloque, la legislación y la ejecución. Establecen la coordinación y otras posibles facultades de las políticas locales, de acuerdo con las leyes y el marco que establezcan, las normas del Estado y los propios Estatutos. De acuerdo con la ejecución en materia laboral, relaciones laborales y empleo, los Estatutos centran su redacción en las políticas activas de empleo que estarán complementadas tanto por materias relacionadas con la formación de los trabajadores en activo como por los demandantes de un puesto de trabajo, el fomento del empleo y la intermediación laboral.

2.4-. Estatuto de Autonomía de Aragón.

En el caso de Aragón, el Estatuto de Autonomía, refleja el derecho de la Comunidad Autónoma, a su autonomía al amparo de la Constitución Española, fundamenta el articulado en la historia del pueblo aragonés, fundamentando las actuaciones de las instituciones aragonesas en la justicia, libertad, ley y valores democráticos. Como es descrito en el articulado de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

Es en el Capítulo II, del Título I, donde se recoge la regulación de los principios rectores de las políticas públicas. El art.20, señala que serán los poderes públicos aragoneses siempre sin contradecir a lo indicado por la Constitución y dentro de las competencias transferidas por ésta, los encargados de promover las condiciones necesarias para que los individuos, de una manera real, puedan gozar de libertad e igualdad así como intentar remover aquellas situaciones que puedan suponer un obstáculo para que los aragoneses gocen de su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida social, política, cultural y económica. Además, en el apartado c) de este mismo artículo, asegura que se promoverán aquellas actividades para la corrección de los desequilibrios culturales, sociales y económicos. Esta participación por parte de los aragoneses en la vida económica, es donde cabe detenerse, ya que el empleo no deja de ser el motor indirecto de toda economía. Y el Estatuto de Autonomía de Aragón, por eso mismo, no deja su regulación a su suerte y es en el art.26, referido a “Empleo y trabajo”, donde indica que “Los poderes públicos de Aragón promoverán el pleno empleo de calidad en condiciones de seguridad; la prevención de riesgos laborales; la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo; la formación y promoción profesionales y la conciliación de la vida familiar y laboral”²⁶.

De este modo, en lo referente al empleo, el Estatuto de Autonomía no recoge ninguna actuación no contemplada anteriormente por el RDL 3/2015; formación y promoción, pleno empleo y de calidad, igualdad de oportunidades en el acceso y condiciones, entre otros. Ámbitos y materias sobre las cuales se establecerán unos objetivos y líneas de actuación, para poder llevarlos a cabo. La consecución del pleno empleo, se marca también como objetivo prioritario en el art.99, cuando afirman que, con el objetivo de conseguir el equilibrio en todo el territorio, sus acciones se orientarán a la consecución de este fin.

Respecto al tratamiento de la mujer en el ámbito laboral, es el artículo 24 el cual, al hablar de la protección personal y familiar de los aragoneses, asegura que sus políticas se confeccionarán de tal modo que garantice la igualdad entre ambos sexos, sobre todo en los aspectos educativos y en las condiciones de trabajo y acceso al mismo²⁷.

Finalmente, el artículo 101 señala que el Gobierno de Aragón será competente para crear o participar en aquellas instituciones que fomenten el pleno empleo, así como el desarrollo económico e instar al Estado español a la estimulación de la actividad económica, a través de la creación de empresas de carácter mixto que estimulen y propicien una mejora y desarrollo de la economía y del empleo en Aragón.

El 28 de septiembre de 2016, tuvo lugar la publicación del PMEA 2016-2019 reflejo de la competencia de los poderes públicos aragoneses para el tratamiento de esta materia, el cual será estudiado y analizado posteriormente.

²⁶ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Aragón. (B.O.A. núm. 47, de 20 de abril de 2007) Artículo 26.

²⁷ Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 24. c).

3-. Planes de empleo orientados a la inserción de la mujer.

Si atendemos a la historia reciente de nuestro país, a lo largo del siglo XX, uno de los grandes objetivos fue conseguir la igualdad entre hombres y mujeres. Como consecuencia de las Guerras Mundiales, se produjo la incorporación de la mujer al mundo laboral. Hasta entonces, el hombre era el único que tenía cabida en el mercado de trabajo. Por este motivo, estaba (y está) diseñado por y para ellos. Con la incorporación de la mujer, a mediados del siglo pasado, hubo que hacer frente a distintas consecuencias derivadas de este diseño masculino. Primero, no se encontró con facilidades para acceder a él y una vez que lo conseguía, se encontraban con diferencias significativas, como las distintas retribuciones según género o el acceso a puestos directivos. Hoy, en el año 2018, la situación ha cambiado, pero aún con todo, las condiciones y circunstancias a las que deben hacer frente las mujeres trabajadoras, siguen siendo muy distintas a las que deberían de ser. Debido a todo esto, surge la necesidad de la intervención pública que garantice la igualdad en el trabajo, en aplicación directa del principio constitucional de equidad.

En España, cuando hablamos de empleo, el colectivo femenino, sigue siendo tratado como un sector vulnerable o que requiere atención prioritaria. Si analizamos la situación actual de la sociedad, podemos apreciar como la cuota femenina, en el mercado de trabajo es baja y aquellas que sí que trabajan lo hacen en condiciones (generalmente) desiguales con sus colegas masculinos. Para explicar este hecho, no podemos obviar el contexto socio-cultural del país, y es que, históricamente se ha aceptado que la mujer está destinada para el cuidado de familiares y el hogar. Además, el mercado productivo también ha contribuido a esa diferenciación, encasillando a las mujeres en trabajos “femeninos”. La presencia de la mujer es dominante en sectores como la educación, la sanidad o administración. Sí, por ejemplo, nos centramos en este último sector, las mujeres quedan relegadas a puestos de secretarías mientras que los hombres son los directivos.

La discriminación de género, especialmente la encontramos en la retribución, la llamada brecha salarial. La media salarial del hombre, tiende a ser superior a la de la mujer, por el desarrollo de las mismas funciones. Además, encontramos esta diferencia retributiva, entre las mismas mujeres, encontrando diferencias entre aquellas que están solteras con las casadas o con familia; las que tienen estudios en contra posición con las que no lo tienen y sucede lo mismo si atendemos a la variante de la edad.

En estos últimos años, donde la crisis ha provocado el aumento desmedido de los porcentajes de desempleo en España, hay que destacar que fueron las mujeres las que perdieron menos puestos de trabajo, situándose en la actualidad en los máximos, de cantidad de mujeres afiliadas a la Seguridad Social, superando los 8,7 millones, en el mes de abril de 2018, tal y como podemos observar en la página de Ministerio de Empleo y Seguridad Social²⁸.

Toda esta situación, hace necesaria la intervención de los poderes públicos, para garantizar la igualdad y la equidad tanto en la distribución de los sueldos como en el acceso, mantenimiento y promoción en los puestos de trabajo. La intervención pública debe de ser muy exacta, y las políticas públicas han de ser combinadas y complementarias en todos aquellos aspectos susceptibles de producir hechos discriminatorios. El cuidado y exactitud de los poderes públicos se debe también a que las fuerzas del mercado de trabajo discriminatorio pueden ser muy reactivas a la iniciativa que tienden a disminuirlas.

²⁸ Datos estadísticos extraídos de la página del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Número de mujeres afiliadas a la Seguridad Social, a finales del mes de abril. http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/AfiliacionAltaTrabajadores/AfiliacionesAltaLaboral/Afiliaci_n__ltimo_d_a_del_mes/Afiliados__ltimo_d_a_del_mes_por_grupos_de_edad_y_g_nero/230763

Para ello la Legislación española regula a través del RDL 3/2015, la creación, implantación, desarrollo y evaluación de las Políticas de Empleo, que como se señala en el artículo 1, no dejan de ser un conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, a tenor de los preceptos constitucionales 40 y 41 de la Constitución Española. Estas medidas y decisiones tienen como objetivo el desarrollo de programas que consigan el pleno empleo y que éste además sea de calidad y que se ajuste a la oferta y demanda de empleo. Entre los objetivos, encontramos el garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, así como la libre elección de profesión y oficio, en ese punto no se diferencia entre géneros cosa que sí que sucede en la letra d) del artículo 2, en el cual se señala que se asegurarán las políticas adecuadas de integración laboral a los colectivos que tengan mayores dificultades para poder acceder al mercado de trabajo. En ese caso las mujeres se encuentran acompañadas de otros colectivos, como son los jóvenes, parados de larga duración y mayores de 45 años y personas con discapacidad.

Para poder garantizar estos dos objetivos, así como los otros siete restantes reflejados en la Ley (en el artículo 2 del RDL 3/2015), se ha previsto, el SNE.

3.1.- Sistema Nacional de Empleo.

El Sistema Nacional de Empleo, comprende el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para desarrollar las políticas de empleo. Entre sus objetivos encontramos asegurar el principio de igualdad en el acceso de los trabajadores y empresarios. Este Sistema facilitará, la información necesaria para que aquellas personas que buscan un puesto de trabajo o mejorar sus posibilidades de ocupación. El principio de igualdad y no discriminación, será de aplicación a las políticas activas de empleo y la intermediación laboral, asegurándose que los servicios de empleo en sus respectivas competencias así los aplicarán.

El SNE está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal ²⁹ y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

Para poder coordinar sus medidas de actuación, contará con tres instrumentos, indicados en el art.9 del RDL 3/2015, y los cuales son desarrollados en los siguientes artículos. Estos instrumentos son:

- “1.- La Estrategia Española de Activación para el Empleo, regulada en el artículo 10.
- 2.- Los Planes Anuales de Política de Empleo, regulados en el artículo 11
- 3.- El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, regulado en el artículo 12.” ³⁰

Estos tres instrumentos, tienen como fin la ejecución de las políticas de activación del empleo y la coordinación a nivel nacional. Además, sirve como referencia para que los Servicios Públicos de Empleo diseñen y gestionen sus políticas propias. A continuación, se procederá al análisis y estudio de los tres instrumentos del SNE, así como a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 y el Plan de Empleo Anual 2018.

3.1.1.- Estrategia Española de Activación para el Empleo.

La EEAE, se configura como un instrumento para el desarrollo de las políticas activas de empleo. La Estrategia se diseñará en colaboración con las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales. Serán de aplicación en el conjunto del Estado e incluirá tanto los programas como los servicios públicos de empleo, los cuales serán financiados por los fondos estatales y por los fondos autonómicos aquellos servicios propios de cada Comunidad. Se estructura a través de seis Ejes sobre los cuales se desarrollarán los objetivos, estos seis ejes son siempre iguales, modificándose los objetivos enmarcados en cada uno de ellos:

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

²⁹ Servicio Público de Empleo Estatal, nombrado desde ahora como SEPE

³⁰ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 9.

Estos Ejes estarán diseñados acordes a las necesidades existentes en el mercado de trabajo en el momento de su realización. La Estrategia marcará unos parámetros generales para un periodo de tiempo y éstos serán concretados anualmente por el PAPE, siendo el realizado para el año 2018 el que posteriormente será objeto de estudio.

En estos momentos es la EEAE 2017-2020³¹, aprobada por el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre³², la encargada de definir los objetivos comunes y los principios, así como las actuaciones e instrumentos a utilizar. Actuando de manera vertebradora con cada uno de los Planes o Estrategias de los servicios públicos de empleo.

Como propósitos encontramos, la inversión en el desarrollo y formación personal, así como que el empleo, se fundamente en unos férreos derechos que posibiliten la conciliación de la vida personal y laboral, siendo ésta de calidad e igualitaria. Para combatir las tasas de desempleo, apuesta por incentivar la activación y mantenimiento del empleo y es que, aunque el desempleo, en los últimos meses ha descendido, sigue siendo elevado. Desde el año 2013, el número de mujeres desempleadas ha descendido casi un 20%, según la información registrada en el SEPE, pero en el mes de octubre del año 2017, este porcentaje se encontraba en el 57,85%³³. Si comparamos el porcentaje de desempleo entre ambos sexos, vemos que la diferencia porcentual ha disminuido, pero no se debe a que la tasa de ocupación femenina haya aumentado, sino a que, han sido los hombres los que más puestos de trabajo han perdido. Dicha diferencia, el tercer trimestre del pasado año se reflejaba en 11,96 puntos. Visto lo cual, queda demostrada la necesidad de fomentar medidas que posibiliten la incorporación de la mujer al mercado laboral, así como la consecución de la igualdad. Se definen tres tipos de objetivos:

- 1.- Los objetivos clave; que se encargan de resumir la finalidad de los servicios públicos de empleo.
- 2.- Los objetivos estratégicos o prioritarios; los cuales están configurados de tal modo que requieren del esfuerzo durante un periodo temporal determinado y donde se encuadran los seis ejes de actuación citados anteriormente.
- 3.- Objetivos estructurales; estos objetivos son aquellos que al llevarlos a cabo garantizarán el correcto funcionamiento ordinario y consecución de los objetivos anteriores y han de ser atendidos por los servicios públicos de empleo.

Será sobre estos tres tipos de objetivos y los que ellos engloban, sobre los que girará la EEAE 2017-2020. Para comprobar cómo se fundamentan los mismos, procedemos a su estudio.

³¹ Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, desde ahora EEAE 2017-2020.

³² Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. (B.O.E. núm. 305, de 16 de diciembre de 2017)

³³ www.sepe.es

-Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

La EEAE 2017-2020, que se encuentra actualmente vigente, se diferencia de su antecesora por la recopilación de trece medidas y proyectos con los cuales se pretende proteger al sistema contra el desempleo.

Estos trece proyectos o medidas, podemos agruparlos en cuatro grandes grupos que engloban las medidas:

- I. Mejora de los sistemas de protección. En este primer bloque, encontramos medidas centradas en el refuerzo de los programas de formación, intermediación, orientación y protección de las personas desempleadas de larga duración y mayores de 50 años, así como programas para jóvenes sin cualificación profesional, destinados a la orientación, formación y soporte.
- II. Mejora de la información. Este segundo bloque, busca implantar un nuevo sistema de información del gasto en las políticas de activación y la mejora del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) y la integración en el mismo de sistemas y de la cuenta de información. Otro de los proyectos es relanzar el Programa de Intercambio de Buenas Prácticas.
- III. Refuerzo de los instrumentos y sistemas de apoyo como son la mejora de las funciones del Portal Único de Empleo, los sistemas de perfilado estadístico de personas desempleadas, un nuevo marco para la colaboración tanto pública-privada como pública-pública y la evolución para la consecución de un modelo para la intermediación que basa su actuación en la gestión de las competencias.
- IV. Desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación y gestión a partir de la mejora de la metodología común de medición del nivel de satisfacción de los usuarios, así como la evaluación de programas y medidas. Además, incluye las medidas de mejora del sistema de soporte y gestión a la Garantía Juvenil y la evaluación de los servicios públicos de empleo³⁴.

Una vez determinado los distintos tipos de objetivos: clave, estratégicos y estructurales, cabe señalar que es en estos últimos es donde podemos encontrar los seis Ejes de actuación. No es hasta el Eje 4 donde encontramos mención a las mujeres, ya que es éste el que garantiza las actuaciones dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades en el acceso, promoción y permanencia al empleo, a través de una efectiva conciliación de los tres ámbitos de la vida: el laboral, personal y familiar. De este modo se especifican literalmente, los objetivos estructurales del siguiente modo:

“-4.1 Promover la activación a través de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

-4.2 Promover la activación de las mujeres y la igualdad efectiva de oportunidades de mujeres y hombres para acceder al empleo.”³⁵

Ésta es toda la referencia que se hace al sector femenino a lo largo de 30 hojas en las cuales se redacta de un modo exhaustivo, las medidas y objetivos que se han de cumplimentar entre el año 2017 y 2020. Cabe señalar, que mientras medidas relativas a las mujeres solo las podemos encontrar en el Eje dedicado a la Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, a otros colectivos de trato prioritario, como los jóvenes,

³⁴ Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Exposición de Motivos

³⁵ Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Objetivos Estructurales-Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

inmigrantes, personas mayores de 50 años o parados de larga duración, se les concretan objetivos más específicos, así como objetivos instrumentales más concretos.

De todas formas, como, se señala en las primeras líneas de la Estrategia, este texto servirá como vertebrador para el posterior desarrollo de los planes concretos y por ser además el segundo instrumento del SNE, a continuación, nos detendremos en el estudio del Plan Anual de Empleo 2018³⁶.

3.1.2.- Plan Anual de Políticas de Empleo.

El PAPE es el segundo instrumento del SNE, previsto en el artículo 11.2 del RDL 3/2015. Este Plan se caracteriza por concretar los objetivos de la EEAE; concreta los indicadores que serán utilizados para evaluar anualmente si se han cumplido los propósitos establecidos. Para poder llevarlos a cabo establecerá los programas y servicios de las políticas activas de empleo, así como las medidas de intermediación, en relación a sus competencias en el ámbito de empleo, formación profesional y trabajo. Podrá de forma excepcional ser modificado por el Servicio de Empleo Estatal, cuando de forma justificada lo pida una Comunidad Autónoma, para la adecuada ejecución y gestión del Programa³⁷.

Será elaborado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, teniendo en cuenta las aspiraciones y previsiones contempladas “por las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se informarán por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, (...) y se aprobarán por el Consejo de Ministros”³⁸.

El Consejo de Ministros, el 27 de marzo de 2018 ordena la publicación del Acuerdo por el que se aprueba el Plan Anual de Políticas de Empleo para el 2018, en concordancia a lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo.

-Plan Anual de Política de Empleo 2018.

El PAPE 2018, se configura como un instrumento que sirva de evaluación de los programas y políticas activas de empleo, que son desarrollados por las Comunidades Autónomas y el SEPE. Al igual que la Estrategia a la cual se ha hecho referencia anteriormente, recoge la necesidad de la coordinación de las instituciones para que la utilización de los recursos sea eficaz, así como para facilitar la inserción de las personas desempleadas. Es aquí en la exposición de esta necesidad, cuando hace referencia expresa a las mujeres, destacando este Plan nuevamente a las mujeres como colectivo en situación precaria y sobre las cuales se ha de centrar especial atención.

Al igual que la Estrategia 2017-2020, el PAPE 2018, incluye dentro de sus Objetivos Estructurales, los 6 Ejes de actuación. En este caso, cuenta con 18 indicadores, formados por 27 componentes que serán los encargados de evaluar el nivel de cumplimiento. De este modo entre los Objetivos Clave, los Estratégicos y los Estructurales, el documento cuenta con 27 indicadores y 44 componentes, cuyo cálculo se realizará a través del SISPE.

³⁶ Plan Anual de Política de Empleo 2018, nombrado desde ahora PAPE 2018.

³⁷ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 11. En este artículo se describe la razón de ser de los Planes Anuales de Política de Empleo.

³⁸ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 11.2.

La necesidad de la puesta en marcha de este Plan, sigue siendo la de creación de puestos de trabajo fundamentalmente, es decir, la de reducir las tasas de desempleo. Aunque en el 2018, los indicadores del mercado de trabajo, ofrecen datos algo más alentadores y la afiliación crece anualmente a un ritmo del 3,7%³⁹ y las tasas de paro han descendido. Lo cierto, es que la creación y las mejoras de las condiciones de los puestos de trabajo ya existentes siguen siendo una necesidad.

A lo que al sector femenino se refiere, sucede como en la Estrategia, no es hasta el Eje 4 que es el que versa sobre la Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, donde encontramos la primera referencia a la promoción igualitaria entre ambos sexos, el acceso al mismo y de la conciliación entre la vida familiar, personal y laboral. Este Eje se encuentra formado por 26 servicios y programas los cuales 22 son propios⁴⁰ y 4 comunes⁴¹. Si nos remitimos al desglose por Comunidades Autónomas y nos fijamos en Aragón, podemos observar que solo en este eje se hace referencia a la mujer y se hace únicamente a través de un programa común de inserción socio laboral para aquellas que hayan sido víctimas de violencia de género.

Si por otro lado reparamos en los indicadores de valoración de los objetivos clave, podemos constatar como uno de los componentes valorativos de la reducción del desempleo es comprobar la transición de personas desempleadas a personas empleadas por sesgo de género, además de por edad⁴².

Pone su principal empeño en mejorar la coordinación con las Administraciones competentes en la materia, para lograr un uso óptimo de los recursos que tienen como fin la inserción laboral, principalmente de los colectivos entendidos como vulnerables. Para lograr esta coordinación entre Administraciones el tercer instrumento que recoge el SNE, es fundamental y el cual se explicará en líneas posteriores.

³⁹ Resolución de 28 de marzo de 2018. Plan Anual de Políticas de Empleo. (B.O.E. núm. 77, de 29 de marzo de 2018) Datos del Análisis del contexto: Situación del mercado de trabajo.

⁴⁰ Los Servicios Propios, son prestados por uno de los integrantes del Sistema Nacional de Empleo en su ámbito propio. Los Programas Propios, se definen mediante un instrumento jurídico aplicable en una Comunidad Autónoma y dirigido a su ámbito propio de actuación.

⁴¹ Los Servicios Comunes, incluyen actividades diferenciadas en la Cartera Común de Servicios del SNE. Los Programas Comunes, tienen determinadas las características a través de un instrumento jurídico de aplicación a todo el Estado y cuyos aspectos no esenciales, pueden ser desarrollados por todos los que integran el SNE.

⁴² Los indicadores, por lo que se valorará la implantación del PAPE, cuenta con componentes concretos para el sector femenino como es determinar la reducción de la tasa de desempleo por género.

3.1.3-. Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

El SISPE, como se ha indicado anteriormente es el tercer y último instrumento en el artículo 12 de la Ley de Empleo. Se trata de un sistema telemático común, que funciona como medio de comunicación recíproco entre las Administraciones, para la gestión de las políticas activas de empleo y las distintas medidas implantadas para la protección del desempleo o de intermediación laboral. Una de sus características es que garantiza la igualdad de actuación en todas las partes del territorio español, así como;

“- El registro de las personas demandantes de empleo.

- La trazabilidad de las actuaciones (...).

- Las estadísticas comunes.

- La comunicación del contenido de los contratos

- El conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la orientación profesional, las iniciáticas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación.”⁴³

Este Sistema, permite compartir, coordinar e integrar tanto la información de cada uno de los SISPE, como las estrategias. Surge como consecuencia de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, que adquieren potestad para desarrollar Sistemas de Información propios, sin obligación de compartir su información con las demás Comunidades. Este hecho suscitó la necesidad de integrar todos en un mismo núcleo básico, en lo referido a la gestión de las políticas y la medición del paro registrado.

Este sistema, adquiere aún más importancia cuando entra en juego el SEPE, para asegurar su correcto funcionamiento.

⁴³ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 12.

3.1.3.A) Servicio Público de Empleo.

A.1) SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

El SEPE, se trata del organismo autónomo, dependiente de la Administración General del Estado, el cual tiene las competencias de ordenación, seguimiento y desarrollo tanto de las medidas, como de los programas de empleo. La ejecución de su actividad es descentralizada, logrando ajustarse a las diversas y distintas necesidades territoriales. Se encuentra adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y junto con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, son la base del SNE. Pese a estar adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tienen personalidad jurídica independiente y propia, con plena capacidad de obrar y autonomía de gestión⁴⁴.

Consta de unos servicios centrales y provinciales, formando así una red donde se gestionan los trámites de desempleo, empleo y formación. Sus órganos tienen una estructura paritaria y tripartita, donde podemos encontrar tanto a las organizaciones más representativas sindicales como empresariales. Entre sus principales competencias cabe destacar la elaboración de las propuestas normativas a nivel estatal, para su posterior coordinación de los PAPE, como la EEAE. Así como mantener, en todo momento, actualizados la información de las bases de datos. De este modo su actividad central se basa en realizar estudios, investigaciones y análisis tanto de ámbito provincial como estatal, respecto al mercado de trabajo, consiguiendo así poder plantear medidas que mejoren el panorama laboral.

A.2) SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

De forma paralela al SEPE y derivado del leve reparto de competencias en materia laboral, adquirido por las Comunidades Autónomas. Contando con el respaldo del criterio internacional el cual afirma que la eficacia de las políticas activas cuando son adquiridas competencias por los territorios encontramos el Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas. Y es que se entiende que una mayor cercanía entre la Administración, las empresas y el trabajador, en definitiva, con el mercado de trabajo de cada Comunidad “facilita un mejor conocimiento de la realidad socio-económica de cada ámbito territorial y permite una atención más ágil y directa de sus necesidades”⁴⁵.

Los órganos o entidades del Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas, fundamentan su razón de ser, en el ejercicio de las funciones necesarias para regir las políticas activas de empleo. Se encargarán de establecer tras elaborar las medidas necesarias, además participarán de la elaboración tanto de la EEAE y los PAPE. De forma paralela a la Administración central, contarán con sus propios interlocutores sociales más representativos, como sucede a nivel nacional, estructurado de forma tripartita y paritaria. Para poder llevar a cabo su actuación contarán con la financiación estatal, además de los fondos garantizados por la Unión Europea y por la dotación interna de las partidas de los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma.

⁴⁴ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Artículo 16.

⁴⁵ LÓPEZ COSSÍO, 2002:30

En el caso de Aragón, el Servicio Público de Empleo recibe el nombre de Instituto Aragonés de Empleo, el cual es el principal referente en la Comunidad Autónoma en la intermediación laboral. Se trata de una red de 22 oficinas que están distribuidas por todo el territorio y que cuentan con un servicio de profesionales que, orientan y acompañan a aquel aragonés en situación de desempleo o que quiere cambiar de trabajo, realizando un estudio personalizado de su situación. Entre el Instituto Aragonés de Empleo y las empresas, junto con otras organizaciones, harán efectivo que se lleven a cabo los Planes y medidas orientados al trabajador.

Para ello el Gobierno de Aragón, el 28 de septiembre de 2016, publicó el primer PMEAs 2016-2020, en el cual, tras realizar un estudio del mercado de trabajo, marca una ruta de políticas activas públicas de empleo. A continuación, nos centraremos en la situación laboral de la Comunidad y las medidas que desde el Gobierno de Aragón se proponen para fomentar la inserción en el mercado laboral de los distintos colectivos.

3.2-. Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019.

Aragón, con la crisis económica, ha experimentado las mismas consecuencias que el resto del país. Se ha implantado en la sociedad una brecha de desigualdad, que ha provocado que parte de la población se encuentre en una situación precaria que les aboca a encontrarse dificultades para acceder a bienes y servicios. Como consecuencia, el Gobierno de Aragón en 2015, junto con las organizaciones más representativas de sindicatos y empresarios aunaron esfuerzos para firmar una declaración institucional, donde se fijaban los que serían los objetivos del PMEA 2016-2019. El fin último, es la creación del pleno empleo, cumpliendo así con el mandato constitucional del art.40. Además, entre sus objetivos está el de la creación del empleo estable, la cohesión social, la participación institucional y la mejora de la competitividad. Se estableció, la necesidad de actuar directamente en determinados colectivos como las personas con discapacidad, desempleadas mayores de 45 años, jóvenes, parados de largo duración y como no, sobre el colectivo femenino.

En el mes de abril de 2018, el paro en Aragón, ascendía a 68.114 personas. Si observamos este dato, desde el prisma de sesgo de género, podemos concluir que sucede lo mismo que a nivel nacional. Las tasas de desempleo entre hombres y mujeres están cercanas, pero al igual que en el conjunto de España, se debe a la pérdida de empleo masculino. La cifra de mujeres demandantes de empleo es de 40.658, frente a los 27.456 hombres que buscan empleo. Por ello, la mujer queda justificado una vez más que sea eje central de este Plan, intentando evitar la exclusión social y garantizando la igualdad de oportunidades que corrijan los desequilibrios entre la diversidad y la cohesión social.

El PMEA 2016-2019, se rige por unos principios, inspirados en las necesidades de la población. Por ello y para que este plan sea de utilidad, se encontrará actualizado y acorde a las necesidades presentes y aquellas que se puedan vislumbrar en un futuro cercano. Se encontrará disponible en todo momento disponible para poder conocer los programas y servicios. El documento señala, que éstos “tomarán en consideración su impacto en términos de género”⁴⁶, y en el análisis posterior podremos comprobar la efectividad de las medidas en relación al género. La razón de ser de los programas y servicios será la de proteger a los colectivos considerados vulnerables o que requieren de tratamiento prioritario y que han sido nombrados anteriormente, hay que ser conscientes de que estos colectivos no son inmutables y que las actuaciones deberán verse modificadas de manera acorde al cambio que en ellos se produzcan.

Para la consecución de todo lo anterior, se plasman en el documento medidas que se podrían dividir en tres grandes bloques, que las recogerán:

1. Información, orientación e inserción profesional.
2. Formación profesional para el empleo.
3. Fomento para el empleo.

1-. Información, orientación e inserción profesional.

La igualdad de oportunidades para todas las personas es el objetivo último al que aspira la sociedad, y así poder tener las mismas facilidades o dificultades que sus colegas para poder acceder a un puesto de trabajo. Si a las mujeres nos referimos, cuando hablamos de igualdad de oportunidades, nos referimos ya no solo al acceso al trabajo sino a la promoción, retribución salarial y a la no discriminación por sus aspiraciones personales en sus puestos de trabajo.

⁴⁶ Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019, pag.6

La información y la orientación son elementos clave para conseguir esta igualdad, además de ser los instrumentos que pueden lograr un mercado de trabajo más eficaz, solidario y transparente. Son de utilidad tanto para personas desempleadas como aquellas que tienen un trabajo y quieren cambiar de puesto para decidir cuál es la estrategia más idónea, así como para concretar cuáles son sus intereses competencias o ambiciones respecto al mundo laboral. Por lo tanto, es necesario ofrecer a las personas herramientas que les resulten de provecho para facilitar su contratación, promover su empleabilidad y su carrera profesional.

2-. Formación profesional para el empleo.

La formación es algo esencial para el correcto desempeño de un puesto de trabajo, otorgando un valor añadido tanto a los trabajadores como a las propias empresas, por ello impulsar y extender una formación acorde a las necesidades del mercado es esencial. Las medidas se orientan a la adquisición, mejora y actualización permanente de la cualificación profesional y competencias, atendiendo a los requerimientos de la productividad y competitividad. No se puede obviar como afecta el nivel académico de los trabajadores en las tasas de desempleo. Las personas que cuentan con un bajo nivel académico son aquellas que incrementan dichas tasas. La Estrategia Europea para el Crecimiento, Europa 2020, señala en su redacción que solo el 15% de los puestos de trabajo podrían ser llevados a cabo por personal que no esté cualificado, mientras que un 50% requerirá al menos de una acreditación de formación en Educación Secundaria Obligatoria⁴⁷.

Debido a esto, el Plan busca mejorar la capacitación de los trabajadores desempleados, adecuando la oferta educativa a los requerimientos de la realidad social garantizando una programación territorial y temprana, así como incrementar la acreditación formativa, a través de certificados de profesionalidad. El Plan, presta especial atención a los jóvenes con baja cualificación, proponiendo medidas que les propongan una capacitación acorde con posibilidades reales de contratación para este colectivo. Pero no solo se centra en este colectivo, sino que además es en el único bloque de medidas en que encontramos una referencia concreta a las mujeres, ya que se garantiza una atención especial a las mujeres. Especialmente hace referencia a aquellas que residen en las zonas rurales, con el objetivo en incrementar sus tasas de capacitación y de empleabilidad, a partir del acceso a puestos en los que no se encuentran reconocidas profesionalmente o en los que se encuentran subrepresentadas.

Son objetivo también, aquellas que tienen cargas familiares o las cuales, debido a su circunstancia personal, se encuentran con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo. La introducción de módulos de formación en igualdad de género, en mi opinión, se trata de una medida esencial, para poder dejar de realizar distinciones entre las personas según su sexo, formando a la sociedad en la consciencia de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. Por último, destacar el apoyo a las mujeres emprendedoras, respecto a las actuaciones formativas y es que no podemos obviar que uno de los modos que tiene la mujer de acceder al mercado en igualdad de condiciones es siendo su propia jefa. Respecto a la auto empleabilidad de las mujeres en Aragón, posteriormente analizaremos una Convocatoria de subvención de la Diputación Provincial de Zaragoza, para el autoempleo femenino.

3-. Fomento del empleo.

El fomento del empleo, en primer lugar, se enfoca desde el favorecimiento del emprendimiento facilitando el establecimiento de trabajadores autónomos, apoyando iniciativas emprendedoras, así como la asistencia técnica y estableciendo medidas concretas de compensación, para aquellos trabajadores que opten establecerse como autónomos.

⁴⁷ Estrategia Europea para el Crecimiento, Europa 2020. Citado en el Plan para la Mejora del Empleo en Aragón, pag.13.

En segundo lugar, se va hacer hincapié en la generación de empleo en la economía social, es decir en sociedades laborales y cooperativas. En ese aspecto una de las pretensiones del Plan es el de concretar medidas de superación de la brecha de género y concretar compensaciones. Estas medidas guardan relación con las comentadas respecto a las mujeres, en el bloque anterior. Se garantizan acciones que apoyen proyectos ubicados en territorios pequeños, así como ayudas para realizar las inversiones necesarias para la creación de estas empresas, con el objeto de mejorar su nivel de empleo.

El tercer aspecto, es el fomento del empleo para los más desprotegidos y que éste sea de calidad y estable sobre todo para aquellos colectivos vulnerables, entre los que no podemos olvidar que se encuentran las mujeres. Las medidas concretas para lograrlo, se basan en favorecer la adquisición y acreditación de competencias, así como la transformación de contratos temporales en indefinidos aspecto clave para conseguir la estabilidad del empleo. Las mujeres son las que más contratos indefinidos tienen, siendo una de las mayores causas de la precariedad de sus trabajos.

Como ejemplo pragmático de las medidas recogidas en el Plan, me parece fundamental reparar en la “MEDIDA 13: MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD Y LA INSERCIÓN PARA COLECTIVOS CON ESPECIALES DIFICULTADES DE INSERCIÓN DENTRO DE ESTE PLAN DE EMPLEO (JÓVENES, PERSONAS CON DISCAPACIDAD, PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN, MUJERES, ETC.)”. Esta medida tiene como objeto el “Desarrollo de un conjunto de actuaciones que mejoran la empleabilidad de personas en desempleo con el objeto de lograr su inserción laboral mediante itinerarios individualizados que comprenden acciones de información, orientación, asesoramiento, práctica laboral y movilidad geográfica”. Los destinatarios serán las “Personas desempleadas demandantes de empleo”⁴⁸. Ésta es la única medida concreta, entre las 42 que recoge el Plan, en la cual se indica expresamente que esté dirigida a facilitar la inserción de la mujer en el mercado laboral.

Como hemos podido comprobar, para la inserción de la mujer en el mercado de trabajo, se apuesta por el autoempleo femenino, proporcionándoles ayudas e incentivos. En relación con este propósito y como anteriormente se ha hecho referencia, encontramos una Convocatoria para el Fomento del Autoempleo Femenino, el cual a continuación estudiaremos como ejemplo de cómo materializar la estrategia del PMEA 2016-2019.

3.3.- Convocatoria para el Fomento del Autoempleo Femenino en los municipios de Zaragoza.

La Diputación Provincial de Zaragoza, a través de la Convocatoria para el Fomento del Autoempleo Femenino en los municipios de Zaragoza, tiene como objetivo fundamental que a través del autoempleo se haga efectiva la igualdad entre mujeres y hombres, haciendo frente a retos como la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal.

La finalidad es que mediante ayudas económicas para las mujeres que tengan intención de constituirse como empresarias autónomas, se consiga no solo la creación de empleo femenino sino además el avance social. Esta Convocatoria tiene como objeto que esta actividad se fomente en localidades y municipios pequeños; quedando excluidas de ella, las mujeres residentes en Zaragoza capital y siendo abierta para el resto de municipios de la provincia de Zaragoza. Podrán optar a ella todas las mujeres, que tengan intención de establecerse como autónomas, pero también aquellas que ya lo hubiesen hecho.

⁴⁸ Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019. Pag.31.

Deberán de tratarse de proyectos promovido por mujeres, favoreciendo la Conciliación de la vida familiar y profesional, así como la Igualdad de Oportunidades. Para poder optar a ella, deben de cumplirse una serie de requisitos como son el haberse dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en la Mutualidad de la Comunidad que les corresponda por el colegio profesional o en el régimen especial por cuenta propia. Igualmente, han de darse de alta en el Censo de Impuesto de Actividades Económicas y estar empadronadas en algunos de los municipios que conforman la provincia de Zaragoza. El requisito que fundamenta la base de la Convocatoria, el fomento del empleo, es el que requiere que se haya estado desempleada antes de la fecha del inicio de la actividad autónoma.

Las beneficiarias, están obligadas a llevar a cabo la actividad que tiene como fundamento esta subvención ajustándose a la solicitud que la motivó, así como a mantener al menos durante un año la actividad y su alta en la Seguridad Social. Se deben someter a situaciones de control por parte de los Servicios Técnicos Provinciales.

Examinando los criterios de valoración que se utilizarán para otorgar la subvención, podemos apreciar que se bonifica que la actividad sea llevada en municipios relativamente pequeños (menos de 150 habitantes). Por lo que no solo se promueve el empleo femenino, sino que además esta actividad puede suponer un motor económico para el municipio, pudiendo proporcionar puestos de trabajo a los vecinos del mismo. Otro de los criterios es que las mujeres solicitantes tengan cargas familiares, es decir hijos o familiares hasta segundo grado a su cargo, favoreciendo la conciliación de la vida familiar y laboral. Podemos detectar que también se favorece que la mujer que solicite la subvención sea joven, promoviendo doblemente de este modo la inserción laboral, al igual que sucede con el criterio de valoración para los proyectos promulgados por mujeres con un nivel de discapacidad reconocido. Por último, señalar que la situación de que sea mujeres víctimas de violencia de género también se encuentra recogido en el documento.

De este modo finalizamos el análisis de los distintos Planes o Estrategias estatales, así como el autonómico de Aragón. Pudiendo constatar que no es hasta que no llegamos a la Convocatoria de la Diputación Provincial de Zaragoza, no encontramos realmente medidas directas, efectivas y operativas en relación con las mujeres. Quedándose los primeros en meros planteamientos teóricos de cómo se podría fomentar el empleo, la promoción, la conciliación o la igualdad de oportunidades, pero no otorgando instrumentos reales para la realización de los mismos.

4-. Conclusiones.

Para poder desarrollar este apartado, debemos de retomar las preguntas que nos realizábamos, al final de la introducción y con la información anteriormente expuesta, darles respuesta.

La materia de estudio de este Trabajo Fin de Grado, son las Políticas de Empleo y como hemos podido delimitar, las políticas son las medidas adoptadas por los poderes públicos teniendo en cuenta el contexto socio-económico y demográfico. Con el término empleo, se delimita la materia de actuación. Yo personalmente, me decanto por la concepción, que entiende el empleo, como la ocupación de las personas que les genera ingreso y que puede ser desempeñada de manera dependiente o autónoma. Además, el termino debe aglutinar también a las personas desempleadas que buscan activamente trabajo. Por ello las políticas públicas de empleo, se deben de entender como el conjunto de posibilidades y actuaciones que los poderes públicos, ponen a disposición de los trabajadores para facilitar el acceso a un puesto de trabajar, promocionar en el caso de tenerlo o mejorar sus condiciones de trabajo. Con la implantación de estas políticas, se busca descender las tasas de paro y la creación del pleno empleo. Además, se orientan a la implantación de nuevas profesiones o el desarrollo de I+D, así como fomentar entre la población la iniciativa de emprender negocios y proyectos de manera autónoma. Para ello pone a disposición medidas que faciliten los actos administrativos evitando las trabas burocráticas.

Tras haber delimitado qué son y cuál es su finalidad, hay que reflexionar sobre el marco constitucional que las ampara y el trato otorgado por el texto constitucional. Como se ha ido señalando a lo largo del documento, el artículo 35 y 40.1 de la Constitución española son los encargados de tratar la materia de empleo. Y es que, el primero indica el derecho y deber de los españoles a trabajar, así como el derecho a la libre elección de su oficio y promoción en el mismo. Pero, ¿hasta qué punto trabajar, es un derecho o un deber? En mi opinión no se trata tanto de un deber, como si, de un derecho. Es indiscutible que, para el desarrollo tanto de la persona individual como para el conjunto de la sociedad, el trabajo es eje central e imprescindible. No solo se trata del desarrollo personal y la posibilidad de satisfacer las necesidades de la vida, con la retribución salarial que de él deriva, sino que, además, es pieza fundamental para el crecimiento económico del país. Por ello, en mi opinión los ciudadanos tienen derecho a un trabajo y es el Estado, los poderes públicos, quienes tienen el deber de proporcionarle todas las ayudas y facilidades para que puedan acceder a él. Adecuándose estas medidas a las necesidades personales para que cada ciudadano tenga la posibilidad de desempeñar su prestación, de acuerdo a sus actitudes, aptitudes y cualificación.

No quiero pasar por alto, el hecho de que, estos dos artículos, no se tratan de derechos fundamentales. Respecto a esto, no seré yo la que determine si se encuentran bien enmarcados en la Constitución, pero permítanme reflexionar sobre la protección que se les garantiza a través del artículo 53. A mi parecer, esta es insuficiente y siendo conscientes de la relevancia que juega el trabajo, el empleo, en el conjunto de la sociedad, debería de contar con la máxima protección. Según mi opinión debería de ser materia, que pudiese alegarse por parte de los ciudadanos, ante el Tribunal Constitucional, tal y como sucede con los Derechos fundamentales.

El siguiente aspecto, sobre el cual me gustaría detenerme es la importancia del reparto competencial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, consecuencia de la descentralización de las Administraciones. En lo relativo al empleo, el primero tendrá competencia exclusiva para legislar, mientras que las Comunidades Autónomas tienen competencia para elaborar, desarrollar y aplicar las políticas de empleo, sin perjuicio de la actuación del Estado respecto a esto. Me parece fundamental que las competencias de unos y otros estén establecidas de este modo, en relación al empleo, ya que de este modo lo que se consigue es que la regulación del mismo sea igualitaria entre todas las Comunidades Autónomas que conforman el país.

Es el modo de garantizar el principio de unidad, igualdad y solidaridad entre todo el territorio. Y más, siendo como es que, a la hora de desarrollar las políticas activas de empleo, las Comunidades Autónomas tienen autonomía para plantearlas en función a las necesidades de la sociedad concreta del territorio, pudiendo adaptarlas a la situación económica y orientándola a los sectores industriales y a los colectivos de personas que así lo necesiten.

Hasta ahora hemos concluido, cómo se encuentra protegida y enmarcada, la materia de empleo. Pero las preguntas fundamentales que se han de responder y a las que buscar respuesta son: ¿son necesarias las políticas de empleo?, ¿con qué Planes y Estrategias cuenta la sociedad española?, ¿son de utilidad?

Por supuesto, que las políticas públicas de empleo son necesarias. Como hemos podido observar a lo largo del Trabajo y siendo conscientes de la realidad social del país, la situación laboral en España, durante y tras la crisis ha sido la que más ha sufrido las consecuencias. Las tasas de paro se vieron elevadas a cifras que eran impensables si quiera un año antes de la crisis, en el 2007. Esto repercutió sobre todo en los niveles de la sociedad medio-bajos, que fueron los que perdieron sus puestos de trabajo y vieron más vulnerados sus derechos laborales. Los jóvenes, no podían acceder a un puesto de trabajo digno tras acabar su formación, experimentando el país, la llamada “fuga de cerebros” al extranjero. La población comprendida entre los 50 años y la edad de jubilación, la mayoría hombres, vieron como sus empresas desaparecían o se producían ERES, quedándose en el paro. Muchos hombres, sustentadores de hogares y con cargas familiares que se veía abocados, al consumo de los años de la prestación por desempleo sin posibilidad de acceder a la jubilación. Eran “viejos” para trabajar y “jóvenes” para jubilarse. Y por supuesto, las mujeres. Las tasas de desempleo no aumentaron tanto para las mujeres como para los hombres, pero éstas vieron sus condiciones laborales, abocadas a situaciones de lo más precarias, sin perjuicio de las situaciones de desigualdad, independientes a la crisis económica, que siempre han caracterizado el empleo femenino; dificultades para la conciliación de la vida profesional y personal, la brecha salarial entre géneros o el techo de cristal al que han de hacer frente en el desarrollo de sus carreras. De este modo, no es que las políticas activas de empleo sean necesarias, es que son fundamentales para el desarrollo y bienestar de la sociedad.

Desde la Administración central hemos podido ver como el SNE, cuenta con tres instrumentos para hacer frente a la creación, desarrollo e implantación de las medidas destinadas a facilitar la inserción en el empleo, así como el mantenimiento y promoción. Estos instrumentos, tiene como finalidad desarrollar medidas concretas las cuales focalizan la consecución de sus objetivos en un periodo concreto de tiempo. Así es el caso de la EEAE 2017-2020 y PAPE 2018. Pero realmente, ¿concretan medidas útiles? Si al primero nos referimos, se ha de tener en cuenta su papel vertebrador, para la elaboración del Plan. La Estrategia, en mi opinión no concreta los objetivos a los cuales quiere hacer frente de una manera definida, sino más bien de forma general. Mientras que cuando observamos el Plan vemos cómo se van definiendo estos, a partir de los programas o servicios, comunes o propios.

¿A qué colectivos están destinados estos programas o servicios?, ¿se hace de un modo equitativo? En principio, ambos documentos están redactados y programados, con la intención de incentivar el empleo entre los colectivos más vulnerables, pero si nos fijamos en las medidas vemos que a los que en verdad se les presta atención es a los jóvenes, a los desempleados de larga duración y los desempleados mayores de 50 años. Siendo así, ¿qué medidas se destinan a las mujeres? Pues en ambos casos, no es hasta el Eje 4, dedicado a las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, donde podemos encontrar una referencia a ellas, pero con directrices a mi parecer, muy dispersas en comparación a las de los otros colectivos, que versan sobre garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral o la igualdad de

oportunidades para el acceso a un empleo. Me parece fundamental recalcar que, en el caso de la Estrategia a lo largo de 30 hojas, se hace exclusivamente una vez referencia al colectivo femenino.

A mi parecer, tanto la elaboración y aplicación de la Estrategia y el Plan son fundamentales y necesarios, pero han de dar un paso más. Se han de convertir en documentos concretos, que plasmen medidas más específicas que atajen los problemas de los colectivos de raíz.

Si nos paramos a reflexionar sobre el PME A 2016-2019, podemos y debemos destacar su concreción más específica a la hora de plasmar medidas u objetivos. Así sucede cuando trata al colectivo femenino y plantea el hecho de fomentar el auto empleo femenino y hace hincapié en que éste se realice en zonas rurales. Pero no es hasta el estudio de la Convocatoria de la Diputación Provincial de Zaragoza para el fomento del autoempleo femenino, cuando encontramos realmente un proyecto, una medida, un programa que materializa el cómo, cuándo, quién y dónde. Me explico, hasta el momento solo habíamos visto objetivos, medidas generales, pero en la Convocatoria se especifica quien puede acceder a ella, como solicitarla, obligaciones, requisitos. Incluye a todo tipo de mujeres, favoreciendo a aquellas que más dificultades se puedan encontrar a la hora de incorporarse al mundo laboral. Si tuviese que sacarle un pero sería la exclusión territorial que realiza, al ser extensible a todos los municipios de la provincia excepto a Zaragoza capital.

Finalmente, y tras la lectura de toda la bibliografía utilizada para el desarrollo de este Trabajo creo que estoy en disposición, mostrando mi opinión, de responder a la pregunta que le da sentido a todo él. ¿Existen realmente Políticas activas de empleo, efectivas para la inserción, mantenimiento y desarrollo de la carrera profesional de las mujeres? No, no existen. Los poderes públicos, catalogan al sector femenino como vulnerables, pero luego no reciben realmente la atención que merecen, a la hora de elaborar las políticas activas de empleo. La realidad, es que el hecho de que la situación entre hombres y mujeres en el trabajo sea igualitaria, está muy lejos de ser verdad. Es cierto, que en estos momentos las mujeres acceden a los puestos de trabajo con la misma facilidad o dificultad que los hombres, pero la situación es distinta a la hora de desarrollar su carrera profesional.

La brecha salarial, el techo de cristal, la falta de posibilidades de conciliar la vida personal con la profesional.... Son cuestiones latentes en la sociedad, de las cuales los poderes públicos son conscientes pero que, como hemos visto, no se detienen a tratarlos y aplicar actuaciones efectivas que las solucionen. Para no encontrarse con estas trabas laborales, la única solución mientras el panorama laboral no cambie, es ser su propia jefa. Respecto a esta reflexión me parece destacable que, en el caso del PME A 2016-2019, cuando se habla de la inserción de la mujer se haga a través de la promoción del emprendimiento y autoempleo. De esta lectura la conclusión que extraigo yo, es que lo más sencillo para una mujer es si quiere unas condiciones laborales decentes, en según qué ámbitos profesionales, la única solución es que sea ella quien las implante.

Las políticas activas de empleo, siguen estando redactadas en términos masculinos. Es curioso que los colectivos que más medidas, a nivel general acumulen, sean los de personas desempleadas de larga duración y el de personas desempleadas mayores de 45-50 años. Como hemos comprobado a lo largo de los análisis de la situación del paro, son los hombres los que han perdido a causa de la crisis más puestos de trabajo y a los que más les ha costado reincorporarse al mercado. Es decir, los poderes públicos realmente, centran sus esfuerzos en que sean ellos los que accedan a los puestos de trabajo, los mantengan y mejoren su situación laboral.

En mi humilde opinión, a la mujer no se le ha de beneficiar en el trabajo por el simple hecho de serlo; pero no es que solo no se hace, sino que además es perjudicada.

5-. Bibliografía

- ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. & PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., 2007. *Derecho del Trabajo*. 151 ed. Madrid: Colección Ceura.
- CABEZA PEREIRO, J. & FERNÁNDEZ PROL, F., 2013. *Políticas de Empleo*. 1º ed. Pamplona: Aranzadi.
- CARDONA RUBERT, M. B., LÓPEZ GANDÍA, J., LÓPEZ I MORA, F. & SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, J. V., 2002. *Derecho del Empleo*. 1º ed. Valencia: TIRANT LO BLANCH.
- CASTRO ARGÜELLES, M. A. & ÁLVAREZ, A. D., 2007. *La igualdad efectiva de mujeres y hombres a partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo*. 1º ed. Pamplona: Aranzadi.
- CHACARTEGUI JÁVEA, C., RAMONS MARTÍN, F., RUIZ VIÑALS, C. & VALLE MUÑOS, F. A., 2004. *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar.*. 1º ed. Barcelona: UOC.
- GARCÍA ARCE, M. C., 2010. *La Dimensión Territorial de la Política de Empleo*. Primera ed. Pamplona: Aranzadi, SA.
- LÓPEZ COSSÍO, J., 2002. El Servicio Público de Empleo de Galicia. *Temas Laborales*, Issue 63.
- MARTÍN VALVERDE, A., 1983. Política de empleo: Caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo. *Documentación laboral*, Issue 9.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V. A., 1996. *Políticas de empleo y protección social*. Primera ed. Madrid: Tecnos.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A. & GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., 2014. *Lecciones sobre el Estado Social y Derechos Sociales.*. Primera ed. Madrid: Tirant lo Blanch.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., 1996. Políticas de empleo y protección social en el sistema constitucional de relaciones laborales. En: *Política de Empleo y protección social*. Esplugues de Llobregar, Barcelona: Gráficas-Signo, p. 24.
- RECIO ANDREU, A., 1994. Flexibilidad laboral y desempleo en España. *Cuadernos de relaciones laborales*, Issue 5.
- REHN, G., 1990. *Ensayos sobre política de empleo activa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SUPIOT, A., 1997. *Trabajo asalariado y trabajo independiente.*, Varsovia: VI Congreso Europeo Derecho del Trabajo.