



Retos de las Políticas de Empleo en España en el marco institucional de la Unión Europea:

El empleo de las personas jóvenes y paradas de larga duración

Vicesecretaría General de UGT

Universidad Carlos III de Madrid

Autoría: **Ana García García, Víctor Maneiro Hervella y Daniel Pérez del Prado** (dir).

El presente informe se realiza por encargo de la Unión General de Trabajadores y Trabajadoras de España en el marco del contrato de investigación con el mismo título (Referencia 2025/00386/001). El contenido de este documento no representa necesariamente la posición oficial ni el compromiso de quien lo encarga. Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas son responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no deben interpretarse como una declaración vinculante por parte de UTG.

El contenido de este informe se publica bajo una Reconocimiento-CompartirIgual 4.0. Esto significa que puedes reutilizar nuestros contenidos siempre que reconozcas la autoría, enlaces al original y no hagas un uso comercial sin autorización previa, expresa y por escrito del autor.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
I. Introducción. Retos de las Políticas de Empleo en España en el marco de las transiciones justas.....	21
II. Análisis cuantitativo de las políticas de empleo	24
1) Situación actual del mercado de trabajo en España: especial referencia a las personas jóvenes y a las personas en desempleo de larga duración	24
2) Las políticas de empleo en España: análisis en el marco de la Unión Europea ..	31
3) Los recursos de los servicios empleo: SEPE y organismos autonómicos	36
4) Conclusiones.....	41
III. Modelos de Políticas de Empleo: especial referencia a las personas jóvenes y paradas de larga duración	44
1) Buenas prácticas en el ámbito global	44
2) El Modelo liberal: el caso británico	50
3) El Modelo continental: los casos de Francia y Bélgica	52
4) Modelo flexiseguridad: la variante danesa	56
5) Conclusiones.....	58
IV. Análisis de las políticas de empleo dirigidas a las personas jóvenes y a las personas en situación de desempleo de larga duración.....	60
1) La centralidad del trabajo y la intervención pública en el empleo	60
2) Personas jóvenes y desempleadas de larga duración: colectivos prioritarios....	62
3) Marco institucional de las políticas de empleo e instrumentos de planificación multinivel.....	64
3.1) Ámbito comunitario.....	65
3.2) Ámbito nacional.....	66
3.3) Ámbito autonómico	70
4) Caracterización de las políticas activas de empleo en España.....	72
4.1) Naturaleza jurídica de su regulación	72
4.2) Modalidad de la medida.....	72
4.3) Ámbito subjetivo de aplicación.....	76
5) Vinculación de las políticas de empleo a otros objetivos.....	77
6) La importancia de la evaluación	79

7)	Conclusiones: oportunidades desde un nuevo modelo	81
7.1)	Algunas reflexiones sobre el nuevo modelo de la Ley 3/2023, de Empleo	81
7.2)	¿Funcionan las políticas de empleo? Cuáles y cuánto	83
V.	Anexo: II. Mapa de políticas activas de empleo dirigidas a personas jóvenes y desempleadas de larga duración.....	85
1)	Orientación	85
1.	Programa de orientación profesional para el empleo y el autoempleo	85
2.	Programa de colaboración para las actividades de prospección empresarial e intermediación laboral.....	85
3.	Programa de proyectos integrales de empleo.....	86
4.	(Castilla y León) Programa de orientación, formación e inserción (OFI)	86
5.	(Extremadura) Orientación Sirius	86
6.	(Extremadura) Ayudas a la innovación metodológica en materia de empleo	87
7.	(País Vasco) Proyectos integrales de empleo para colectivos de atención prioritaria.....	87
2)	Formación	88
8.	Acciones formativas con compromiso de contratación	88
9.	Programas públicos mixtos de empleo-formación.	88
10.	Programas experienciales de empleo y formación TándEM.	89
11.	(País Vasco) Programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes	90
12.	(País Vasco) Subvenciones destinadas a la formación con compromiso de contratación, y formación y contratación de mujeres y hombres desempleadas/os en ámbitos masculinizados y feminizados (Morrokotudak)	90
3)	Oportunidades de empleo.....	91
13.	Incentivos a la contratación.....	91
14.	Programa de fomento del empleo agrario.....	92
15.	Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.....	93
16.	Programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social.....	93
17.	Programa para el apoyo a la movilidad geográfica	94
18.	(Andalucía) Programa Emplea-T	94
19.	(Baleares) SOIB Reactiva 2024	95
20.	(Cantabria) Subvenciones destinadas a fomentar la contratación juvenil en pequeñas y medianas empresas	95
21.	(Castilla-La Mancha) Cheque empleo	95
22.	(Castilla-La Mancha) Subvenciones para favorecer el relevo en actividades y oficios tradicionales en Castilla-La Mancha	95

23.	(Castilla-La Mancha) Subvenciones en el marco del Programa Captación del Talento.....	96
24.	(Castilla y León) Subvención en régimen de concurrencia competitiva a Entidades Locales de Castilla y León para la contratación de personas desempleadas, para la realización de obras y servicios de interés general y social y vinculado al sector del turismo y cultural (ELTUR)	97
25.	(Castilla y León) Ayudas para la recuperación de las zonas afectadas por incendios forestales 2025	97
26.	(Cataluña) Proyecto Trabajo en los barrios	98
27.	(Comunidad Valenciana - Valencia) Plan de Empleo Dana 2025.....	99
28.	(País Vasco) Ayudas para acciones locales de promoción de empleo	99
4)	Igualdad de oportunidades	100
29.	Programa para evitar la discriminación por razón de edad.....	100
30.	Programa Primera Experiencia Profesional en la Administración Pública.....	100
31.	Programa Investigo	101
5)	Emprendimiento.....	101
32.	Programa de fomento del empleo autónomo	102
33.	Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales	102
34.	Programa para el fomento territorial del empleo	102
35.	(Cantabria) Subvenciones al autoempleo	103
36.	(Galicia) Programa para la promoción del empleo autónomo y la cuota cero	103
37.	(Galicia) Bono Remuda para el fomento de la remuda generacional	104
38.	(Navarra) Ayudas a la creación de empresas para actividades no agrarias en zonas rurales	104
39.	(País Vasco) Convocatoria 2024 de ayudas de apoyo a las personas emprendedoras: ayudas al establecimiento del proyecto	104
6)	Empleo juvenil	105
40.	Programa Campus Rural.....	105
41.	(Andalucía) Programa Construyendo Futuro en el Campo de Gibraltar y Barbate	105
42.	(Aragón) Programa MEJORA.....	105
43.	(Castilla y León) Programa de prácticas no laborales Renault Experience	106
44.	(Cataluña) Proyectos singulares.....	106
45.	(Cataluña) Programa jóvenes cooperantes	107
46.	(Cataluña) Prácticum Odisseu (Odisseu).....	107
47.	(Galicia) Programa Xuventude Mentoring na Empresa 2025	108
48.	(Galicia) Xuventude Mentoring.....	108

49. (Galicia) Ayudas a la incorporación a la actividad agrícola.....	108
50. (Galicia) Proxecto "O camiño do emprendemento musical"	109
51. (Navarra) Subvenciones para la contratación de personas desempleadas menores de 30, en áreas económicas prioritarias de la estrategia de especialización inteligente.....	109
7) Desempleo de larga duración.....	109
52. (Asturias) Oviedo Ecoempleo.....	109
53. (Canarias) Retorno al empleo	110
54. (Extremadura) Bono Contrata.	110
55. (País Vasco) Ayudas a la contratación de personas mayores de 30 años, en situación de desempleo de larga duración	110
VI. Bibliografía	111

RESUMEN EJECUTIVO

Aunque los datos apuntan a un importante dinamismo en el mercado de trabajo español, el desempleo juvenil y de larga duración siguen siendo importante problema de nuestro mercado de trabajo

Para hacer frente a esta situación y a la del conjunto del mercado de trabajo en general, hemos venido gastando más en políticas de empleo

De hecho, España se coloca en la mitad superior de la clasificación de países de la UE que más gasto público destinan a las políticas de empleo, aunque el elevado volumen de desempleados hace que el gasto por parado sea bajo

Aunque los datos apuntan a un **importante dinamismo en el mercado de trabajo español**, lo cierto es que el **paro juvenil en España se mantiene en un 24,5% en 2025**. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: diez puntos más que la media de la Unión Europea (14,9%). Respecto al desempleo de larga duración, **la tasa de paro de larga duración de España es elevada (3,8%), el doble que la media de la Unión Europea (1,9%),** aunque se ha reducido a una tercera parte de lo que fue en 2013.

Para hacer frente a esta situación y a la del conjunto del mercado de trabajo en general, hemos venido gastando más en **políticas de empleo**. La evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo apunta a **una tendencia creciente: entre 2018 y 2022 se produce un incremento del 20%,** pasando de 8.500 (millones) a 10.200 (millones) de euros. El porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo también ha crecido en la última década. En 2022, se invirtió un 0,762% del PIB en políticas activas de empleo, 0,24 puntos más que el 0,52% del año 2013. **En el ámbito comparado de la Unión Europea, España se coloca en la mitad superior** de la clasificación de países que más gasto público destinan a las políticas activas de empleo, **aunque el elevado volumen de personas desempleadas hace que el gasto por parado sea bajo**, si bien mejora conforme se reduce el paro.

La **formación, tanto de personas ocupadas como de desempleadas, es la partida presupuestaria que menos crece (un 1,7%)**. Los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE muestran que la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación (67%), lo que deja 616 millones de euros sin ejecutar. **Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, ya que, combinada con la tutorización individual y los itinerarios de inserción, genera un mayor incremento en las tasas de inserción**. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes.

Para una adecuada formación y orientación necesitamos unos **servicios públicos de empleo fuertes**. En España podría haber 26.707 empleados públicos dedicados a los servicios de empleo. De estos, el 44% están adscritos al SEPE y el 56% a los servicios de empleo autonómicos. Sin embargo, el SEPE adolece todavía de un gran número de vacantes: la RPT prevé 11.811 puestos de trabajo, de los cuales están cubiertos 8.304 (70,3%) y vacantes 3.507 (29,7%). En los diecisiete servicios públicos de empleo autonómicos están previstos 14.896 empleados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, pero la mayoría no publican cifras de vacantes. En cualquier caso, debemos tomar estos datos con cautela porque la situación de precariedad, temporalidad y falta de estabilización, unido al problema crónico de vacantes en el empleo público, reducen notablemente estas cifras.

Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, ya que, combinada con la tutorización individual y los itinerarios de inserción, genera un mayor incremento en las tasas de inserción...

...para lo que hacen falta más recursos, tanto humanos como materiales...

...y probablemente una nueva forma organizativa en el ámbito público: la Agencia Española de Empleo está aún por crear

En el ámbito autonómico, destacan los buenos datos en materia de atención a personas desempleadas de los buenos datos de País Vasco, Galicia y Castilla y León...

...frente a la sobrecarga de los servicios públicos de empleo de Andalucía, Canarias y Madrid....

En suma, debemos focalizar las políticas activas de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo, como jóvenes, mujeres y parados de larga duración...

...para lo que hay margen de mejora en el ámbito formativo y en el presupuestario

Respecto al número de **desempleados atendidos por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma**, destacan **los buenos datos de País Vasco (76), Galicia (102) y Castilla y León (103)**, frente a la sobrecarga de los servicios públicos de empleo de **Andalucía (240), Canarias (307) y Madrid (316)**. La primera conclusión clara es que tienen mayor carga de trabajo los servicios de empleo las comunidades autónomas con una mayor tasa de paro mientras que las comunidades autónomas con menor tasa de paro son las que tienen menos presión sobre sus recursos humanos. En general, a mayor desempleo mayor carga de trabajo, con la excepción de la Comunidad de Madrid, que destaca por su deficiente planificación de efectivos suficientes.

En definitiva, para reducir los elevados datos de paro en España, **debemos focalizar las políticas activas de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo, como jóvenes, mujeres y parados de larga duración**, especialmente en las comunidades autónomas de Canarias, Andalucía y Madrid. Por lo pronto, **hay margen para mejorar la formación tanto de personas ocupadas como de desempleadas** simplemente elevando la ejecución del presupuesto actual, sin necesidad de diseñar presupuestos expansivos en esta área. Esto exigirá **reforzar sus servicios públicos de empleo, incluyendo al SEPE, que se encuentran excesivamente tensionados** debido a numerosas vacantes sin cubrir y una crónica falta de personal para atender el elevado volumen de personas desempleadas.

A la luz de estos datos, **se impone la necesidad de buscar otras perspectivas y soluciones, para lo que echar una mirada al ámbito internacional y comparado puede resultar de ayuda.**

El estudio comparado de las políticas de empleo dirigidas a jóvenes y personas desempleadas de larga duración pone de manifiesto **una preocupación transversal en los organismos internacionales y regionales por la inclusión laboral de estos colectivos vulnerables.** Tanto la OIT como la OCDE y la Unión Europea han desarrollado marcos estratégicos que convergen en la necesidad de implementar políticas integrales, inclusivas y que trascienden el ámbito de las políticas de empleo y de protección frente al desempleo.

En el caso de los jóvenes, se constata que el desempleo juvenil persiste como un fenómeno estructural, con tasas significativamente superiores a las del desempleo general. **Las propuestas de la OIT, articuladas en torno al Plan de Acción 2020–2030, promueven un enfoque holístico que abarca desde la política económica, pasando por las de empleo y protección social, hasta la mejora de las condiciones laborales y el fortalecimiento de los derechos laborales.** La OCDE, por su parte, enfatiza la necesidad de que los jóvenes adquieran competencias pertinentes y la mejora de las transiciones en el mercado laboral mediante servicios personalizados y una agenda que vincula la política de empleo con la inclusión social y el bienestar general.

Ante la necesidad de buscar otras perspectivas y soluciones, echar una mirada al ámbito internacional y comparado puede resultar de ayuda

Mientras que las propuestas de la OIT abarcan desde la política económica, pasando por las de empleo y protección social, hasta la mejora de las condiciones laborales y el fortalecimiento de los derechos laborales...

...las de la OCDE se centran en las competencias, la mejora de las transiciones y la protección social

La Unión Europea ha desarrollado instrumentos específicos para abordar el desempleo juvenil, destacando la Garantía Juvenil y, más recientemente, el programa ALMA, orientado a personas jóvenes desfavorecidas

En el caso de las personas paradas de larga duración, la OIT propone medidas que integran formación, apoyo al autoempleo y extensión de las prestaciones...

...mientras que la OCDE subraya la importancia del acompañamiento individualizado, la cooperación interinstitucional y la evaluación...

...y la UE sugiere un itinerario de integración laboral basado en la evaluación individualizada y la oferta de un acuerdo de integración laboral

La Unión Europea ha desarrollado instrumentos específicos para abordar el desempleo juvenil, destacando la Garantía Juvenil, que busca asegurar que los jóvenes reciban una oferta de empleo, formación o prácticas en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar sus estudios. Esta iniciativa, reforzada tras la pandemia de COVID-19, se complementa con medidas como el **programa ALMA, orientado a personas jóvenes desfavorecidas**, y con una **inversión significativa** a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el instrumento NextGenerationEU, que reflejan el compromiso financiero de la UE con el empleo juvenil.

Respecto a las personas desempleadas de larga duración, se destaca la necesidad de políticas activas de empleo focalizadas, servicios personalizados y una protección social ampliada. **La OIT propone medidas que integran formación, apoyo al autoempleo y extensión de las prestaciones**, mientras que la OCDE subraya la importancia del acompañamiento individualizado, la cooperación interinstitucional y la evaluación rigurosa de las intervenciones. **La UE, por su parte, ha adoptado la Recomendación del Consejo de 2016**, que establece un itinerario de integración laboral basado en la inscripción en los servicios públicos de empleo, la evaluación individualizada y la oferta de un acuerdo de integración laboral, todo ello con el objetivo de facilitar el retorno al empleo mediante un enfoque coordinado y personalizado.

El **estudio comparado** de modelos nacionales —liberal (Reino Unido), continental (Francia y Bélgica) y nórdico (Dinamarca)— permite identificar distintas filosofías de intervención. El **Modelo Liberal**, ejemplificado por el Reino Unido, se caracteriza por un control estricto y la condicionalidad (el Jobseeker Agreement y las revisiones quincenales), que prioriza la responsabilización individual y el uso de mandatos de activación para forzar la reincorporación rápida, flexibilizando la aceptación de la oferta de empleo tras un breve periodo. En contraste, el **Modelo Continental**, con casos como Francia, adopta un enfoque de control más atemperado, centrado en el proyecto personalizado de acceso al empleo, que opera como un itinerario guiado, aunque también incorpora la obligación de aceptar ofertas razonables bajo amenaza de sanción. El caso belga de las *allocations d'insertion* ilustra una singularidad continental al extender la prestación a jóvenes sin experiencia laboral previa, destacando una aproximación más protectora hacia la inclusión. Finalmente, el modelo danés de flexiseguridad se distingue por su equilibrio entre derechos y obligaciones, con una fuerte apuesta por las políticas activas de empleo y la elaboración de planes individualizados de reinserción, que se acompañan de una generosa protección social.

En conjunto, estos modelos reflejan la tensión entre flexibilidad y seguridad en el diseño de las políticas de empleo. Aunque la flexiseguridad emergió como un modelo capaz de equilibrar ambos polos, lo cierto es que se ha criticado su excesiva inclinación por la flexibi-

En el ámbito comparado, el Modelo Liberal, ejemplificado por el Reino Unido, se caracteriza por un control estricto y la condicionalidad...

... el Modelo Continental, con casos como Francia, adopta un enfoque de control más atemperado, centrado en el proyecto personalizado de acceso al empleo; o el belga, que presenta la particularidad de extender la prestación de desempleo a jóvenes sin experiencia laboral previa...

...para llegar, finalmente, el modelo danés de flexiseguridad se distingue por su equilibrio entre derechos y obligaciones, con una fuerte apuesta por las políticas activas de empleo que se acompañan de una generosa protección social

Aunque la flexiseguridad emergió como un modelo capaz de equilibrar ambos polos, lo cierto es que se ha criticado su excesiva inclinación

Para superar estas críticas es necesario poner el acento en la seguridad de las personas trabajadoras y desempleadas. Si se prefiere, pasar de un modelo de obligaciones a otro de derechos y obligaciones

La Ley de Empleo habría introducido un cambio significativo en nuestro modelo de empleo, hasta tal punto que permitiría hablar de un tránsito desde el modelo continental hacia uno flexiseguro o, incluso, completamente nuevo...

...un modelo basado en la novedosa concepción de las políticas de empleo como derechos subjetivos...

lidad, empobreciendo las condiciones de trabajo y los derechos de protección social, especialmente de aquellos en peor situación.

Ante estas debilidades, la personalización de itinerarios, el refuerzo de competencias, la cooperación institucional y el refuerzo de la protección social emergen como elementos clave para afrontar los desafíos del desempleo juvenil y de larga duración en el contexto de transformación del trabajo. Dicho de otra forma, **para superar estas críticas es necesario poner el acento en la seguridad de las personas trabajadoras y desempleadas. Si se prefiere, pasar de un modelo de obligaciones a otro de derechos y obligaciones.**

En este contexto, **la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo habría introducido un cambio significativo en nuestro modelo de empleo, hasta tal punto que permitiría hablar de un tránsito desde el modelo continental hacia uno flexiseguro o, incluso, completamente nuevo.** Nosotros apostamos por esta segunda opción, dado el especial acento que pone en los derechos, y lo que es más importante y novedoso, por garantizar su exigibilidad.

En efecto, La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo parte de **una novedosa concepción de las políticas de empleo como derechos subjetivos que coadyuban a la consecución de la igualdad efectiva y se impone a los sujetos intervinientes, sean de la naturaleza que sean.** Esto implica que las Administraciones Públicas asuman un papel muy activo, pues son garantes últimos de la

adecuada coordinación de todos los sujetos y medios intervinientes y de la prestación adecuada de los servicios. Pero también supone dar visibilidad a la enorme diversidad de agentes privados que gestionan las políticas de empleo, dotarles del apoyo normativo y de medios suficientes, elevar los estándares de prestación de los servicios. El fin último es poner al servicio de la ciudadanía unas políticas de empleo más eficaces y eficientes.

... y en el que se pasa a un estadio siguiente en la evolución de la gestión de las políticas de empleo.

De esta forma la **Ley de Empleo pasa a un estadio siguiente en la evolución de la gestión de las políticas de empleo**, en el que las personas tienen derecho a acceder a los servicios y programas de empleo de forma individual y exigible, no como una mera expectativa o prestación discrecional por parte de la administración.

La Ley de Empleo ha instaurado un marco normativo más sistemático y coherente...

La **Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo**, ha instaurado un marco normativo más sistemático y coherente. Este nuevo diseño responde a los problemas detectados en el pasado, alineándose con las orientaciones estratégicas de la Unión Europea, a pesar de las particularidades que caracterizan a los países del sur y, especialmente, a España.

... del que se desprende una orientación de las distintas medidas hacia la consecución de los objetivos prioritarios ...

De la revisión del entramado normativo y programático se desprende claramente **una orientación de las distintas medidas hacia la consecución de los objetivos prioritarios**, también firmemente declarados en la Ley 3/2023: «elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo

entre oferta y demanda de empleo (...) En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional» (artículo 31).

Además, **tales objetivos no se persiguen a través de un único camino, sino mediante la desagregación en objetivos específicos y la combinación de diferentes instrumentos de intervención, lo que aumenta las garantías de eficacia.** Es decir, el carácter integral y complementario de las medidas (formación, incentivos, orientación, emprendimiento) es clave para el éxito de las medidas, tanto en términos individuales como colectivos.

Ahora bien, **todos los efectos no pueden esperarse en el corto plazo.** Aunque ya se han constatado algunos resultados positivos inmediatos, como la mayor participación de colectivos vulnerables en programas de formación o la extensión de itinerarios personalizados de inserción, otros objetivos, como la reducción estructural del desempleo juvenil o la mejora de la empleabilidad de las personas en situación de desempleo de larga duración, solo podrán valorarse en el medio y largo plazo. Es decir, **debe tenerse en cuenta que las políticas activas de empleo producen resultados en distintos horizontes temporales.**

...que se desagregan en objetivos específicos y la combinación de diferentes instrumentos de intervención, lo que aumenta las garantías de eficacia

Una ley de la que no cabe esperar que despliegue todos sus efectos en corto plazo, sino más bien en el medio y largo plazo

En el corto plazo se pueden observar efectos inmediatos y fácilmente medibles, como el incremento del número de personas que disfrutan o participan de cada servicio o programa en cuestión...

... pero otros requerirán más tiempo, pues no dejan de necesitar cambios en factores estructurales: el nivel de cualificación de la población, la adaptación de los perfiles profesionales a las demandas de las empresas

A ello se suman las limitaciones de la propia Administración, es decir, del Sistema Nacional de Empleo...

En el corto plazo se pueden observar efectos inmediatos y fácilmente medibles, como el incremento del número de personas que disfrutan o participan de cada servicio o programa en cuestión. Estos indicadores muestran actividad y cierto grado de éxito en la implementación, pero no implican necesariamente que haya habido un cambio estructural en el mercado laboral. **En cambio, los objetivos de mayor calado**, como reducir de forma sostenida el desempleo juvenil, mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas de larga duración, o transformar la calidad del empleo disponible – alcanzando así el ansiado empleo digno – **requieren más tiempo, pues no dejan de necesitar cambios en factores estructurales: el nivel de cualificación de la población, la adaptación de los perfiles profesionales a las demandas de las empresas**, la transformación digital, la evolución demográfica de cada territorio y en el conjunto de España y, evidentemente, el marco jurídico aplicable a las relaciones laborales.

A ello se suman las limitaciones de la propia Administración, es decir, del Sistema Nacional de Empleo en su conjunto, en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas, lo que explica que el Eje 6 de la Estrategia, dedicado a la mejora del marco institucional, tenga carácter transversal. Este eje busca reforzar la capacidad de gestión, coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo, así como modernizar los recursos humanos y materiales disponibles. De esta forma, **las políticas activas no se limitan a movilizar recursos económicos en forma de**

subvenciones o ayudas, sino que también impulsan la profesionalización de los servicios públicos de empleo y la digitalización de sus procesos para contribuir a una mayor eficiencia.

La transversalidad institucional constituye otro rasgo destacado del modelo de políticas activas de empleo actual. Estas no se circunscriben exclusivamente al Ministerio de Trabajo y Economía Social o a las Consejerías de Empleo de cada una de las CCAA, sino que existen medidas que emanan de otros departamentos que, al mismo tiempo que persiguen sus propios objetivos, inciden directamente en la creación de empleo o en la mejora de la empleabilidad. Esta perspectiva se refleja con claridad en los planes de juventud de las CCAA, que abordan la problemática del empleo juvenil desde un enfoque multidimensional. Como ejemplo, el VIII Plan de Juventud de Extremadura 2025-2027, que combina medidas de empleo, vivienda, educación y cohesión social.

Desde el punto de vista del diseño normativo, las políticas activas siguen combinando medidas tradicionales con elementos innovadores. Entre las primeras destacan las subvenciones a la contratación o al emprendimiento, así como las bonificaciones en las cotizaciones sociales, que continúan siendo las técnicas más extendidas. Sin embargo, se han incorporado instrumentos innovadores, como los cheques de empleo personalizados o los premios vinculados a la inserción laboral, que introducen nuevas lógicas de condicionalidad y personalización. También destaca,

...pues las políticas de empleo no se limitan a movilizar recursos económicos en forma de subvenciones o ayudas, sino que también impulsan la profesionalización de los servicios públicos de empleo y la digitalización de sus procesos para contribuir a una mayor eficiencia

En el plano normativo, las políticas activas siguen combinando medidas tradicionales con elementos innovadores...

...como los cheques de empleo personalizados o los premios vinculados a la inserción laboral, o nuevas metodologías en el diseño de las políticas de empleo

muy positivamente, la iniciativa llevada a cabo en Extremadura para encontrar nuevas metodologías en el diseño de las políticas de empleo.

Además, la colaboración con el sector privado y con entidades del tercer sector resulta igualmente esencial

Además, la colaboración con el sector privado y con entidades del tercer sector resulta igualmente esencial. Estas organizaciones, habida cuenta de su especialización y menor escala de actuación, pueden atender con mayor intensidad a colectivos específicos. **Este modelo de colaboración público-privada se ha consolidado, sobre todo, en programas de intermediación, de prospección empresarial y de formación dual.** Incluso, los Grupos de Acción Local (surgidos en el marco del programa europeo LEADER para el desarrollo de los territorios rurales) puede colaborar en las políticas activas de empleo en la medida que pueden diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo local y dinamización del territorio que impliquen la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo.

Ahora bien, en relación con la evaluación, persiste una carencia significativa de estudios empíricos sobre el impacto real de las políticas activas en España, a pesar de las obligaciones legales de evaluación y publicación de los resultados

Ahora bien, ¿las políticas activas de empleo funcionan? ¿y cuánto? **En relación con la evaluación, persiste una carencia significativa de estudios empíricos sobre el impacto real de las políticas activas en España, a pesar de las obligaciones de evaluación y publicación de los resultados que se recogen en la Ley de Empleo.** La literatura es abundante en el plano teórico y en el análisis comparado europeo, pero escasa en la medición de los resultados de los programas nacionales y autonómicos, lo cual dificulta la generación de un conocimiento acumulativo sobre la eficacia de las medidas implementadas.

Sí podría afirmarse que, en vista de algunas evidencias disponibles (y la capacidad de extrapolar sus conclusiones) las medidas diseñadas de una forma demasiado abierta, no siempre llegan efectivamente a los colectivos prioritarios, reduciendo así su efectividad. De ahí que la literatura especializada recomiende focalizar los programas en colectivos vulnerables de manera explícita para evitar el efecto de «peso muerto», es decir, apoyar la creación de empleo que se hubiera generado igualmente sin apoyo público.

En el caso de los jóvenes, colectivo prioritario por excelencia, resulta imprescindible diferenciar entre quienes carecen de cualificación y necesitan medidas de formación básica y orientación, y quienes, pese a contar con formación media o superior, no logran acceder a empleos estables y de calidad. No hacerlo conlleva el riesgo de diseñar políticas homogéneas que no se ajusten a la diversidad interna del colectivo.

Además, los estudios realizados evidencian que las políticas de naturaleza formativa serían las que ofrecerían las herramientas más adecuadas para que las personas desempleadas puedan encontrar un empleo en el menor tiempo posible, ayudándoles en la constante readaptación a las cambiantes circunstancias del mercado. No obstante, de nuevo, su adecuado diseño parece clave para garantizar un buen resultado final.

No obstante, sí podría afirmarse que las medidas diseñadas no siempre llegan efectivamente a los colectivos prioritarios...

... siendo necesario, incluso, distinguir perfiles dentro de cada uno: en el caso de las personas jóvenes en función del nivel de cualificación profesional

Además, los estudios realizados evidencian que las políticas de naturaleza formativa serían las que ofrecerían las herramientas más adecuadas para que las personas desempleadas puedan encontrar un empleo en el menor tiempo posible...

En un plano similar, debe recordarse que diversos estudios tanto internacionales como nacionales han puesto de manifiesto **la ineficacia de los incentivos a la contratación para la creación de empleo**, si bien podrían focalizar el empleo en colectivos con dificultad si están bien diseñados.

En este sentido, **la correcta delimitación de los grupos objetos de este tipo de políticas exige un mayor desarrollo de las herramientas de perfilado de los demandantes de empleo que permita identificar y caracterizar a los grupos con dificultades específicas de inserción** y que deben ser objeto de los incentivos

También cumple esta función, la de soporte del resto de políticas, la existencia de suficientes medios humanos y materiales. Dicho de otra forma, **la eficacia del conjunto de políticas de empleo depende en buena medida de contar con suficientes medios.**

Por último, cabe señalar una tendencia creciente hacia la vinculación de las políticas de empleo con otros objetivos estratégicos: **la transición verde, la digitalización, el reto demográfico o la cohesión social.** Muchos programas no solo persiguen la inserción laboral, sino que también contribuyen al desarrollo sostenible de los territorios, a la revitalización de zonas rurales o a la igualdad de género. Este carácter multifuncional de las políticas activas refleja la concepción de la política de empleo como un eje transversal del desarrollo económico y social.

...que los incentivos a la contratación serían ineficaces para la generación de empleo, pero podrían focalizar el empleo en colectivos con dificultad si están bien diseñados

...y que la correcta delimitación de los grupos objeto de este tipo de políticas exige un mayor desarrollo de las herramientas de perfilado

Todo ello sin perjuicio de la necesidad de contar con medios materiales y humanos suficientes

Por último, cabe señalar una tendencia creciente hacia la vinculación de las políticas de empleo con otros objetivos estratégicos: la transición verde, la digitalización, el reto demográfico o la cohesión social

I. INTRODUCCIÓN. RETOS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA EN EL MARCO DE LAS TRANSICIONES JUSTAS

España se está enfrentando a dos tipos de retos de naturaleza bien diferente. Por una parte, desde una perspectiva estructural, nuestra sociedad se encuentra sometida a una serie de cambios de naturaleza disruptiva que se materializan en dos factores alternativos: el relativo cómo la digitalización está transformando nuestras vidas, incluido el ámbito laboral y social; y el que tiene que ver con la transición hacia una economía más sostenible, capaz de conjugar crecimiento económico y bienestar con el respeto al medio ambiente.

Por otra parte, en el plano coyuntural, las últimas crisis económicas, la Gran Recesión y la derivada de la pandemia de la COVID-19, han supuesto un desafío sin precedentes en los más variados planos, pero, muy especialmente, en el económico, el sanitario, el laboral y social. Estas turbulencias económicas, tan significativas y tan intensas, han dejado tras de sí importantes retos que van más allá de la difícil coyuntura que en aquellos momentos atravesamos. Esto es así, no solamente porque toda crisis es una oportunidad de cambio y mejora, sino porque estas en particular ha puesto al descubierto algunas de nuestras más importantes debilidades: un crecimiento económico y una distribución de sus beneficios desequilibrados, políticas de empleo y sistemas de protección social insuficientes y un mercado de trabajo desajustado por diferentes factores de diversa naturaleza, probablemente sean los elementos más destacados.

Muestra de ello, es que, desde entonces, se han sucedido en nuestro país importantes reformas que han tenido como objetivo principal atajar estas debilidades. Tal es el caso del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, o la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo, por mencionar las tres más significativas en el ámbito social.

Y es que uno y otro tipo de retos, el relativo a factores de fondo y el que conecta con los puestos al descubierto por las últimas crisis, así como las reformas articuladas para hacer frente a sus efectos perniciosos, son una oportunidad para continuar profundizando, en lo que al objeto del presente informe se refiere, en el proceso de modernización de las políticas de empleo de nuestro país, de tal suerte que sirvan a la transformación necesaria que España ha de experimentar.

Dentro de estos nuevos ámbitos de actuación, las políticas de empleo y de protección social de las personas jóvenes y paradas de larga duración ocupan un lugar central, no solamente porque así lo exija la Ley al considerarlos colectivos prioritarios, sino porque, como veremos, han sido dos grupos especialmente afectados por la perniciosa coyuntura de los últimos años y de los que menos se han beneficiado de la bonanza posterior.

Al estudio del modo en que las políticas de empleo principalmente, aunque también las de protección frente al desempleo, se dirigen a atajar las dificultades de estos dos grupos en el mercado de trabajo se dedica el presente estudio.

Para ello, el capítulo primero abordará un análisis cuantitativo de la cuestión, delineando la situación de ambos en el mercado de trabajo en España para, a continuación detenernos en el estado de situación de las políticas de empleo con carácter general y relación con estos dos colectivos prioritarios. A continuación, sobre la base de esta foto fija, se estudiará el tratamiento que personas jóvenes y paradas de larga duración están recibiendo en ámbito comparado, distinguiendo las medidas y propuestas suscitadas desde organizaciones internacionales propias de aquellas que provienen de otros países y que han sido agrupadas en forma de modelos o líneas de tendencia dentro de las cuales se ha tomado uno o varios países como ejemplo clarificador. Por último, nos centraremos en el análisis de las políticas de empleo dirigidas a las personas jóvenes y a las personas en situación de desempleo de larga duración en nuestro país. A este respecto, el presente estudio no solamente ofrece un mapa o guía de los elementos vertebradores del sistema nacional de empleo, así como sus características e instrumentos desde la perspectiva de estos dos colectivos; sino también una recopilación descriptiva, en el anexo, de la pluralidad de programas que a lo largo de estos años se han desplegado a nivel estatal y autonómico.

Finalmente, debemos dejar constancia de una precisión terminológica. El presente informe utiliza el término “políticas de empleo” para referirse a las políticas de empleo *stricto sensu*, también llamadas políticas activas de empleo. Al igual que la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, no hemos renunciado a este último término por razones de claridad expositiva, por más que nos parece que es más ajustado al modelo esta Ley que pretende implantar y, en todo caso, al que en este estudio se defiende, la utilización sin el adjetivo “activas”.

Como se ha explicado con más detalle en otro lugar¹, desde los postulados que sostienen que en la generación de empleo el factor económico es el principal no cabe aceptar la noción de “activación”. En primer lugar, porque habrá situaciones económicas en que la activación, pensada para un modelo de mercado perfecto en el que, por consiguiente, habrá pleno empleo, simple y llanamente no encaje. Piénsese en el contexto de la Gran Recesión o en la crisis pandémica en nuestro país en los que, por mucho que se activara a las personas desempleadas, no iban a encontrar un puesto de trabajo, por la simple razón de que no había puestos disponibles para todos. Estas realidades no encajan en el modelo.

En segundo lugar, porque la activación otorga un papel subalterno y muy reducido a las políticas de empleo, centradas en el control y la sanción y, por tanto, al margen de otras muy significativas funciones como la de la formación o la intermediación. Por poner un ejemplo, la persona trabajadora que se forma, que utiliza esta política de empleo para adaptarse a las cambiantes necesidades del mercado, no se activa en modo alguno, pues ya se encuentra en activo. Es más, lo mismo puede decirse de quien encontrándose en

¹ Pérez del Prado, D., *Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, cap. 2.

desempleo decide también formarse con el objetivo de encontrar un puesto de trabajo en aquellos nichos de mercado donde sean más abundantes o estén en expansión. Puede ser más o menos activo en la búsqueda de empleo y, sin embargo, recurrir a la formación para encontrar mejores oportunidades de empleo o incrementar su empleabilidad. Las políticas de empleo cumplen papeles mucho más allá y mucho más relevantes que la mera activación y, de ahí, que no sea posible caracterizarlas por una función que ni es la predominante, ni es la principal, so pena de reducirlas a un objeto que impediría explotar su máximo potencial.

En tercer lugar, por una cuestión de modelo. Si se considera que la causa fundamental del desempleo no se encuentra en el sujeto, sino en el funcionamiento general de la economía, no puede culpabilizarse a este de su propia situación. Al contrario, habrá que atacar, entre otros factores, fundamentalmente aquellos de índole económico. Dicho de otra forma, habrá que accionar las distintas herramientas en manos del Estado, incluidas las políticas económicas, para conseguir generar empleo, estrategia en la que las políticas de empleo pueden cumplir un papel complementario que no por ello resulta menos relevante.

Por último, e íntimamente relacionado con lo anterior, tampoco puede aceptarse el concepto de activación en el marco argumental que venimos empleando porque no es moralmente admisible. Una cosa es garantizar espacios de ejercicio de la propia autonomía individual -objetivo en el que la activación cae en contradicción, pues, a la vez que busca esto, intensifica la intervención en tal esfera mediante el control y la sanción²- y otra bien diferente es hacer responsable al sujeto de una situación que obedece a factores muy diversos, muchos de los cuales escapan a su propia capacidad de actuación³. Como se ha dicho muy acertadamente, «en el discurso de la activación se subsumen posiciones contradictorias y realidades en conflicto. El conflicto, sin embargo, es lo primero que, paradójicamente, desaparece del discurso. Desde la perspectiva de las «políticas activas», las principales paradojas tienen que ver con la desaparición de la política (*politics*) (como lugar de confrontación de posiciones e intereses en conflicto) y su sustitución por las políticas (*policies*), como forma de gestionar una situación que no se cuestiona y que se impone como una afirmación tecno-científica. Prepondera la consideración del ciudadano como sujeto autónomo y responsable, haciendo desaparecer, sin embargo, las condiciones fácticas de ejercicio de esa autonomía y responsabilidad (precariedad y explotación laboral). De modo paradójico, los conflictos sociales y laborales se convierten en problemas personales, y las políticas en procedimientos morales de motivación y activación»⁴.

2 Crespo Suárez, E.; Serrano Pascual, A., «Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad: La psicologización política del trabajo», en Ovejero Bernal, A. (ed.) *Psicología social crítica*, Biblioteca Nueva, 2011, pp. 246-263.

3 Llevado al extremo, los roles en el mercado de trabajo se invierten, de tal suerte que «se intenta construir una nueva realidad del mundo del trabajo, donde el trabajador ya no debe querer la estabilidad en su puesto, debe ser un trabajador empoderado y dinámico, mientras que el empresario se convierte en una víctima de los nuevos flujos de la economía y necesita todas las facilidades para poder seguir siendo competitivo». Martín, P.; Tovar, F. J., «Desmontando la seguridad en las políticas de empleo: la propuesta europea de flexiguridad», *Revista Internacional de Sociología*, vol. 77, 2, 2019, p. 10.

4 Crespo Suárez, E.; Serrano Pascual, A., «Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad», cit., p. 261.

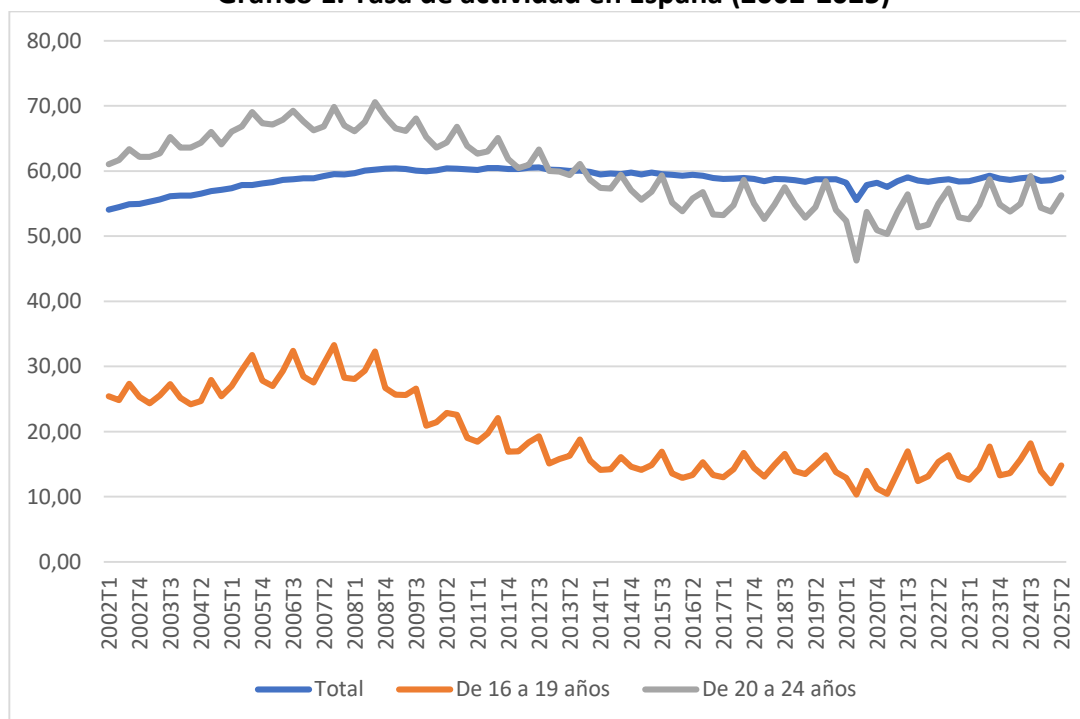
II. Análisis cuantitativo de las políticas de empleo

1) SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LAS PERSONAS JÓVENES Y A LAS PERSONAS EN DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

La principal característica del comportamiento reciente del mercado de trabajo español ha sido el considerable dinamismo del empleo que ha permitido reducir la elevada tasa de paro que lo caracteriza⁵.

Por una parte, en el gráfico 1 se aprecia que se mantiene estable una tasa de actividad cercana al 60% (59,03%), por debajo de la media de la Unión Europea (75%⁶). Destaca, a su vez, la reducida tasa de actividad de la población más joven (56% aquellos entre 20 y 24 años y 14% aquellos entre 16 y 19 años).

Gráfico 1. Tasa de actividad en España (2002-2025)



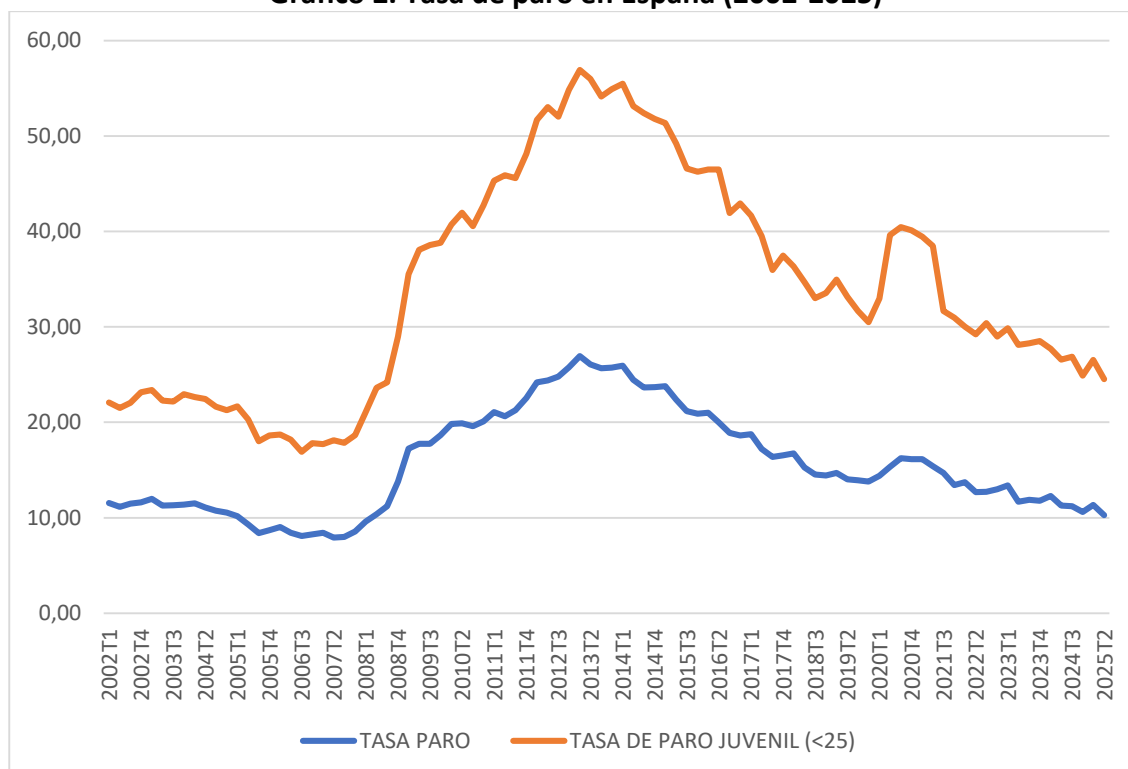
Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

Respecto a los datos del paro, la tendencia desde 2013 (6,2 millones de personas desempleadas y 26,94% de tasa de paro) es de una lenta pero progresiva reducción (con la excepción del periodo COVID-19 ya superado). La última EPA publicada cifraba el desempleo en España en 2,55 millones de personas y un 10,29% de tasa de paro. A pesar del vigor observado en la creación de empleo, la tasa de paro en la economía española sigue siendo excesivamente elevada.

5 TORRES, R., FERNÁNDEZ, M. J., Retos del mercado laboral español, Funcas, 2024.

6 Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat, 2025.

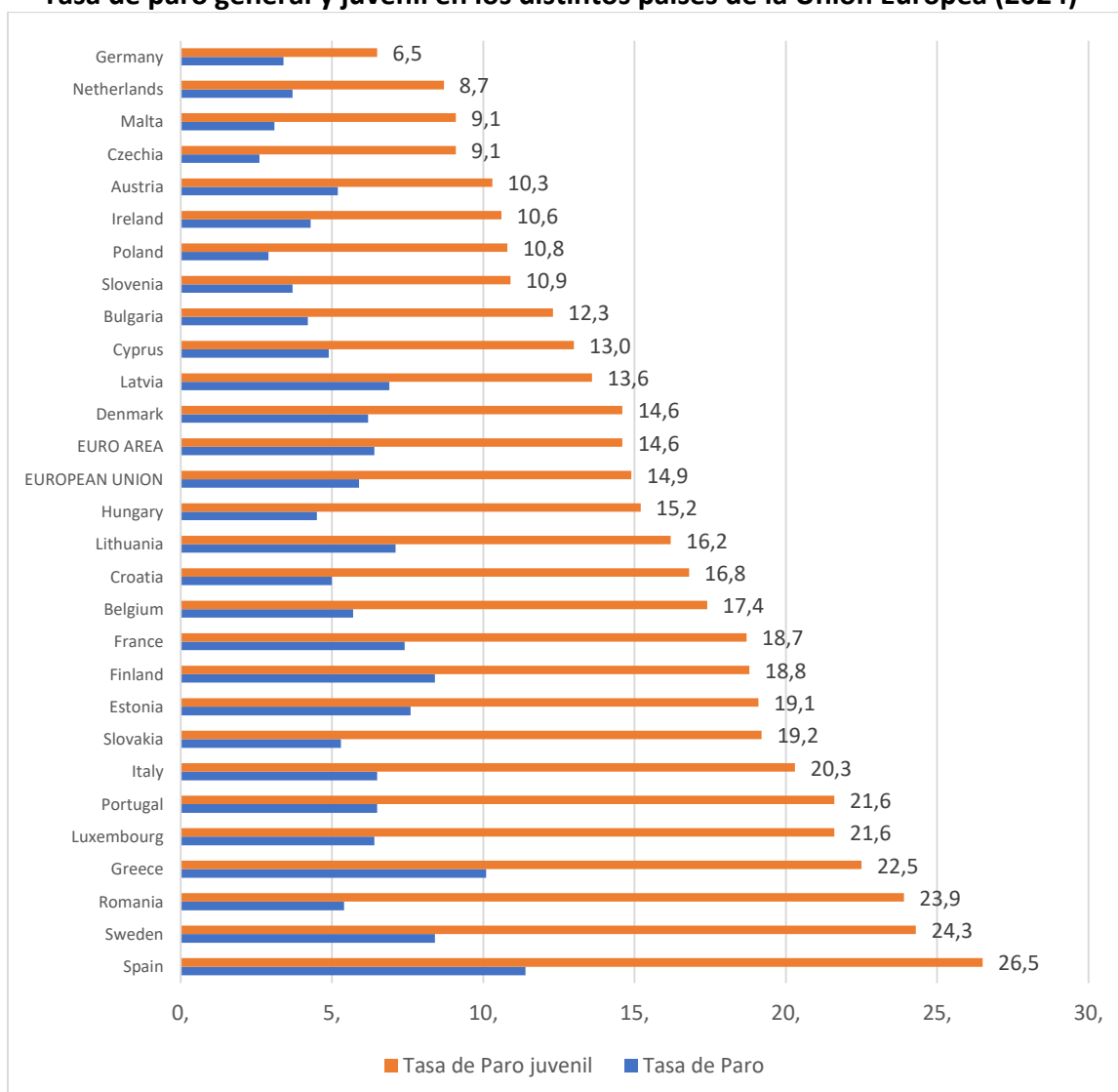
Gráfico 2. Tasa de paro en España (2002-2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

En el caso de la población joven (menor de 25 años), arrastran como problema crónico duplicar la tasa de paro general. De acuerdo con el gráfico 2, el paro juvenil en España se mantiene en un 24,5% en 2025. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: casi el doble que la media de la Unión Europea (14,9%) y de la Zona Euro (14,6%). En el gráfico 3, se aprecia que España lidera las cifras de la UE, superando a Suecia (24,3%), Rumanía (23,9%) y Grecia (22,5%), que también tienen cifras muy elevadas de paro juvenil. Los países con menor desempleo juvenil son Alemania (6,5%), Países Bajos (8,7%) y Malta (9,1%).

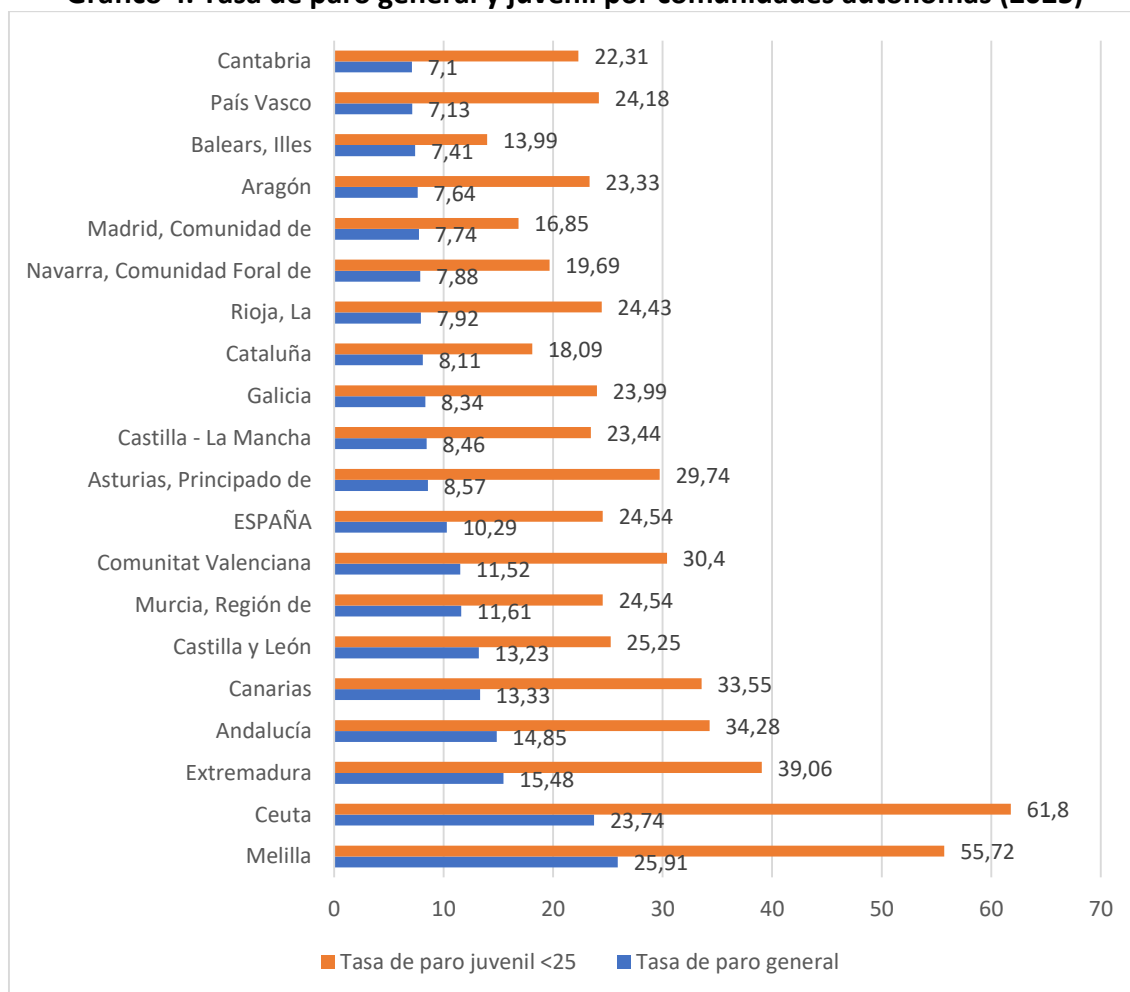
Gráfico 3.
Tasa de paro general y juvenil en los distintos países de la Unión Europea (2024)



Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat.

Por su parte, la distribución del desempleo en España también es desequilibrada según cada comunidad autónoma, conforme los datos representados en el gráfico 4. Mientras Cantabria (7,1%), País Vasco (7,13%) y Baleares (7,41%) tienen una tasa de paro cercana al pleno empleo, Canarias (13,33%), Andalucía (14,85%) y Extremadura (15,45%) son las comunidades autónomas con mayor tasa de paro de España. Respecto al paro juvenil, Baleares (13,99%), Madrid (16,85%) y Cataluña (18,09%) tienen los mejores datos del país, frente a Canarias (33,55%), Andalucía (34,28%) y Extremadura (39,06%), que tienen el mayor paro juvenil del Estado. A su vez, Ceuta y Melilla tienen los datos de paro y de paro juvenil más altos de España: Melilla un 25,91% de paro y un 55,72% de paro juvenil; Ceuta un 23,74% de paro y un 61,8% de paro juvenil.

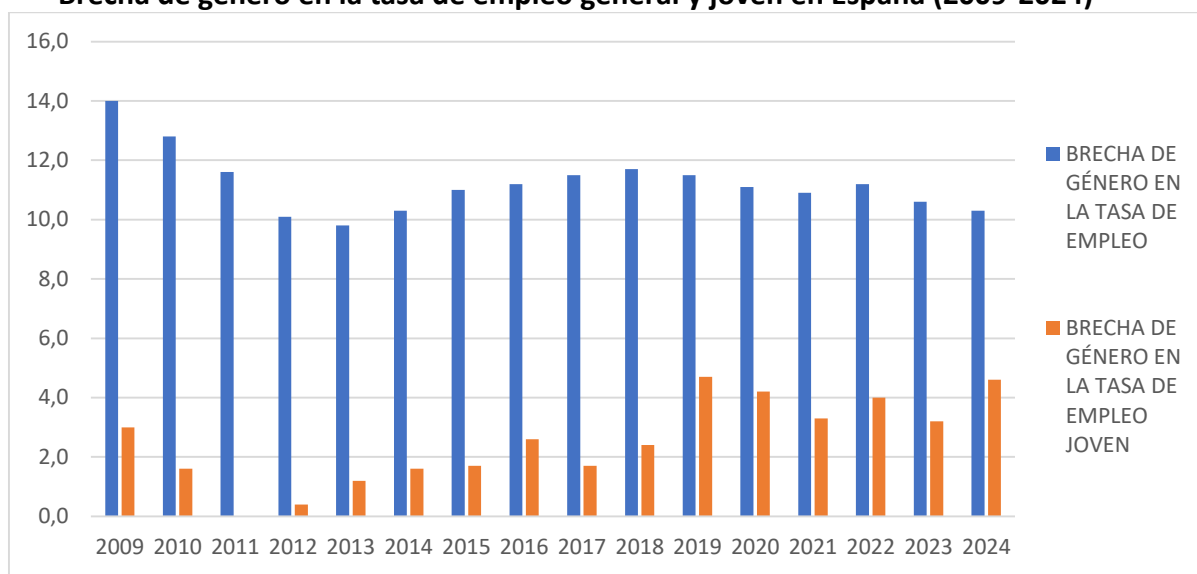
Gráfico 4. Tasa de paro general y juvenil por comunidades autónomas (2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA, T2-2025, INE.

No se puede ignorar la desigual distribución del empleo, especialmente, por razón de género, que se representa en el gráfico 5. La brecha de género en el empleo se mantiene también estable por encima de 10 puntos (10,3). Sin embargo, la brecha de género en la tasa de empleo joven, que es más reducida (4,6), tiene una preocupante tendencia creciente. Mientras en el sexenio 2013-2018 la brecha era de un promedio de 1,9 puntos, en el sexenio 2019-2024 el promedio se duplica hasta los 4 puntos. Es posible que una mejora en los datos de empleo de la población joven haya acercado las cifras de este colectivo a los del conjunto de la población activa.

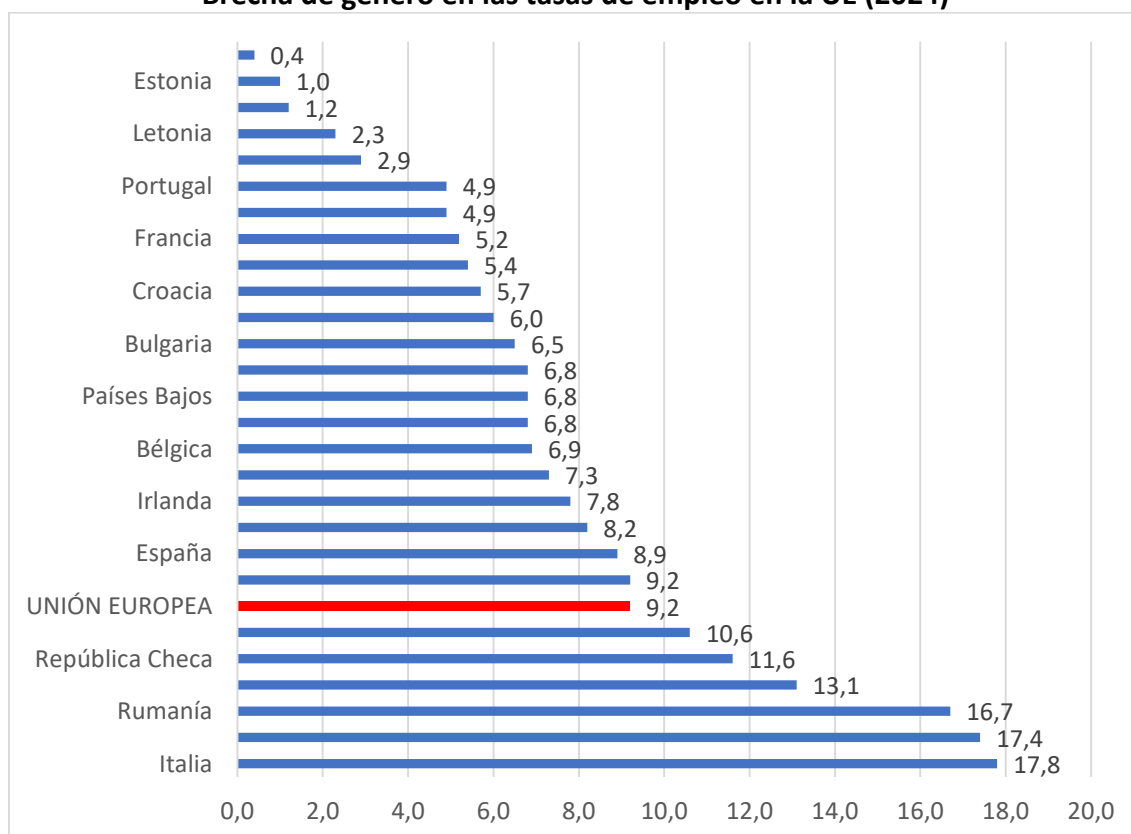
Gráfico 5.
Brecha de género en la tasa de empleo general y joven en España (2009-2024)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

En el ámbito de la Unión Europea, de acuerdo con el gráfico 6, la brecha de género en el empleo en España (8,9) es ligeramente menor a la media de la Unión Europea (9,2). La mayor brecha de género se da en Italia (17,8), Grecia (17,4) y Rumanía (16,7). La menor brecha de género en el empleo se produce en Lituania (1,2), Estonia (1) y Finlandia (0,4).

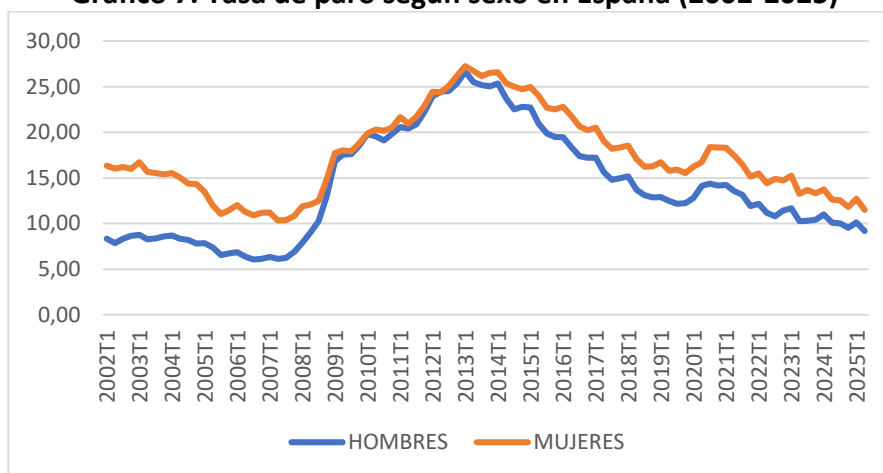
Gráfico 6.
Brecha de género en las tasas de empleo en la UE (2024)



Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat.

Como se aprecia en el gráfico 7, la brecha de género en la tasa de desempleo se ha ido corrigiendo. Mientras que a principios de los años 2000 la tasa de paro de las mujeres duplicaba a la de los hombres (año 2002: 8,3% para los hombres y 16,3% para las mujeres), en 2025 la diferencia se reduce a 2,3 puntos (9,2% los hombres y 11,5% las mujeres). En la época más aguda de la crisis económica (2009-2013), la brecha fue prácticamente inexistente, reduciéndose por debajo de 1 punto. A partir de 2013, volvió a crecer hasta los 4,16 puntos de 2020 (T4), la cifra más alta de la última década.

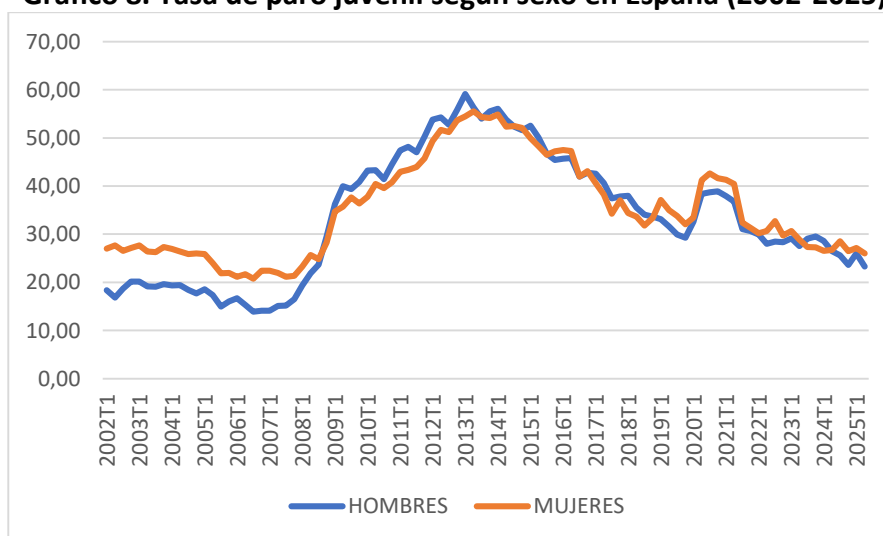
Gráfico 7. Tasa de paro según sexo en España (2002-2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

En cambio, en el contexto de la tasa de paro juvenil representada en el gráfico 8, la brecha de género en el paro juvenil es más reducida que en el paro general y en determinados periodos se invierte. Aunque actualmente el paro juvenil femenino es más alto (2,7 puntos: 26,01% frente a un 23,30%), a finales de 2023 el paro juvenil masculino era más elevado (2,29 puntos: 29,55% frente a 27,26% en T4, 2023). Es probable que esto se deba a que en las etapas iniciales de la vida laboral de las mujeres todavía no se han visto perjudicadas por las tareas de cuidados. Será más adelante cuando, debido al cuidado de hijos o familiares, vean penalizadas sus carreras profesionales.

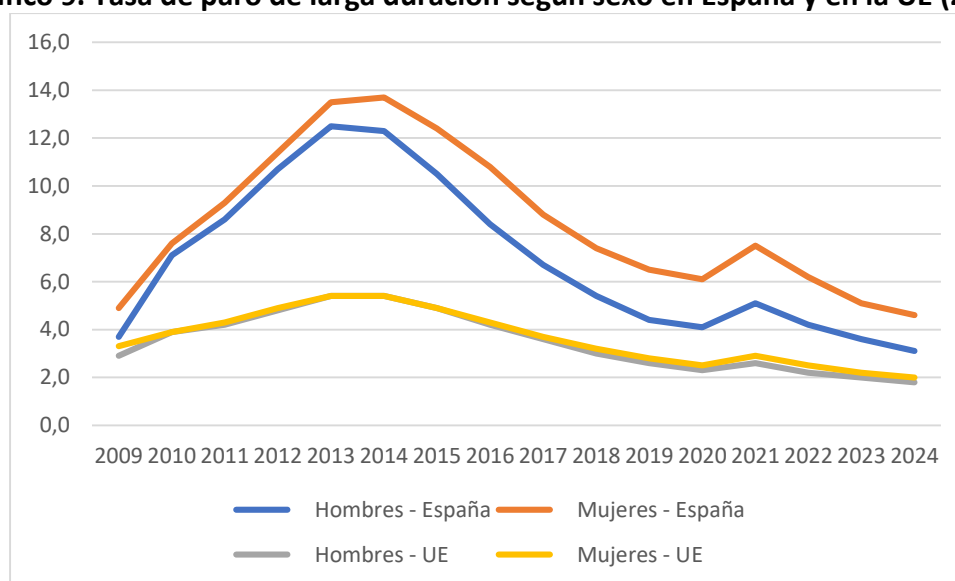
Gráfico 8. Tasa de paro juvenil según sexo en España (2002-2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

Respecto al paro de larga duración, a partir de los datos del gráfico 9 podemos extraer varias conclusiones. Primero, los datos de España son mucho más altos que el promedio de la Unión Europea (en la última década, el doble). En 2024, la tasa de paro de larga duración era un 3,1% para los hombres y un 4,6% para las mujeres, frente al 1,8% y el 2%, respectivamente, de la Unión Europea. Segundo, el paro de larga duración ha disminuido de forma importante, alcanzando en 2024 los datos más reducidos de la última década y media. Tercero, la brecha de género en el paro de larga duración es prácticamente inexistente en la Unión Europea, mientras destaca en España: en la última década el promedio de la brecha de género es 0,2 puntos en la UE, frente al promedio de 1,9 puntos de España. Cuarto, aunque España ha reducido la brecha de género, esta se mantiene en 1,5 puntos en 2024, frente al 0,2 de la UE.

Gráfico 9. Tasa de paro de larga duración según sexo en España y en la UE (2024)



Elaboración propia a partir de los Indicadores de Desarrollo Sostenible, Eurostat.

El desempleo de larga duración ha adquirido una dimensión especialmente relevante en la composición de las personas demandantes de empleo. El 38,8% de las personas desempleadas llevan en esa situación un año o más (43,3% en el caso de las mujeres)⁷. Este perfil del desempleo es bastante distinto al de la última fase expansiva comparable, puesto que en 2008 se encontraban en paro de larga duración 2 de cada 10 personas desempleadas. El Consejo Económico y Social advierte que “la duración del desempleo influye sobre el deterioro de las competencias, la motivación y habilidades para la búsqueda de empleo, y representa una merma de potencial productivo. También supone un riesgo de exclusión social, especialmente en ausencia de protección adecuada y, de cronificarse, puede empujar a las personas demandantes de empleo hacia la inactividad y alejamiento del empleo”⁸.

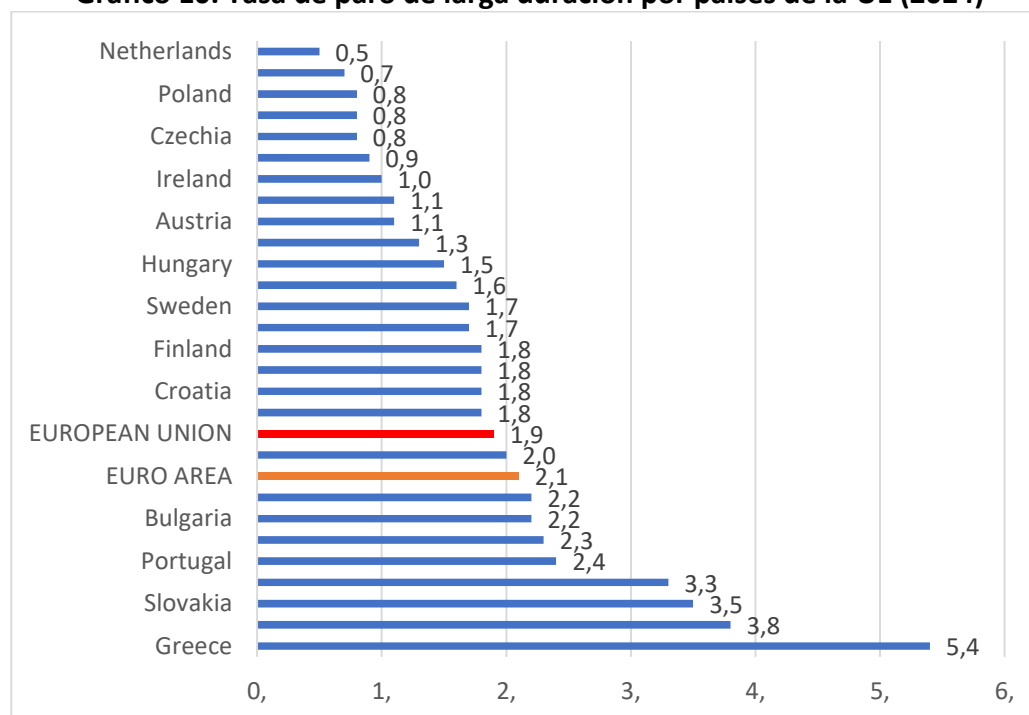
En un análisis comparado por países, representado en el gráfico 10, se aprecia que España es el segundo país de la Unión Europea con mayor tasa de paro de larga duración,

⁷ INE, Encuesta de Población Activa (EPA), T2, 2025.

⁸ Consejo Económico y Social de España, Economía, trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2024.

sólo por debajo de Grecia (5,4%). La tasa de paro de larga duración de España (3,8%) es el doble que la media de la Unión Europea (1,9%). Se sitúa ligeramente por encima de Eslovaquia (3,5%) e Italia (3,3%). En cambio, los países de la UE con menor tasa de paro de larga duración son Países Bajos (0,5%), Malta (0,7%), Polonia (0,8%), Dinamarca (0,8%) y República Checa (0,8%).

Gráfico 10. Tasa de paro de larga duración por países de la UE (2024)



Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat.

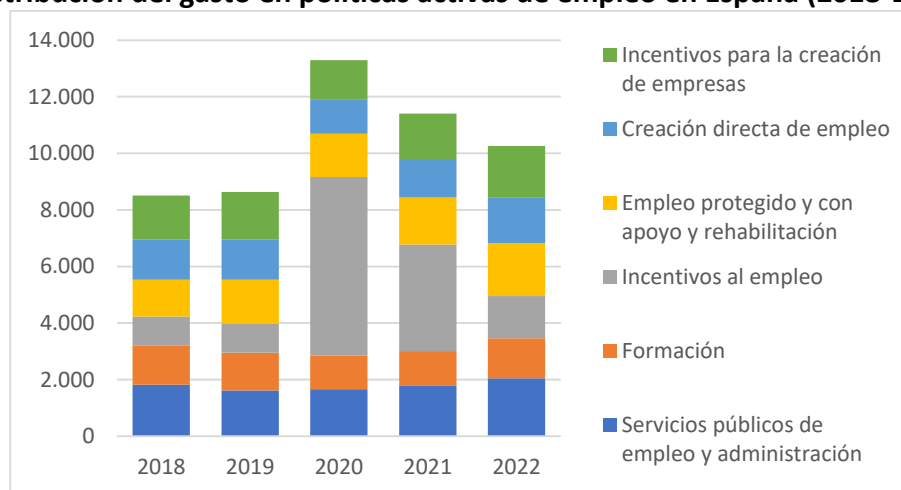
2) LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: ANÁLISIS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Sistema Nacional de Empleo se articula en seis ejes que abarcan acciones clave para mejorar la empleabilidad: la orientación personalizada, la gestión de ofertas y la relación con agentes del mercado laboral (Eje 1); una oferta formativa adaptada a las necesidades del tejido productivo, con especial atención a competencias clave, digitales e idiomáticas, y al reconocimiento de la experiencia laboral (Eje 2); el fomento de oportunidades de empleo para colectivos con dificultades, en el ámbito local y vinculadas a prestaciones (Eje 3); la promoción de la igualdad de acceso al empleo mediante medidas de conciliación, apoyo a la movilidad y activación de mujeres (Eje 4); el impulso del emprendimiento y del empleo autónomo, incluyendo asesoramiento y colaboración con sectores productivos (Eje 5); y la mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo a través de una mejor coordinación, evaluación del desempeño, calidad del servicio e intercambio de información (Eje 6).

En el gráfico 11, se muestra la evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo. Se aprecia una tendencia creciente: entre 2018 y 2022 se produce un incremento del 20%, pasando de 8.500 (millones) a 10.200 (millones) de euros. Es cierto que el año con mayor gasto de la serie fue 2020, sin duda debido a los

6.309 (millones) de euros destinados a los incentivos al empleo diseñados para amortiguar el impacto de la COVID-19. En 2022 el gasto destinado a los incentivos al empleo se ha reducido de forma importante (1.499 millones de €), pero se mantiene un 47% más elevado que en 2018 (1.020 millones de €). En cambio, la formación apenas se ha incrementado un 1,7%, mientras los servicios públicos de empleo y administración y la creación directa de empleo ha crecido un 12%, los incentivos para la creación de empresas un 18% y el empleo protegido un 43%.

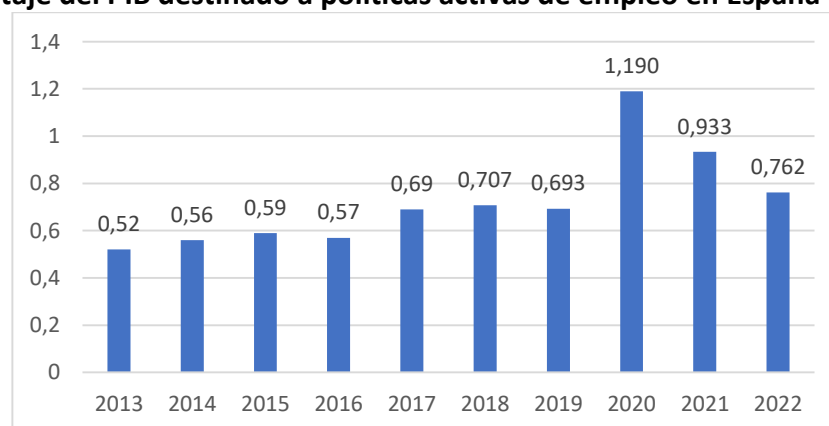
Gráfico 11.
Distribución del gasto en políticas activas de empleo en España (2018-2022)



Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE.

Por su parte, el porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo, representado en el gráfico 12, también ha crecido en la última década. Se observa claramente el impacto de la COVID-19, que supuso prácticamente duplicar el porcentaje del PIB asignado a estas partidas presupuestarias, debido a la importante caída del PIB y al incremento del gasto en políticas activas de empleo. Sin embargo, los datos de 2022 se mantienen más elevados que en el periodo pre-COVID. En 2022, se invirtió un 0,762% del PIB en políticas activas de empleo, 0,24 puntos más que el 0,52% del año 2013.

Gráfico 12.
Porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo en España (2013-2022)

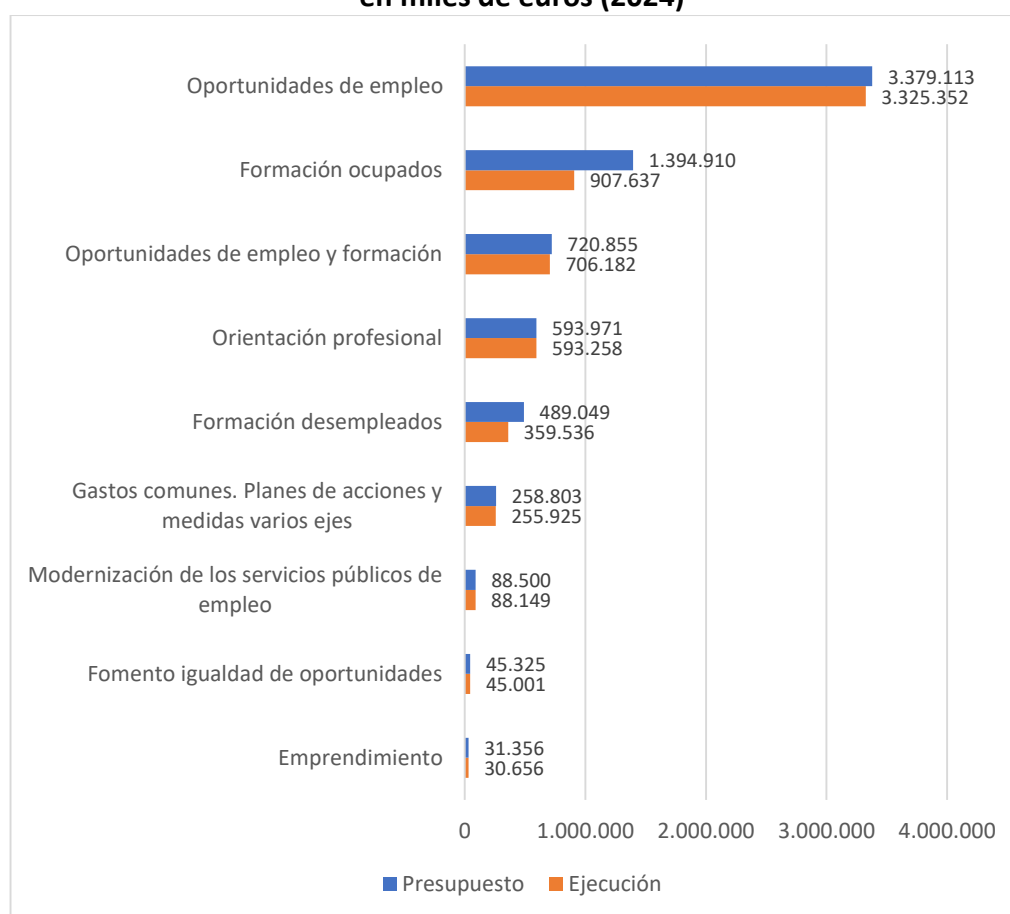


Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE⁹.

⁹ Políticas activas de empleo incluye: servicios públicos de empleo y administración, formación, incentivos al empleo, empleo protegido y con apoyo y rehabilitación, creación directa de empleo, incentivos para la creación de empresas.

En el gráfico 13 se expresan los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE, en miles de euros, correspondientes al ejercicio 2024. Según los datos representados, la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación. Así, de los 489.049.000 euros presupuestados en formación para personas desempleadas se ejecutaron 359.536.000 (un 74%) y de los 1.394.910.000 euros presupuestados en formación para personas ocupadas se ejecutaron 907.637.000 euros (un 65%). Este bajo nivel de ejecución presupuestaria deja un total de 616.786.000 euros sin ejecutar en materia de formación.

Gráfico 13. Ejecución presupuestaria de las políticas activas de empleo del SEPE en miles de euros (2024)



Elaboración propia a partir de la liquidación del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el ejercicio 2024.

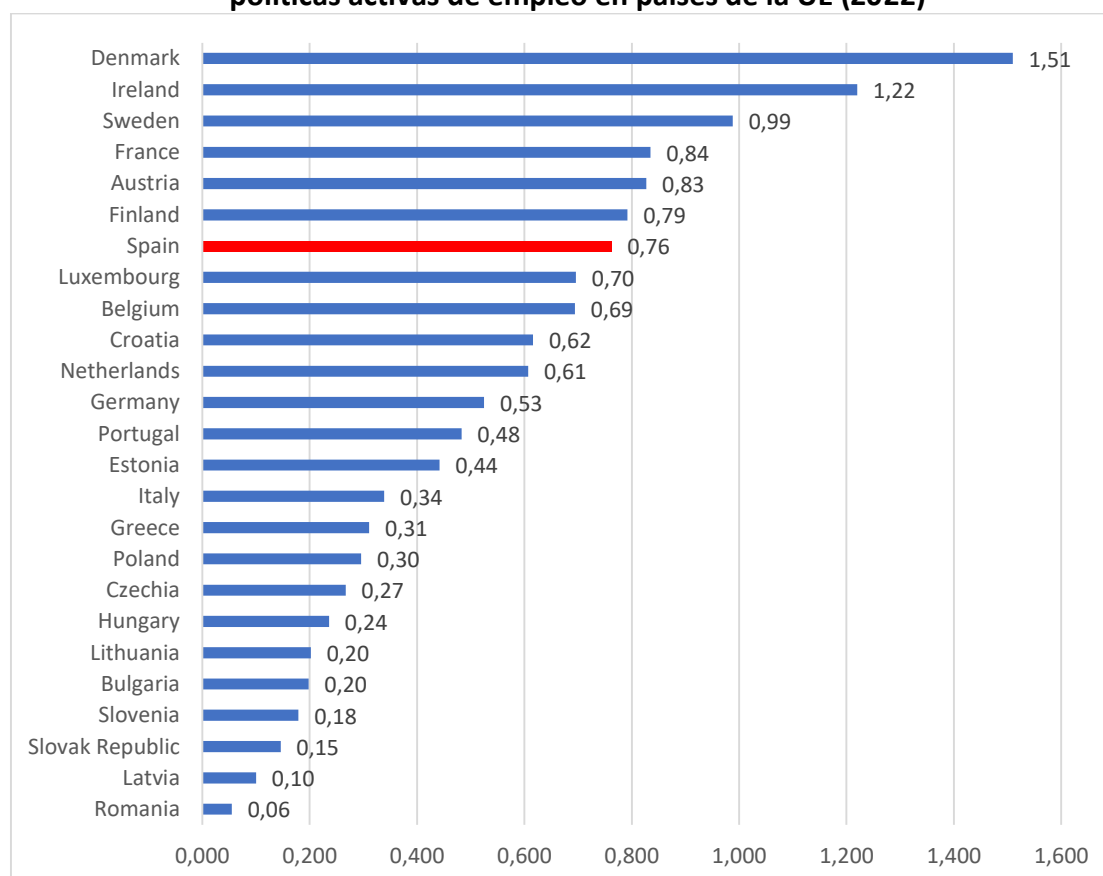
Es probable que las dificultades para una óptima ejecución del presupuesto destinado a la formación hayan provocado que sea la única partida que no se ha incrementado en los últimos años, como ya se analizó a partir del gráfico 11. La reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo incluyó como elemento nuclear apostar, entre las diversas políticas de empleo, por la formación, elemento muy acertado teniendo en cuenta los resultados que arrojan con carácter general los estudios realizados en torno a su eficacia¹⁰.

¹⁰ PÉREZ DEL PRADO, D., "La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades", LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, vol. 4, número extraordinario, 2023, p. 88. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/labos.2023.7932>

Adicionalmente, las evaluaciones disponibles más recientes sobre políticas activas de empleo del SEPE destacaban que los mayores incrementos en las tasas de inserción se producen en las intervenciones de carácter integral, esto es, la combinación de servicios, especialmente tutorización individual, formación e itinerario de inserción, consolidándose como la opción más eficaz a la hora de fomentar una inserción laboral duradera y estable¹¹. Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, al menos en términos de ejecución presupuestaria. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes¹².

En el ámbito comparado de la Unión Europea, España (0,76%) se coloca en la mitad superior de la clasificación de países que más gasto público (expresado en porcentaje del PIB) destinan a las políticas activas de empleo, de acuerdo con el gráfico 14. Son líderes en la Unión Europea, por encima de España: Dinamarca (1,51%), Irlanda (1,22%), Suecia (0,99%), Francia (0,84%), Austria (0,83%) y Finlandia (0,79%). En cambio, los países de la Unión Europea que menos gasto público destinan a las políticas activas de empleo son Eslovaquia (0,15%), Letonia (0,10%) y Rumanía (0,06%).

Gráfico 14. Gasto público (en % del PIB) destinado a políticas activas de empleo en países de la UE (2022)



Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE¹³.

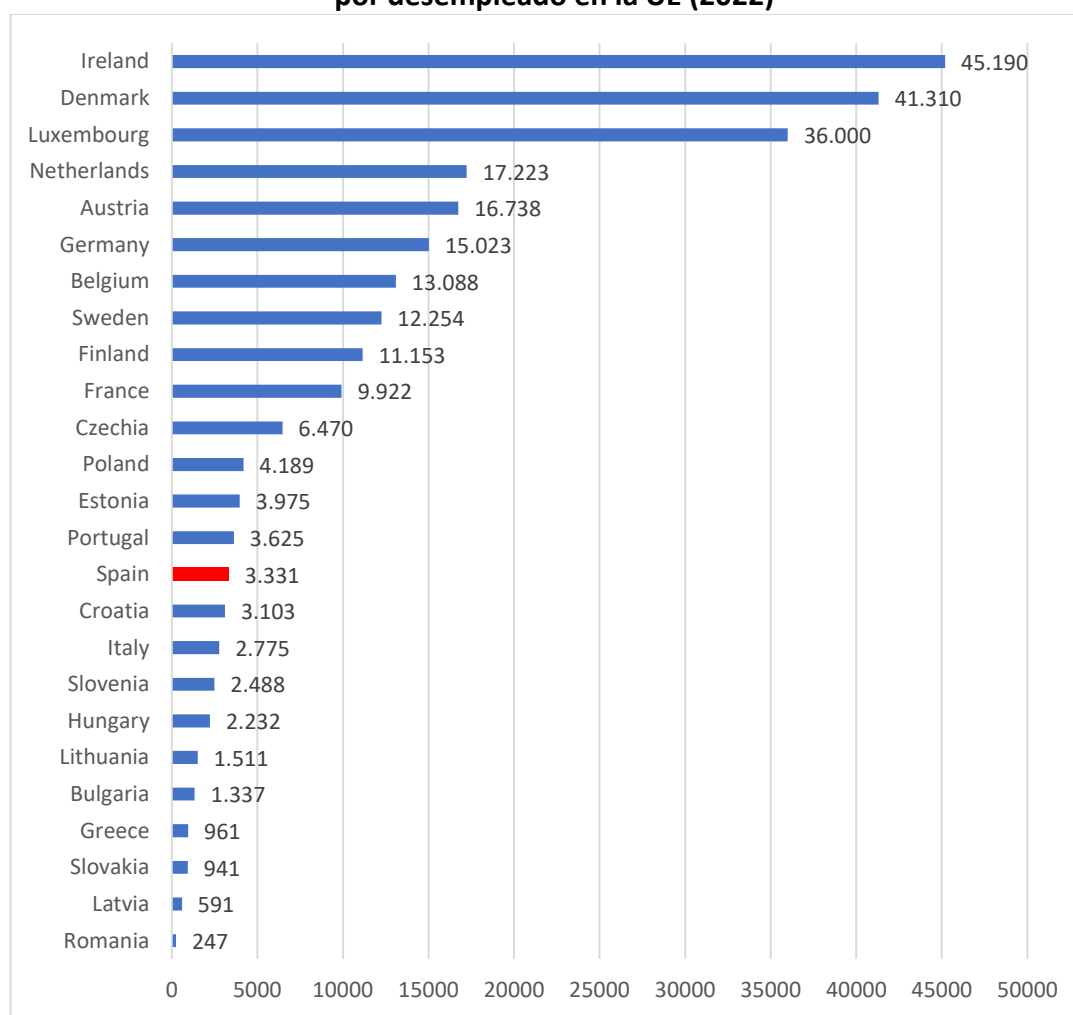
¹¹ SEPE, *Evaluación intermedia de la EEAEE 2021-2024, 2024*; SEPE, *Evaluación ex post PAPE 2022, 2024*.

¹² BERNAL SANTAMARÍA, F., "La formación como política activa de empleo para las personas jóvenes", en FITA ORTEGA, F., REQUENA MONTES, O. (Dir.): *La formación permanente en el ámbito laboral: cuestiones de actualidad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025, pp. 237-274.

¹³ Se utilizan los datos más actualizados disponibles. Para Croacia, Grecia e Irlanda se utilizan los datos de 2021, y para Italia y Rumanía los de 2020.

En el gráfico 15 se expresa el gasto (en euros) destinado a políticas activas de empleo por cada desempleado en cada país de la Unión Europea en 2022. Destacan claramente tres países: Irlanda (45.190€), Dinamarca (41.310€) y Luxemburgo (36.000€). Los tres muy lejos de Países Bajos, el cuarto que más invierte (17.223€). España se sitúa en la mitad de la distribución con 3.331€ destinado a políticas activas de empleo por cada desempleado. Los países que menos invierten son Grecia (961€), Eslovaquia (941€), Letonia (591€) y Rumanía (247€). Las diferencias, por tanto, entre los distintos países europeos son abismales.

Gráfico 15. Gasto (en euros) en políticas activas de empleo por desempleado en la UE (2022)



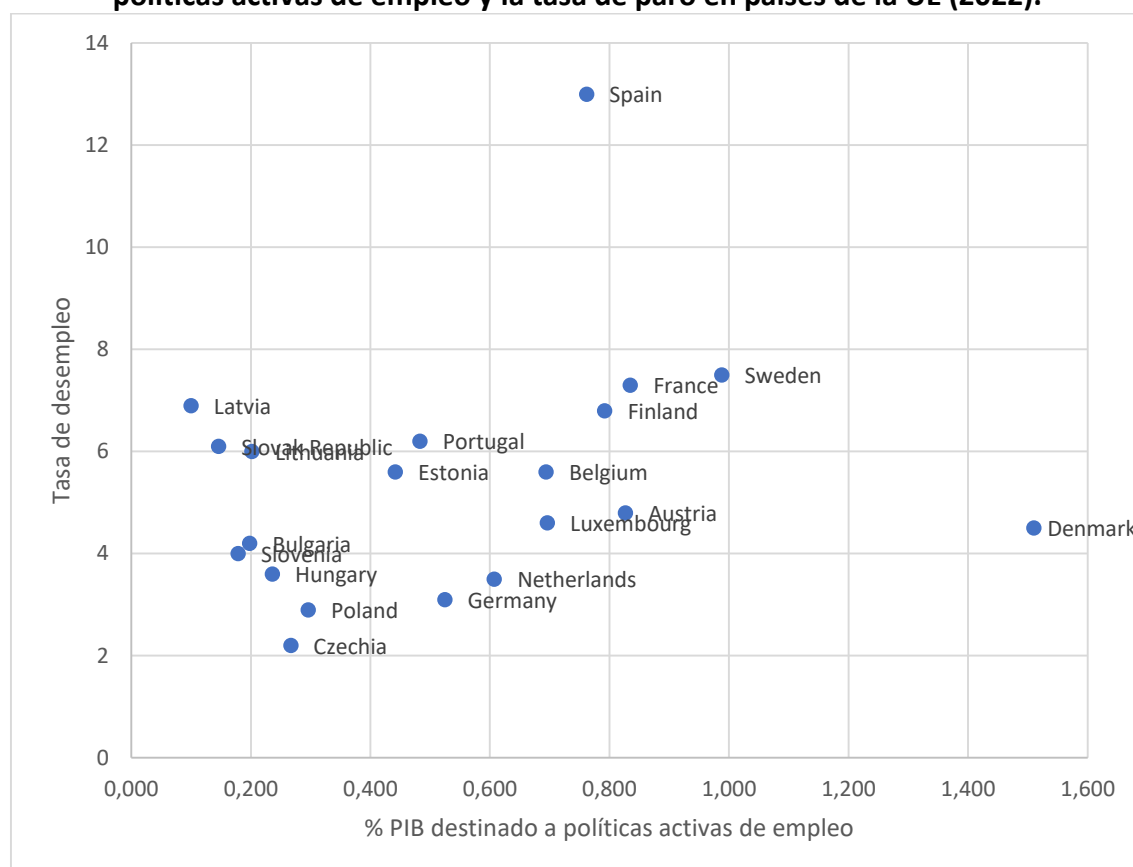
Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE, y Eurostat¹⁴.

En el gráfico 16 se cruza la tasa de paro en los distintos países de la Unión Europea (eje vertical) y el porcentaje de gasto en el PIB destinado a las políticas activas de empleo (eje horizontal). Dentro de los países con un paro alto, por encima de la media de la UE (6%), algunos países como Suecia (0,99%) o Francia (0,84%) destinan una importante financiación para política activas de empleo, mientras Letonia (0,10%) es de los países

¹⁴ Se utilizan los datos más actualizados disponibles para gasto en políticas activas de empleo. Para Croacia, Grecia e Irlanda se utilizan los datos de 2021, y para Italia y Rumanía los de 2020. Se expresan los datos en euros (fecha de conversión de las divisas nacionales distintas al Euro: 14 de julio de 2025).

que menos. En cambio, dentro de los países con menor paro, Dinamarca (4,5% de paro) es el país que mejor dota presupuestariamente a sus políticas activas de empleo (1,51%) y República Checa (2,2% de paro) de los que menos (0,27%). Como resultado, no se detecta ninguna correlación ni conclusiones relevantes.

Gráfico 16. Relación entre porcentaje de gasto en el PIB de las políticas activas de empleo y la tasa de paro en países de la UE (2022).



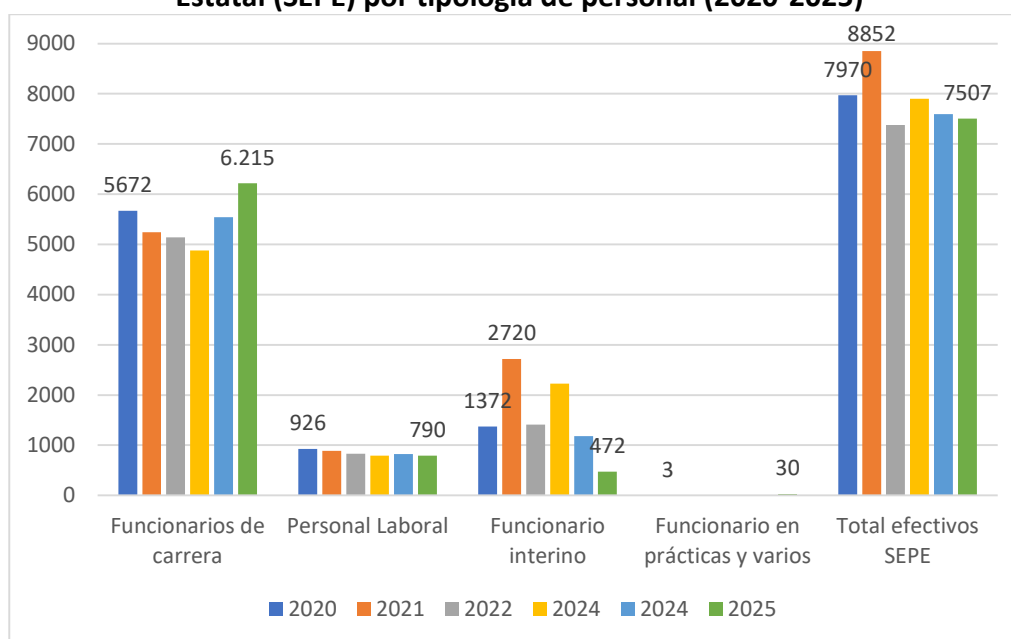
Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE, y Eurostat.

3) LOS RECURSOS DE LOS SERVICIOS EMPLEO: SEPE Y ORGANISMOS AUTONÓMICOS

Existe un elemento clave para la eficacia de las políticas de empleo en un país más allá de la inversión pública: los recursos humanos destinados a su implementación.

De acuerdo con los datos reflejados en el gráfico 17, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) cuenta con 7.507 empleados públicos en plantilla. Esta cifra es ligeramente inferior a los años anteriores, donde destacan los 8.852 efectivos del año 2021, probablemente un refuerzo con funcionarios interinos debido a los efectos de la COVID-19. Sin embargo, la cifra global es positiva ya que 2025 es el año con menor número de funcionarios interinos de la serie (472 frente a los 2.720 de 2021) y el año con más funcionarios de carrera (6.215). Es probable que la reducción de la temporalidad y la mejora de la estabilización del personal tengan su origen en los efectos positivos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

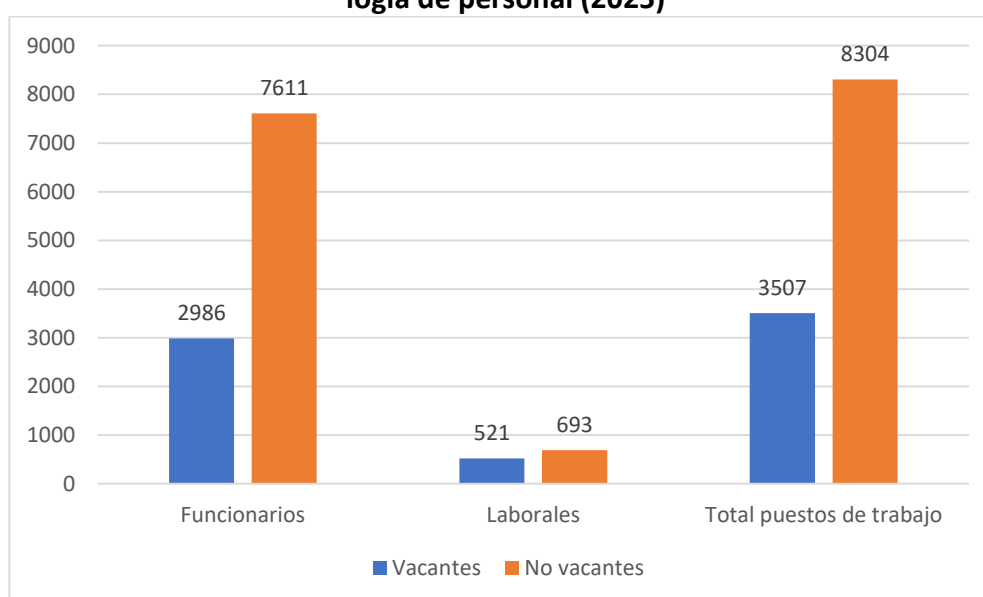
Gráfico 17. Personal al servicio del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por tipología de personal (2020-2025)



Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

A pesar de la mejora que supone la estabilización del personal, el SEPE adolece todavía de un gran número de vacantes. De acuerdo con los datos del gráfico 18, casi el 30% de los puestos de trabajo previstos en la relación de puestos de trabajo (RPT) del SEPE están vacantes, destacando la categoría de personal laboral (42,9% de vacantes). En total, la RPT prevé 11.811 puestos de trabajo, de los cuales están cubiertos 8.304 (70,3%) y vacantes 3.507 (29,7%).

Gráfico 18. Puestos de trabajo recogidos en la relación de puestos de trabajo del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en función de si están vacantes o no por tipología de personal (2025)

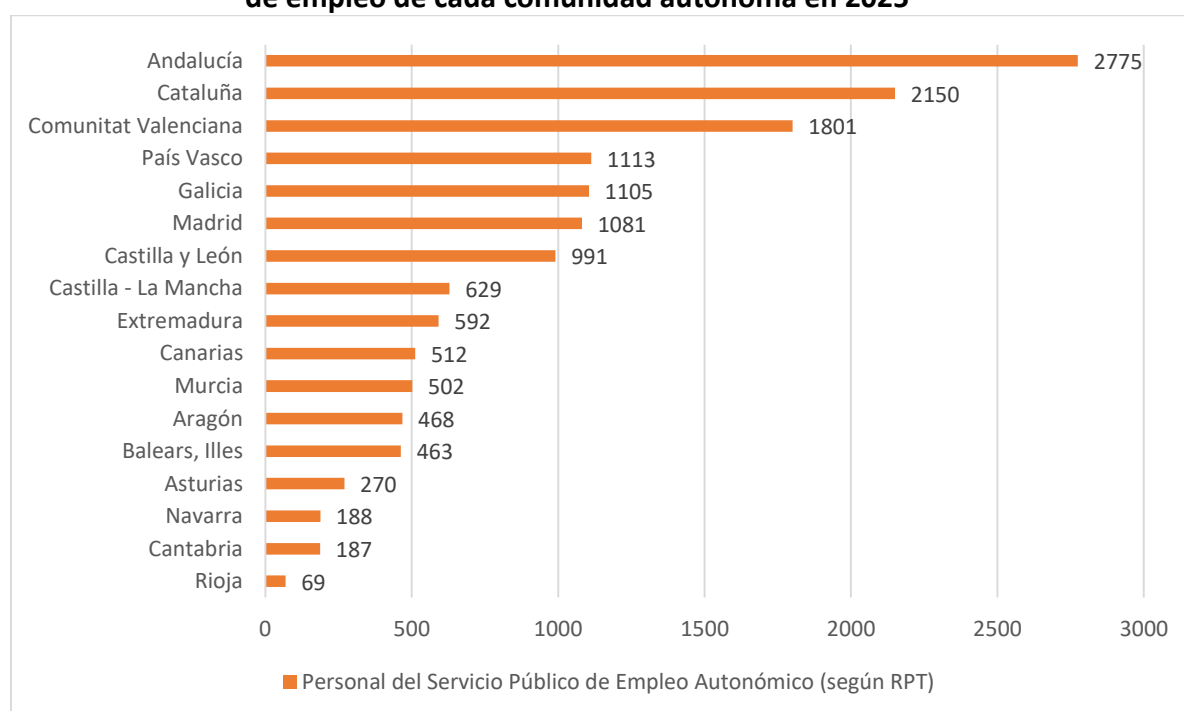


Elaboración propia a partir de la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social a 3 de junio de 2025.

Sin embargo, en España debemos tener en cuenta el modelo descentralizado de los servicios de empleo. En los diecisiete servicios públicos de empleo autonómicos están previstos 14.896 empleados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Debe precisarse que estos datos se basan en las relaciones de puestos de trabajo (RLT) publicadas por las distintas comunidades autónomas y la mayoría no indican si los puestos de trabajo están ocupados o vacantes. Por tanto, hay que tomar estos datos con cautela ya que los efectivos realmente disponibles serán menores y el volumen de temporalidad en la administración es alto (28%, EPA, T1 2025).

Como principal conclusión, en el gráfico 19 destaca que hay más empleados en los servicios públicos de las comunidades autónomas con más población, como Andalucía (2.775) y Cataluña (2.150), mientras los servicios públicos de empleo de Cantabria (187) y La Rioja (69) son los que cuentan con menos personal.

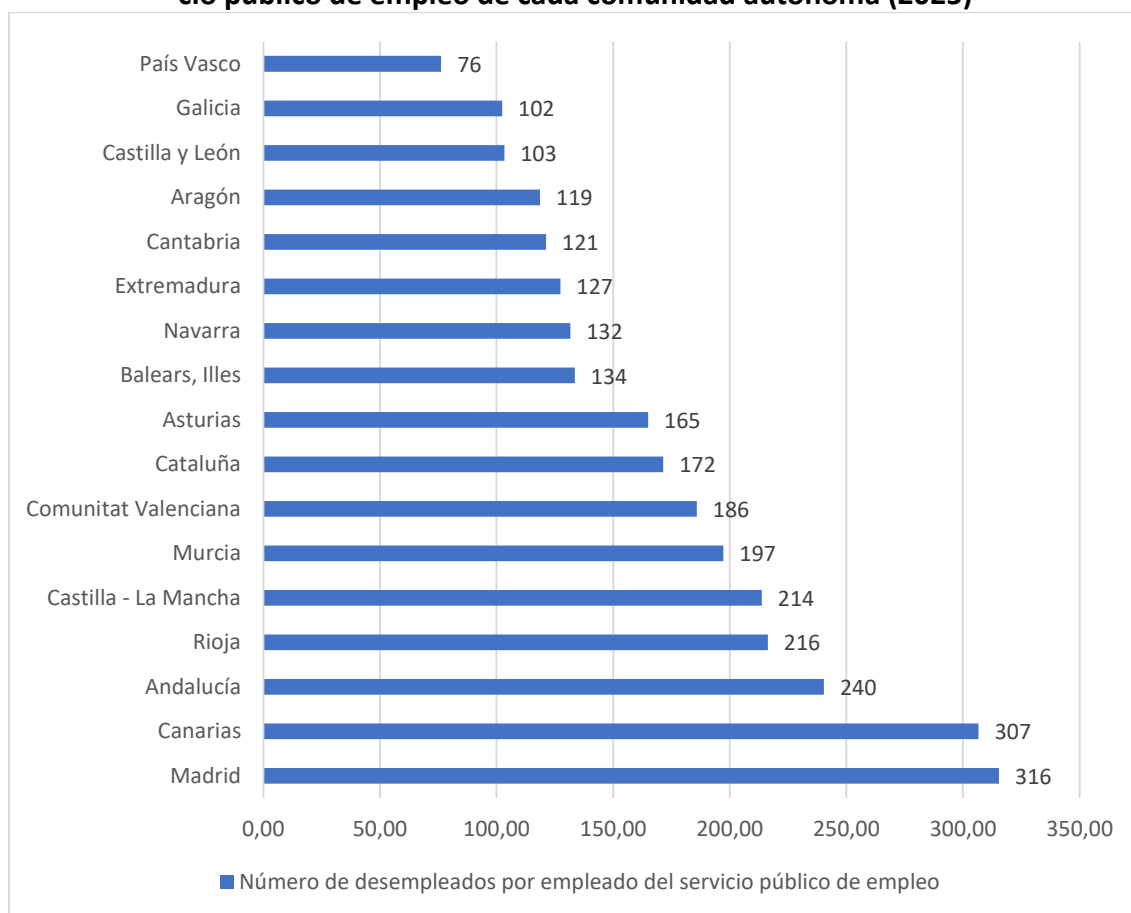
Gráfico 19. Personal al servicio de los servicios públicos de empleo de cada comunidad autónoma en 2025



Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

A su vez, la distribución del desempleo también es desequilibrada. Por ello, en el gráfico 20 se indica el número de personas desempleadas atendidas por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma. Destacan los buenos datos de País Vasco (76), Galicia (102) y Castilla y León (103), frente a la sobrecarga de los servicios públicos de empleo de Andalucía (240), Canarias (307) y Madrid (316).

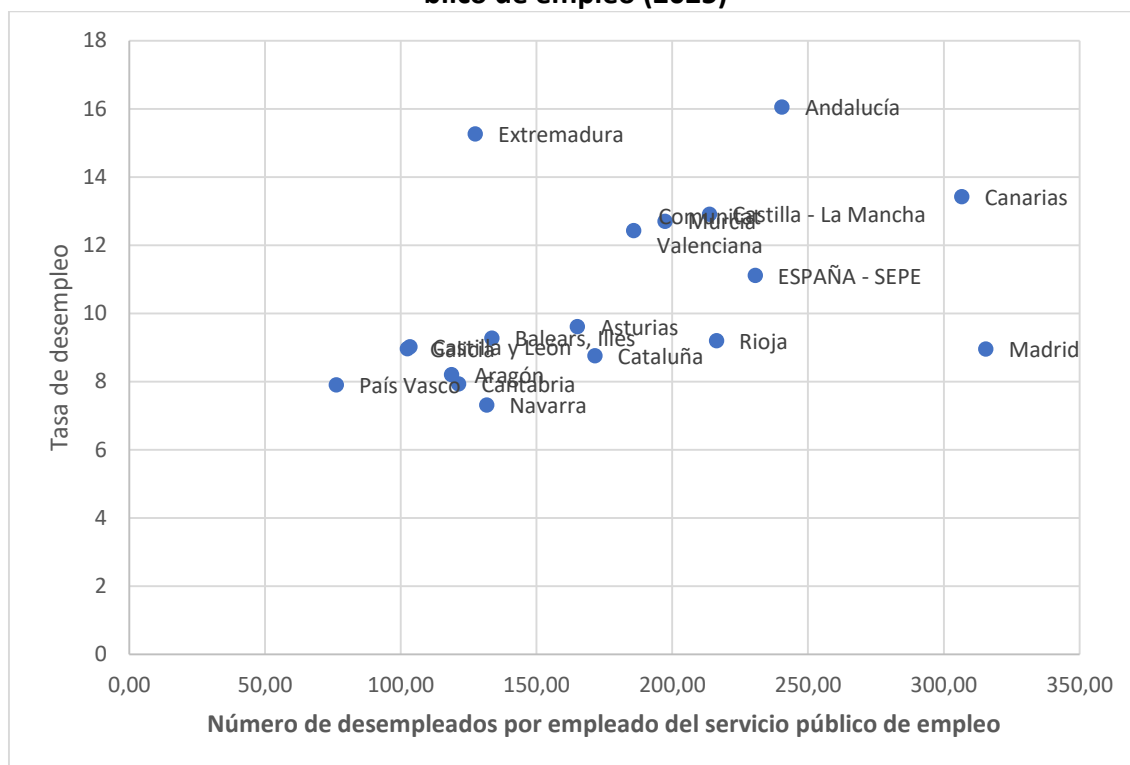
Gráfico 20. Número de persona desempleadas por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma (2025)



Elaboración propia a partir de los datos de la EPA (INE) y de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

En el gráfico 21 se expresa la relación entre la tasa de desempleo estatal y de cada comunidad autónoma y el número de personas desempleadas por cada empleado del servicio público de empleo, incluyendo el SEPE y los servicios públicos de empleo autonómicos.

Gráfico 21. Relación entre la tasa de desempleo estatal y de cada comunidad autónoma y el número de personas desempleadas por cada empleado del servicio público de empleo (2025)



Elaboración propia a partir de los datos de la EPA (INE¹⁵ y de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

La primera conclusión clara es que tienen mayor carga de trabajo los servicios de empleo las comunidades autónomas con una mayor tasa de paro mientras que las comunidades autónomas con menor tasa de paro son las que tienen menos presión sobre sus recursos humanos. Son ejemplo de presión en el servicio de empleo las comunidades autónomas de Canarias (cada trabajador atiende a 306 personas desempleadas) y Andalucía (240), mientras Galicia (102) o Castilla y León (103) tienen una mejor relación entre efectivos y desempleados.

En general, a mayor desempleo mayor carga de trabajo, con la excepción de la Comunidad de Madrid. En este contexto, llama la atención que mientras cada empleado público del servicio de empleo del País Vasco atiende a 76 personas desempleadas, en la Comunidad de Madrid cada empleado público atiende a 315 personas desempleadas. Como ambas regiones tienen una tasa de paro por debajo de la media española, este fenómeno sólo puede explicarse por la falta de planificación de efectivos suficientes. De hecho, la Comunidad de Madrid, que es de las únicas comunidades, junto con Murcia, que publica datos sobre vacantes en la RPT, mantiene vacantes el 52% de los puestos de trabajo de su servicio público de empleo (sin perjuicio de que estas plazas estén cubiertas por interinos).

¹⁵ Nota metodológica: para corregir los efectos de la estacionalidad, que afectan especialmente a las Islas Baleares (el desempleo del primer trimestre del año llega a duplicar el del resto del año), se utiliza el volumen de parados y la tasa de paro promedio de las EPA publicadas por el INE en el último año (T2, T3 y T4 de 2024 y T1 de 2025).

En cambio, es positivo el papel de Extremadura, que a pesar de tener la segunda mayor tasa de desempleo del país (más de un 15%), ha dotado con suficientes efectivos al Servicio Extremeño de Empleo, hasta el punto de colocarse al nivel de Navarra (cada empleado público en Extremadura atiende a 127 parados frente a los 132 de Navarra), que es la comunidad autónoma con menor tasa de paro (7,5%, EPA, T1, 2025).

En definitiva, si tomamos en cuenta las relaciones de puestos de trabajo de la administración general del Estado y de las comunidades autónomas, en España podría haber 26.707 empleados públicos dedicados a los servicios de empleo. De estos, el 44% están adscritos al SEPE y el 56% a los servicios de empleo autonómicos. Salvo Canarias, que prácticamente tiene el mismo volumen de funcionarios que de personal laboral¹⁶, la mayoría de los empleados públicos de los servicios de empleo son funcionarios.

Sin embargo, la situación de precariedad, temporalidad y falta de estabilización, unido al problema crónico de vacantes en el empleo público, reducen notablemente estas cifras. La estimación de los recursos humanos realmente disponibles no es sencilla debido a que la mayoría de las comunidades autónomas, con la excepción de Madrid y Murcia¹⁷, no la publican.

En general, se advierte que las evaluaciones de las políticas activas de empleo son parciales e insuficientes a día de hoy, siendo necesario establecer un sistema de indicadores globales y una metodología contrastada para la medición de la eficacia y eficiencia¹⁸.

4) CONCLUSIONES

En primer lugar, los datos apuntan a un importante dinamismo en el mercado de trabajo español. Por una parte, la tendencia de la última década es de una lenta pero progresiva reducción del paro. La última EPA publicada cifraba el desempleo en España en 2,55 millones de personas y un 10,29% de tasa de paro. A pesar del vigor observado en la creación de empleo, la tasa de paro en la economía española sigue siendo excesivamente elevada, liderando la clasificación por países de la Unión Europea. No obstante, el paro se distribuye de manera desigual. Mientras Cantabria (7,1%), País Vasco (7,13%) y Baleares (7,41%) tienen una tasa de paro cercana al pleno empleo, Canarias (13,33%), Andalucía (14,85%) y Extremadura (15,45%) son las comunidades autónomas con mayor tasa de paro de España. A su vez, se aprecia una fuerte brecha de género en el mercado de trabajo español, tanto en el empleo como en el paro.

Por otra parte, el paro juvenil en España se mantiene en un 24,5% en 2025. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: diez puntos más que la media de la Unión Europea (14,9%). Respecto a la brecha de género del paro juvenil, es más reducida que en el paro general y en determinados periodos se invierte. Es probable que esto se deba a que en

¹⁶ Funcionarios: 263. Personal laboral: 249.

¹⁷ Madrid: 1081 efectivos (566 vacantes y 515 no vacantes). Murcia: 502 efectivos (32 vacantes y 470 no vacantes).

¹⁸ NAVARRO NIETO, F., "Política de empleo", en GARCÍA MURCIA, J. (Dir.): *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, p. 151.

las etapas iniciales de la vida laboral de las mujeres todavía no se han visto perjudicadas por las tareas de cuidados. Será más adelante cuando, debido al cuidado de hijos o familiares, vean penalizadas sus carreras profesionales.

Respecto al desempleo de larga duración, la tasa de paro de larga duración de España es elevada (3,8%), el doble que la media de la Unión Europea (1,9%), aunque se ha reducido a una tercera parte de lo que fue en 2013. En 2024, la tasa de paro de larga duración era un 3,1% para los hombres y un 4,6% para las mujeres, frente al 1,8% y el 2%, respectivamente, de la Unión Europea.

En segundo lugar, la evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo apunta a una tendencia creciente: entre 2018 y 2022 se produce un incremento del 20%, pasando de 8.500 (millones) a 10.200 (millones) de euros. El porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo también ha crecido en la última década. En 2022, se invirtió un 0,762% del PIB en políticas activas de empleo, 0,24 puntos más que el 0,52% del año 2013. En el ámbito comparado de la Unión Europea, España se coloca en la mitad superior de la clasificación de países que más gasto público destinan a las políticas activas de empleo, aunque el elevado volumen de personas desempleadas hace que el gasto por parado sea bajo.

La formación, tanto de personas ocupadas como de desempleadas, es la partida presupuestaria que menos crece (un 1,7%). Los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE muestran que la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación (67%), lo que deja 616 millones de euros sin ejecutar. Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, ya que, combinada con la tutorización individual y los itinerarios de inserción, genera un mayor incremento en las tasas de inserción. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes.

Para una adecuada formación y orientación necesitamos unos servicios públicos de empleo fuertes. En España podría haber 26.707 empleados públicos dedicados a los servicios de empleo. De estos, el 44% están adscritos al SEPE y el 56% a los servicios de empleo autonómicos. Sin embargo, el SEPE adolece todavía de un gran número de vacantes: la RPT prevé 11.811 puestos de trabajo, de los cuales están cubiertos 8.304 (70,3%) y vacantes 3.507 (29,7%). En los diecisiete servicios públicos de empleo autonómicos están previstos 14.896 empleados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, pero la mayoría no publican cifras de vacantes.

En cualquier caso, debemos tomar estos datos con cautela porque la situación de precariedad, temporalidad y falta de estabilización, unido al problema crónico de vacantes en el empleo público, reducen notablemente estas cifras.

Respecto al número de personas desempleadas atendidos por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma, destacan los buenos datos de País Vasco (76), Galicia (102) y Castilla y León (103), frente a la sobrecarga de los

servicios públicos de empleo de Andalucía (240), Canarias (307) y Madrid (316). La primera conclusión clara es que tienen mayor carga de trabajo los servicios de empleo las comunidades autónomas con una mayor tasa de paro mientras que las comunidades autónomas con menor tasa de paro son las que tienen menos presión sobre sus recursos humanos. En general, a mayor desempleo mayor carga de trabajo, con la excepción de la Comunidad de Madrid, que destaca por su deficiente planificación de efectivos suficientes.

A la luz de los datos y sin perjuicio de lo que diremos más adelante, para reducir las elevadas cifras de paro en España, debemos focalizar las políticas activas de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo, como jóvenes, mujeres y parados de larga duración, especialmente en las comunidades autónomas de Canarias, Andalucía y Madrid. Por lo pronto, hay margen para mejorar la formación tanto de personas ocupadas como de desempleadas simplemente elevando la ejecución del presupuesto actual, sin necesidad de diseñar presupuestos expansivos en esta área. Esto exigirá reforzar sus servicios públicos de empleo, incluyendo al SEPE, que se encuentran excesivamente tensionados debido a numerosas vacantes sin cubrir y una crónica falta de personal para atender el elevado volumen de personas desempleadas.

A este respecto, la experiencia de otros países y las sugerencias y buenas prácticas a nivel internacional pueden ser un buen punto de partida para articular nuevas eficaces soluciones a los problemas detectados. A ello dedicaremos las páginas que siguen.

III. Modelos de Políticas de Empleo: especial referencia a las personas jóvenes y paradas de larga duración

1) BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO GLOBAL

A pesar de las enormes diferencias en materia de empleo y desempleo entre Estados, las personas jóvenes y paradas de larga duración emergen como dos grupos que suscitan especial atención a nivel global. No puede ser de otra forma si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la OIT, ambos grupos de personas atraviesan situaciones muy complicadas en la mayor parte de los países.

Por lo que respecta a las personas jóvenes, los datos evidencian que el desempleo juvenil no se benefició de la recuperación económica post-pandémica en la misma medida que el desempleo general, manteniéndose en un 12,6 % en el año 2024 a nivel internacional. El desempleo entre los jóvenes continúa siendo significativamente más elevado que la tasa de desempleo en adultos, llegando en algunos países a ser entre tres y cuatro veces superior. En los países de ingresos medianos-altos, el progreso en la reducción del desempleo juvenil se ha estancado, no regresando la tasa de paro a los niveles previos a la pandemia de COVID-19 registrados en 2019¹⁹.

En lo concerniente a las personas paradas de larga duración, en la mayoría de los países de la OCDE, su tasa de desempleo ha disminuido durante la última década, a pesar de los obstáculos coyunturales relacionados con la pandemia de COVID-19. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, el desempleo de larga duración sigue siendo un problema importante en la mayor parte de los países. En promedio, el 25,5 % de las personas desempleadas son desempleadas de larga duración, lo que pone de relieve que las causas de este fenómeno están profundamente arraigadas entre algunos grupos de población que no se habrían beneficiado de la bonanza económica post-pandémica. Además, aunque el desempleo de larga duración como porcentaje de la población activa ha disminuido en los últimos diez años en promedio en la OCDE, no ha sido así en todos los países, ni en todos los sectores²⁰.

Si analizamos ambos factores a un mismo tiempo, las noticias no son mejores, pues los análisis realizados ponen de manifiesto que, con carácter general, las personas jóvenes experimentan periodos más prolongados de paro e inactividad. De hecho, Las crisis pasadas se han relacionado con efectos traumáticos entre los grupos de jóvenes que perdieron sus empleos o se enfrentaron a un desempleo prolongado²¹.

¹⁹ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2025*, International Labour Organization, Geneva, 2025, p. 6, fecha de consulta 7 octubre 2025, en <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>.

²⁰ Pérez del Prado, D., «La colaboración público-privada en la ley de empleo», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, 2023, 2023, Editorial Universidad de Sevilla, pp. 153-180.

²¹ ILO, *Global Employment Trends for Youth 2024*, International Labour Organization, Geneva, 2024, pp. 32-33, fecha de consulta 22 octubre 2025, en <https://www.ilo.org/publications/major-publications/global-employment-trends-youth-2024>.

En este contexto, algunas organizaciones internacionales, destacadamente las dos mencionadas hasta ahora, han puesto sobre la mesa medidas destinadas a favorecer la empleabilidad de ambos colectivos.

Por lo que respecta las personas jóvenes, las propuestas de la OIT en materia de empleo juvenil se concentran en el “Plan de Acción de Seguimiento sobre Empleo Juvenil para el período 2020-2030”²². Este marco estratégico integra los cinco pilares del “*2012 Youth Employment Call to Action*”²³: empleabilidad, emprendimiento juvenil, políticas de empleo y económicas para jóvenes, derechos laborales para jóvenes y políticas del mercado de trabajo para jóvenes. Se basa en un enfoque centrado en las personas, tal como se establece en la Declaración del Centenario de la OIT sobre el Futuro del Trabajo (2019)²⁴, que, a su vez, guía la respuesta ante las tendencias que marcan “el futuro del trabajo”, esto es, los cambios demográficos, la globalización, el cambio climático y las transformaciones tecnológicas. El compromiso global con el empleo juvenil se refleja, además, en el ODS 8.b.1 de la Agenda 2030²⁵, que promueve el desarrollo y la puesta en marcha de estrategias nacionales para el empleo juvenil, ya sea como estrategia independiente o como parte de una política nacional de empleo.

Pues bien, en este amplio marco estratégico, la OIT ha sugerido acciones que, en el ámbito de las políticas de empleo, distinguen entre las que tienen que ver con el diagnóstico, por una parte, y su formulación e implementación, por otra.

En el primer caso, se dice que la desagregación por edad es esencial para comprender cómo las tendencias, los retos y el impacto de las crisis afectan de manera diferenciada a las personas jóvenes. A partir de ahí, se nos señala que es importante recordar que la juventud no constituye un grupo homogéneo y que, por tanto, el análisis requiere una desagregación adicional por género, formación, nivel de renta, entre otras variables.

En lo que hace al diseño y la ejecución de políticas de empleo, estas requerirían una adecuada identificación de metas, objetivos, estrategias y acciones que fomenten la creación de empleo, mejoren la calidad de los puestos de trabajo y faciliten la transición hacia empleos decentes. En este marco, la OIT opta por una estrategia omnicomprensiva del fenómeno del empleo juvenil, que trasciende las políticas de empleo para alcanzar las de regulación del mercado de trabajo y las políticas económicas.

Comenzando por estas últimas, se habla de dar apoyo macroeconómico y sectorial, incluyendo el deber fomentar empresas sostenibles y estimular la demanda laboral; de propiciar nuevas inversiones en sectores estratégicos y áreas económicas con creciente

²² ILO, *ILO's Youth Employment Action Plan (YEAP) 2020-30* | International Labour Organization, ILO, Geneva, 2020, fecha de consulta 26 septiembre 2025, en <https://www.ilo.org/resource/policy/ilos-youth-employment-action-plan-yeap-2020-30>.

²³ ILO, *The youth employment crisis: A call for action* | International Labour Organization, ILO, Geneva, 2012, fecha de consulta 26 septiembre 2025, en <https://www.ilo.org/resource/record-proceedings/ilc/101/youth-employment-crisis-call-action>.

²⁴ OIT, *Declaración del centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, Geneva, 2019.

²⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, Nueva York, 2015. Estrictamente, nos estamos refiriendo a la meta b, del ODS 8, que se mide a través del indicador 1, las mencionadas estrategias nacionales de empleo.

demanda social, como las economías verde, azul, digital, creativa y de cuidados; y de reforzar la cooperación internacional reforzada con el objetivo enfrentar las restricciones fiscales y financieras que afectan a los países en desarrollo, donde reside la mayoría de la población joven.

En el ámbito de las condiciones de trabajo, se apuesta por el diálogo social inclusivo con la juventud como medio para el desarrollo e implementación de políticas de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo²⁶, la integración de los temas de empleo juvenil en las estrategias nacionales de empleo, y la consideración de las vulnerabilidades específicas de los jóvenes, lo que exigiría ir más allá de una visión meramente económica, alcanzando también sus condiciones de trabajo y derechos laborales.

Por último, la OIT señala que las políticas de empleo, los servicios de empleo y la promoción del desarrollo de competencias y el emprendimiento son necesarios para facilitar la transición hacia empleos decentes para los jóvenes. A este respecto, se requiere, a su juicio, un enfoque integrado que abarque los incentivos salariales y de contratación, el apoyo en la búsqueda de empleo, los programas públicos de empleo, así como el fomento del emprendimiento juvenil y soluciones locales lideradas por jóvenes. Destaca aquí, la Garantía Juvenil de la UE, que, a su juicio habría sido un instrumento clave para promover un enfoque integrado de apoyo y activación de jóvenes, incluyendo aquellos inactivos (vid. *Infra.*).

Por su parte, la OCDE en su “Recomendación del Consejo sobre la creación de mejores oportunidades para los jóvenes”, ha propuesto una serie de recomendaciones articuladas en torno a cinco pilares actuación²⁷: 1) garantizar que los jóvenes, independientemente de su origen y circunstancias, adquieran conocimientos pertinentes y desarrollen habilidades y competencias adecuadas; 2) apoyar a los jóvenes en su transición hacia el mercado laboral y dentro del mismo, esforzándose por mejorar sus resultados laborales, especialmente en el caso de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y/o desventaja; 3) promover la inclusión social y el bienestar juvenil más allá de los resultados económicos, mediante medidas dirigidas específicamente a jóvenes en contextos vulnerables y/o desfavorecidos; 4) establecer marcos legales, institucionales y administrativos que fortalezcan la confianza de los jóvenes de todos los orígenes en el gobierno y en sus relaciones con las instituciones públicas; y 5) reforzar las capacidades administrativas y técnicas para ofrecer servicios sensibles a las necesidades de la juventud y abordar las desigualdades basadas en la edad, mediante una estrecha colaboración entre todos los niveles de gobierno. Dentro de estas cinco áreas, sin ánimo de ser exhaustivos y centrándonos únicamente en aquellas que tienen que ver con las políticas de empleo, podemos destacar las siguientes medidas propuestas:

En primer lugar, en el ámbito de la educación, las competencias y el aprendizaje, se recomienda garantizar que todos los jóvenes, independientemente de su origen o circunstancias, tengan acceso equitativo a oportunidades educativas que les permitan adquirir

²⁶ «Los gobiernos, así como las organizaciones de trabajadores y empleadores, deben facilitar la inclusión de jóvenes en sus estructuras. Cuando esto no sea posible, deben explorarse soluciones creativas que incorporen sus necesidades y perspectivas» (traducción propia).

²⁷ OCDE, Recomendación del Consejo sobre la creación de mejores oportunidades para los jóvenes, OECD/LEGAL/0474, 2022.

conocimientos pertinentes y desarrollar competencias clave. Esto incluye la promoción del bienestar emocional en entornos educativos, la eliminación de barreras estructurales y discriminación sistémica, y el diseño de trayectorias de aprendizaje flexibles y modulares. Asimismo, se destaca la importancia de fomentar habilidades digitales, prevenir el abandono escolar temprano, fortalecer el aprendizaje basado en el trabajo y facilitar el acceso a la educación postsecundaria y la formación continua.

En segundo lugar, se dice, es preciso prestar atención a las transiciones en el mercado trabajo. Para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, se recomienda implementar políticas macroeconómicas y sectoriales que promuevan la creación de empleo juvenil. Entre las medidas destacadas se encuentran los incentivos fiscales y subsidios a la contratación, la mejora de oportunidades laborales en zonas desfavorecidas, y la garantía de condiciones laborales justas y seguras. Además, se propone reducir el empleo precario, fortalecer la protección social, ofrecer servicios de empleo personalizados y accesibles, y desarrollar programas de mentoría para jóvenes con múltiples barreras de acceso al empleo.

Por último, en el campo de la inclusión social y el bienestar, se recomienda proporcionar apoyo económico vinculado a servicios de activación de calidad, aplicar políticas fiscales que incentiven el empleo juvenil, y ofrecer servicios integrados que respondan a las necesidades locales (como salud, vivienda, empleo y justicia). También se subraya la importancia de identificar y apoyar a los jóvenes que no estudian ni trabajan, facilitar el acceso a vivienda asequible, prevenir el sinhogarismo, promover la salud física y mental, y fomentar el equilibrio entre la vida laboral y personal.

En lo que hace a las personas paradas de larga duración, la OIT no ha centrado tanto el foco en su consideración como un colectivo de especial atención, como ocurre con las personas jóvenes, como en modular sus propuestas en materia de políticas de empleo y protección frente al desempleo teniendo en cuenta sus especiales circunstancias.

Así, en lo que respecta a lo primero, el paquete de medidas propuesto es muy similar al que ya hemos mencionado para las personas jóvenes, distinguiéndose, de nuevo, entre políticas económicas, de regulación de condiciones de trabajo y políticas de empleo estricto sensu²⁸. En relación a estas últimas, se destaca la necesidad de aplicar políticas activas de mercado de trabajo eficaces y bien focalizadas, lo que implicaría mejorar las competencias y aumentar los recursos a disposición de los servicios públicos de empleo, así como poner en práctica programas de formación profesional y de desarrollo de competencias empresariales tanto para personas con empleo asalariado como para personas con autoempleo.

Por lo que hace a lo segundo, el Convenio Nº 168 amplía no solo el alcance de las prestaciones de seguridad social y los servicios sociales, sino que también contempla casos especiales y grupos en situación de desventaja. Además, el Convenio subraya la necesidad de desarrollar programas específicos que promuevan oportunidades adicionales de empleo y asistencia laboral para categorías determinadas de personas que suelen estar en situación de desventaja, incluyendo, entre otros, a las personas trabajadoras jóvenes

²⁸ OIT, *Pacto Mundial por el Empleo*, Organización Internacional del Trabajo, Geneva, 2009 (medidas 11 y 12).

y personas desempleadas larga duración (Artículo 8). Esto implica, en este concreto ámbito, la extensión de la protección social dispensada por los sistemas de protección por desempleo más allá de sus límites normales o generales.

Por su parte, la OCDE han destacado varias medidas sobre la base de varias experiencias comparadas²⁹. En primer lugar, se ha apuntado hacia el apoyo individualizado e integrado, que atienda las necesidades y vulnerabilidades específicas de las personas desempleadas de larga duración. Esto implica que los servicios públicos de empleo deben garantizar la disponibilidad de programas dirigidos a personas desempleadas de larga duración que sean suficientemente flexibles para responder a las necesidades individuales de los participantes, evitando soluciones estandarizadas. Esto implica, que los programas se articulen en función de grupos demográficos específicos, sectores industriales concretos o las crecientes exigencias digitales del mercado laboral de nuestros días.

En segundo lugar, la colaboración entre actores implicados constituye un segundo factor clave para el éxito de estos programas. Según el enfoque adoptado, se requiere un alto nivel de cooperación entre los sectores público y privado, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y los empleadores. La Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo se enmarca claramente en esta tendencia³⁰.

Por último, la necesidad de una evaluación rigurosa constituye un aspecto fundamental de estos programas. Comprender qué funciona, qué no, y por qué, resulta esencial para la formulación de políticas basadas en evidencia. El uso de evaluaciones de impacto contrafactuales, proporciona información valiosa sobre la eficacia de las intervenciones. Dada su utilidad, sería recomendable fomentar una aplicación más generalizada de evaluaciones de impacto exhaustivas, que permitan la mejora continua de los programas y la identificación de buenas prácticas para el diseño de nuevas iniciativas.

Al margen de la OIT y la OCDE, debe mencionarse en este apartado las medidas promovidas desde la Unión Europea, por cuanto que marco común en el que se desarrollan las políticas de empleo para ambos colectivos (y con carácter general) para todos los Estados miembros. A este respecto, ya se hemos mencionado anteriormente cómo a nivel global se ha destacado la Garantía Juvenil como una experiencia especialmente valiosa en lo que hace al fomento del empleo y de protección social de las personas jóvenes Europa. Por su parte, las personas paradas de larga, duración, la herramienta esencial es la Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los personas desempleadas de larga duración en el mercado laboral³¹.

En lo que hace a la Garantía Juvenil, se trata de un instrumento que, como se sabe, tiene como objetivo garantizar que los jóvenes de entre 15 y 29 años reciban una oferta de

²⁹ Dromundo, S.; Luske, M.; Tuccio, M., *Innovative approaches to tackle long-term unemployment*, OCED-EU, 2023, p. 35.

³⁰ Blasco de Luna, F. J., «Capítulo III: Colaboración público-privada en materia de empleo», en Adecco Institute (ed.) *Informe Ley de Empleo: políticas activas y colaboración público-privada*, Madrid, 2023, fecha de consulta 7 noviembre 2023, en <https://www.adeccoinstitute.es/empleo-y-relaciones-laborales/nueva-ley-de-empleo/>.

³¹ Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral*, 2016, fecha de consulta 26 septiembre 2025, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1456753373365&uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>.

empleo, educación, formación profesional o prácticas en un plazo máximo de cuatro meses desde que se quedan sin empleo o finalizan sus estudios³². Desde su creación, ha beneficiado a aproximadamente 50 millones de jóvenes³³.

En 2020, para mitigar el impacto negativo de la pandemia de COVID-19 sobre la juventud, la Comisión Europea adoptó la comunicación Apoyo al Empleo Juvenil, un paquete estructurado en cuatro pilares que conforman un puente hacia el empleo para la próxima generación: la Garantía Juvenil reforzada³⁴; la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional, orientada a modernizar los sistemas, hacerlos más atractivos y adaptarlos a las economías digital y verde³⁵; la renovada Alianza Europea para las Prácticas³⁶, que fomenta coaliciones nacionales, apoya a las pymes y refuerza la participación de los interlocutores sociales; y otros elementos adicionales de apoyo al empleo juvenil, como la mejora de la capacidad de aprendizaje mutuo de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, el Plan de Acción para la Economía Social, o el refuerzo de las investigaciones sobre el acceso de los jóvenes a la protección social.

Más recientemente, la Comisión también ha lanzado ALMA³⁷, una iniciativa de inclusión activa dirigida a personas jóvenes desfavorecidas, que incluye la posibilidad de adquirir experiencia laboral en otro Estado miembro de la UE y busca integrar a las personas jóvenes sin estudios ni trabajo en la sociedad mediante el acceso al empleo o la formación.

Para el sostenimiento financiero de todas estas medidas, la Comisión Europea ha instado a los Estados miembros a aumentar la inversión en empleo juvenil. Para ello, se han destinado al menos 22.000 millones de euros en el período 2021–2027, a través del presupuesto a largo plazo de la UE y el instrumento NextGenerationEU. Asimismo, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), principal recurso financiero ordinario para implementar la Garantía Juvenil y financiar proyectos y reformas que favorezcan la integración laboral de los jóvenes, ha asignado 11.000 millones de euros a este fin. En el período 2021–2027. Finalmente, el Fondo de Transición Justa también contribuirá con 150 millones de euros adicionales en el mismo período³⁸.

³² Comisión Europea, *Propuesta de Recomendación al Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil*. COM/2012/0729 final, Comisión Europea, Bruselas, 2012, fecha de consulta 9 marzo 2014, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0729:FIN:ES:HTML>.

³³ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/youth-employment-support_en#:~:text=The%20Youth%20Guarantee%2C%20created%20in,jobs%20for%20the%20next%20generation:

³⁴ Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* (2020/C 372/01), 2020.

³⁵ Consejo Europeo, *Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia* - Jueves 17 de diciembre de 2020, 2020.

³⁶ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications/working-together/european-alliance-apprenticeships_en

³⁷ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications/alma-active-inclusion-initiative-young-people_en

³⁸ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/youth-employment-support_en#:~:text=The%20Youth%20Guarantee%2C%20created%20in,jobs%20for%20the%20next%20generation:

Por su parte, la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 propone tres pasos fundamentales en la estrategia para hacer frente al desempleo de larga duración: 1) fomentar la inscripción de las personas desempleadas de larga duración en los servicios públicos de empleo; 2) realizar una evaluación individual y pormenorizada de cada persona registrada como desempleada de larga duración, con el fin de identificar sus necesidades y potencial, a más tardar a los 18 meses desde el inicio del desempleo; y 3) ofrecer un acuerdo de integración laboral a todas las personas desempleadas de larga duración registradas, también a más tardar a los 18 meses.

Con la implementación común de estos pasos o medidas se pretende permitir un acceso más sencillo y eficaz a los recursos de apoyo para quienes se encuentran en situación de desempleo prolongado. Además, con el acuerdo de integración laboral se pretende articular un plan personalizado orientado a facilitar el retorno al empleo. Este plan puede incluir, en función de los servicios disponibles en cada Estado miembro y necesidades de la persona desempleada de larga duración: orientación o acompañamiento profesional, asistencia en la búsqueda de empleo, formación complementaria y capacitación, y, yendo más allá de las políticas de empleo propiamente dichas, apoyo en materia de vivienda, transporte, servicios de cuidado infantil y de personas dependientes, o rehabilitación. Para garantizar su correcta aplicación, los Estados miembros se han comprometido a fomentar la colaboración activa de los interlocutores sociales, quienes están llamados desempeñar un papel más relevante en la creación de itinerarios de reinserción laboral para las personas desempleadas de larga duración.

Al margen de este enfoque global, en el ámbito comparado se observan claras líneas de tendencia en lo que hace a la gestión de las políticas de empleo en general y las destinadas a las personas paradas jóvenes o de larga duración en particular. Dedicaremos los próximos apartados a desarrollar los tres modelos principales en materia de políticas de empleo y Estados del Bienestar³⁹. Así, en lo que hace al modelo liberal, se ha destacado el caso del modelo del Reino Unido; en el continental se describirán el caso francés y belga; por último, nos referiremos, dentro de los nórdicos, al modelo de flexiseguridad danés.

2) EL MODELO LIBERAL: EL CASO BRITÁNICO

En primer lugar, es preciso referirse al modelo británico⁴⁰, que comparte con otros el hecho de dedicar un importante esfuerzo en medios (sobre todo personal) para la aplicación de las distintas medidas de empleo. Sin embargo, la filosofía que lo inspira destaca por poner más el acento en las medidas de control, tal y como vamos a ver.

A la hora de estudiar cuál es el procedimiento que se sigue en el modelo británico cuando la persona trabajadora queda en desempleo, debemos distinguir los distintos

³⁹ Esping-Andersen, G., *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.

⁴⁰ Davis, S.; James, L.; Tuohy, S., *Qualitative Assessment of Jobcentre Plus Delivery of Jobseeker's Allowance and New Deal Interventions: A Report of Research Carried Out by the Institute for Employment Studies on Behalf of the Department for Work and Pensions, Corporate Document Services, 2007*. El informe realiza una descripción muy detallada y sencilla de las labores que se realizan en las oficinas de empleo. No obstante el programa conocido como *New Deal* fue sustituido por el llamado *Flexible New Deal* en 2009, que finalmente fue derogado en 2011 y sustituido por el *Work Programme* actualmente vigente, por lo que hemos prescindido de él.

pasos y las diferentes medidas que se adoptan conforme la persona desempleada permanece en desempleo.

Al quedar en desempleo, la primera entrevista debe ser concertada con el personal del *first contact centre*, encargados de recopilar la información relativa a su historia laboral, el tipo de trabajos que busca, cualquier tipo de limitación al respecto y su disponibilidad para el trabajo. Además de esta primera entrevista con su orientador personal, la persona desempleada deberá concertar una cita con un orientador financiero, quien le asesorará acerca de la posibilidad de acceder a un subsidio por desempleo, así como cualquier otro tipo de beneficio o crédito fiscal. Por consiguiente, nos encontramos ante una primera etapa claramente dirigida a la obtención de información.

Durante esta primera entrevista, el orientador personal precederá a: a) negociar y redactar el “acuerdo de empleo” (*Jobseeker Agreement*), que debe ser realista y comprometer a la persona trabajadora desempleada a usar todos los medios posibles para encontrar un trabajo; b) asegurarse de que la persona desempleada entiende que debe estar disponible para aceptar una oferta de trabajo y activo en la búsqueda de empleo para poder acceder, en su caso, al subsidio; c) expedir un certificado de acceso a los recursos electrónicos de búsqueda y animar al desempleado a guardar un registro de las actividades de búsqueda que realice por este medio; d) asegurarse de que la persona desempleada entiende que sus actividades de búsqueda de empleo serán revisadas cada vez que tenga que visitar la oficina de empleo; e) calificar a la persona desempleada que tenga una “*established usual occupation*”, como candidata para que se le aplique un “periodo permitido” o periodo libre de hasta 13 semanas durante las cuales puede restringir su búsqueda a esa ocupación o para una determinada franja salarial; f) fijar una revisión con carácter quincenal e informar a la persona desempleada de que recibirá un aviso al final del periodo de permiso o en la semana trece para revisar el acuerdo de empleo, después de lo cual estará obligado a aceptar cualquier empleo disponible, salvo causa justificada (no obstante las oficinas de empleo pueden no usar este periodo de permiso, salvo que se trate de trabajadores cualificados en sectores demandados, a quienes se les suele reservar esta prerrogativa).

A partir de ese momento y hasta la llegada del fin del periodo de trece semanas o fin del periodo permitido, se celebrarán entrevistas o revisiones quincenales. Los beneficiarios de la *Jobseeker Allowance*⁴¹ están obligados a presentarse quincenalmente en su oficina de empleo para entrevistas personales, firmar la renovación del subsidio y presentar prueba de su disponibilidad para el empleo y su búsqueda activa. Esta labor es desempeñada por personal administrativo normalmente, en vez de por orientadores personales.

Una vez que la persona desempleada ha finalizado el periodo de trece semanas o su periodo permitido o libre, debe asistir a una entrevista con su orientador personal para revisar el acuerdo de empleo. En esta entrevista el orientador procederá a: a) revisar y corregir el acuerdo de empleo si fuera necesario, ya que después de trece semanas las personas desempleadas deben ampliar su radio de búsqueda tanto en lo que se refiere

⁴¹ Diversas ayudas y subsidios, entre las que se encuentran las relativas al desempleo, serán reunificadas en la denominada *Universal Credit* en el periodo comprendido entre 2013 y 2017 de acuerdo con lo previsto en la *Welfare Reform Act* de 2012.

a empleos como salarios; b) comprobar las pruebas de la búsqueda de empleo y asegurarse de que la persona desempleada ha estado buscando trabajo; c) ofrecer ofertas de empleo; d) asegurarse de que las personas desempleadas están utilizando distintos canales de búsqueda.

Además de estos supuestos habituales, podemos hablar de casos agravados en los que la estancia en desempleo se alarga más allá de seis meses. Así, las personas desempleadas mayores de 25 años están obligadas a asistir a una “entrevistas de reinicio” con un orientador personal cuando han disfrutado de un subsidio por desempleo durante seis meses o más, y a una segunda entrevista de reinicio si continúan en desempleo a los doce meses.

En cualquier momento a lo largo de esta evolución, pero especialmente a partir del tercer mes de desempleo, la persona trabajadora parado puede recibir un “mandato de activación”, en virtud del cual estará obligado a desempeñar trabajos sin remunerar de hasta un máximo de 30 horas a la semana durante cuatro semanas⁴².

En suma, como ya anunciamos, en el modelo liberal existe una actividad intensa por parte de los servicios y oficinas de empleo, preferentemente dirigida al control de la persona desempleada y a la comprobación de qué tipo de actividad está desplegando en lo concerniente a la búsqueda de empleo. Estas mismas diferencias se trasladan a los acuerdos de empleo, que actúan como una suerte de contrato entre la persona desempleada y su oficina de empleo, concretando las obligaciones de búsqueda de empleo de aquellas y responsabilizándola a la postre de su resultado.

3) EL MODELO CONTINENTAL: LOS CASOS DE FRANCIA Y BÉLGICA

En segundo lugar, por lo que hace al modelo continental francés⁴³, la regulación de buena parte de las cuestiones relativas a la protección por desempleo se recoge en el *Code du Travail*, dentro de su Libro IV. En concreto nos vamos a referir a las secciones primera y segunda del capítulo primero, dedicado a la inscripción del demandante de empleo y a la búsqueda de empleo. Sin embargo, la particularidad de la protección por desempleo francesa, consistente en que la gestión del nivel contributivo no corresponde al Estado sino a los agentes sociales, obliga necesariamente a tener en cuenta también el Convenio de 1 de enero de 2001 y su reglamento anexo⁴⁴.

⁴² Ésta es una de las novedades introducidas por la reforma de 2011. En general, la tendencia en los últimos veinte años ha sido la de restringir los requisitos de acceso al desempleo y otros beneficios sociales, así como la cesión transferencia de los servicios públicos relacionados con ellos hacia el sector privado. Freedland, M.; Kountouris, N.; Prasil, J., «Royaume Unis. United Kingdom», en Laulom, S., Escande-Varniol, M. C., Mazuyer, E., Vielle, P. (eds.) *Quel droit social dans une europe en crise?*, Larcier, 2012, p. 320.

⁴³ Kessler, F., *Droit de la protection sociale*, Dalloz, Paris, 2012, pp. 475-495. Un estudio completo en castellano puede consultarse en Mella Méndez, L., *El compromiso de actividad del desempleado*, Centro de Estudios Financieros, Madrid [etc.], 2005, pp. 29-49. Los cambios más importantes ocurridos en el sistema de protección por desempleo francés se agrupan en tres bloques distintos, relativos al propio aseguramiento, que se ha simplificado y mejorado; a la organización de los servicios de empleo; y a las obligaciones de búsqueda de los desempleados. Sobre esta cuestión y sobre cómo la crisis económica ha afectado al ámbito social en Francia, vid. Freedland, M. y otros, «Quel droit social dans une europe en crise?», cit., pp. 157-187.

⁴⁴ Puede consultarse en la página web de la UNEDIC (Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce), que junto a la ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi) conforman el organismo gestor del desempleo en Francia, denominado Pôle d'Emploi.

El procedimiento descrito en los preceptos que lo integran podría describirse como sigue. Tras la inscripción en la lista de demandantes de empleo, que debe ser renovada periódicamente, las personas desempleadas son clasificados en función del objeto de su demanda de empleo y su disponibilidad para encontrar un nuevo puesto de trabajo. Asimismo, el art. 5411-6 establece que la persona trabajadora desempleada está obligada a participar en la definición y en la actualización de su “proyecto personalizado de acceso al empleo” (*Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi*); a buscar de forma activa y repetida empleo; y a aceptar una oferta de trabajo razonable o adecuada.

Por lo que respecta al proyecto personalizado de acceso al empleo, el art. 5411-6-1 señala que debe ser elaborado conjuntamente por la persona desempleada y el servicio de empleo y firmado por ambos teniendo en cuenta la formación, conocimientos y competencias adquiridos a lo largo de sus diversas experiencias profesionales, su situación personal y familiar, así como la situación del mercado de trabajo local, la naturaleza y categoría del empleo o empleos demandados, la zona geográfica de referencia y el nivel salarial requerido.

Del otro lado, el proyecto garantiza una reconfiguración o adaptación continua de los servicios prestados por los servicios de empleo, especialmente en materia de acompañamiento y formación. Es uno de los aspectos en los que la Ley hace un especial hincapié, esto es, que las medidas en él contempladas deben ser actualizadas de forma periódica.

Esta actualización continua lleva aparejada una revisión de la “oferta razonable de empleo”, que se flexibiliza con el paso del tiempo⁴⁵. A este respecto, la normativa francesa establece criterios similares a los del art. 231.2 LGSS en relación a la colocación adecuada, en concreto, en lo que hace determinadas referencias en materia salarial y geográfica⁴⁶ (art. 5411-6-1 *Code du Travail*).

A este respecto se prevé que, transcurridos seis meses desde la firma del proyecto sin que se hubiera encontrado trabajo, la agencia de colocación debe reunirse con la persona trabajadora desempleado a los efectos de modificar el proyecto. A tal fin puede proponérsele una nueva entrevista con el objetivo de evaluar de una forma más minuciosa sus competencias y facultades personales y profesionales. Si transcurridos seis meses más, la búsqueda de empleo continuara sin fructificar, será necesaria una nueva entrevista y el planteamiento de nuevas acciones.

<http://www.unedic.org/article/reglement-general-annexe-la-convention>

⁴⁵ A este respecto, aunque no se dice expresamente, parece que el proyecto personalizado de acceso al empleo comprendería la oferta razonable de empleo. Esto sería equivalente a lo que en nuestro país ocurre con el compromiso de actividad y la colocación adecuada. Sin embargo, aunque puede establecerse un paralelismo entre colocación adecuada y la “oferta razonable” francesa, no ocurre lo mismo con el compromiso de actividad y el proyecto personalizado, más cercano al español itinerario individual y personalizado de empleo. Mercader Uguina, J. R.; Pérez del Prado, D. (eds.), *Reflexiones y Propuestas Sobre Protección Social y Empleabilidad Para Jóvenes y Parados de Larga Duración* | Mercader Uguina, Jesús R. y Pérez del Prado, Daniel, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

⁴⁶ En particular, destaca el criterio salarial. De acuerdo con lo previsto en el art. 5411-6-3, desde el tercer mes el beneficiario tiene el deber de aceptar los puestos retribuidos con al menos el 95% del salario anterior, mientras que a partir del sexto tal límite se reduce al 85%. En todo caso, se establece como límite infranqueable el nivel salarial habitual en la región o profesión de referencia (art. 5411-6-4).

Debe notarse que estas citas tienen también una función de control, pudiéndose establecer más entrevistas de este tipo cuya periodicidad dependerá de la fase del proyecto en que se encuentre la persona trabajadora desempleado. Junto a ellas se prevén un conjunto de sanciones de naturaleza definitiva o temporal que pueden llegar a implicar, no solamente la pérdida del derecho, sino la expulsión del sistema con la consiguiente pérdida, en el nivel contributivo, de todas las cotizaciones que pudieran tenerse pendientes y por un tiempo igual al de la pérdida del derecho.

En suma, como podemos comprobar y era de esperar, el modelo francés es el que más semejanzas presenta con el español, mezclando los conceptos de itinerario personalizado y colocación adecuada, construyendo un modelo más próximo al británico que al nórdico y, por tanto, en el que predomina el control, pero de una forma mucho más atemperada que en el caso anglosajón.

Junto a éste, debemos mencionar aquí unas breves notas sobre el sistema de inserción profesional belga para jóvenes sin primera experiencia profesional, dado su carácter singular comparativamente.

Las llamadas “*allocations d’insertion*”⁴⁷ son una prestación completamente excepcional. Sólo otros nueve países de la OCDE, además de Bélgica, presentan prestaciones por desempleo basadas únicamente en los estudios y no en una trayectoria profesional previa⁴⁸. Nacida en 1933, no será hasta 1968 cuando se extienda a todos los jóvenes estudiantes⁴⁹, si bien las condiciones, lógicamente, han ido variando con el tiempo.

Los requisitos para su causación son los siguientes: 1) no estar sometido a “*l’obligation scolaire*” o escolarización obligatoria; 2) haber terminado los estudios, aprendizaje (formación profesional) o una formación enumerada en el real decreto regulador del desempleo; 3) haber finalizado todas las actividades previstas en el plan de estudios correspondiente; 4) cumplir un periodo de espera de 12 meses, 5) tener menos de 30 años, 6) haber buscado activamente empleo.

⁴⁷ Para un estudio de esta prestación, vid. D. Roulive, «*Les allocations d’attente*», en *La réglementation du chômage: vingt ans d’application de l’arrêté royal du 25 novembre 1991*, 2011, pp. 321-355. Con la actualización ofrecida por Paul Parlsterman, «*Les réformes de l’été en matière de chômage*», en Francine Étienne, Michel Dumont (eds.) *Regards croisés sur la sécurité sociale*, 2012, pp. 945-966.

⁴⁸ sonnet recoge para la OCDE, cuatro países además de Bélgica. Concretamente Dinamarca, Grecia, Luxemburgo y República Checa. A. Sonnet; OCDE, Belgique. *Des emplois pour les jeunes - Jobs for Youth*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France, 2007, p. 14. No obstante, la propia OCDE, en informes posteriores, enumera un listado de diez países (Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Reino Unido -quedándose fuera la República Checa-) en los que los jóvenes que no han tenido acceso jamás a un empleo, pueden sin embargo acceder a una prestación (asistencial) por desempleo. OECD, *Des débuts qui comptent! Des emplois pour les jeunes*, OECD Publishing, 2010, pp. 146-148. En informes más recientes, se enumera, si bien no exhaustivamente, hasta cinco países en los que los jóvenes que dejan la educación pueden acceder a una prestación por desempleo (Australia, Bélgica, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido). OECD, *The OCDE Action Plan for Youth*, OCDE, Paris, 2013, p. 11. La base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social (cuya última actualización es de 2012), confirma el listado de diez países anteriormente enunciado.

⁴⁹ J Oosterbosch; F Tilman, *Problématique du chômage à travers le traitement juridique de trois groupes sociaux: femmes, jeunes et étrangers*, Services du Premier Ministre, Bruxelles, 1981, pp. 55-56. Para algo más de detalle, vid. D. Roulive, «*La réglementation du chômage*», cit., pp. 323-324. Por cierto, que en sus inicios no era una prestación diferente, sino una manifestación más de la prestación por desempleo “genérica”. No será hasta las reformas de 1982 y 1991 cuando adquiera tal morfología bajo la denominación de “*allocation d’attente*”.

Se trata ésta por tanto de una prestación dirigida a la primera etapa de la vida profesional de la persona trabajadora, en la que aún no cuenta con experiencia profesional. Su objetivo fundamental es otorgar protección social para una de las transiciones laborales más importantes, precisamente la que va desde la escuela o formación hasta el trabajo. De ahí que esté concebida para trabajadores jóvenes, entiendo por tal a los que finalizan sus estudios y hasta los 30 años de edad.

Por lo que hace a la primera de las condiciones, es preciso distinguir dos supuestos distintos. De una parte, el de la regla general, en virtud de la cual la *obligation scolaire* o escolarización obligatoria termina al final del año escolar en curso en el cual el joven cumple la edad de 18 años. De otra, una regla especial, según la cual la "*obligation scolaire à temp pleine*" tiene su fin después de los dos primeros años de educación secundaria y se extiende en todo caso hasta la edad de 15 años. En este segundo supuesto, se permite al estudiante continuar sus estudios de forma parcial, pudiéndolo combinar con la percepción de una *allocation de transition* a modo de desempleo parcial. En este sentido, esta prestación sería una especie de submodalidad de la que ahora comentamos.

Por consiguiente, se entiende cumplido este requisito, esto es, bien siguiendo los estudios de educación secundaria a tiempo completo hasta al menos los 18 años; bien siguiendo curso en horario reducido completado con diversos tipos de formación profesional⁵⁰.

La regulación enumera una serie de estudios, prácticas y formación profesional que abren el derecho a la prestación (subsidio de inserción). El nivel de exigencia varía según cada tipo: en unos casos se le exige tener un diploma, en otros haber terminado la formación, en otros, simplemente haber seguido esos estudios⁵¹.

Es necesario, en todo caso, haber puesto fin a tales estudios, ya sea habiendo cumplido con todas las actividades dispuestas en el programa formativo, ya sea por haber abandonado los estudios, el programa o formación de que se trate. De esta forma si, terminados los estudios, se prosiguieran algunos otros, el joven no podrá ser percibir el subsidio, bajo la lógica de que es necesario que esté disponible para el mercado de trabajo.

Pero no basta con haber puesto fin a la vida estudiantil para poder tener acceso al subsidio. Además, es necesario cubrir un período de espera (denominado "*stage d'insertion professionnelle*") de un año (antes del 1 de enero de 2012, la duración era variable con la edad y el nivel de formación y podía ser de 6, 9 o 12 meses). En concreto la duración del período de espera es de 310 días (se excluyen los domingos y festivos) a contar desde el momento en que se finalicen los estudios, prácticas o actividades formativas. A los efectos del cómputo de este período de espera se tienen en cuenta, con excepción de los domingos: las jornadas de trabajo asalariado o similares, las jornadas en que haya estado inscrito como demandante de empleo, las jornadas en el extranjero para la realización de cursos de formación (convalidables) que mejoren la inserción profesional, las jornadas de trabajo como independiente (autónomo) a título principal, las del servicio militar voluntario, con un máximo de cinco meses, y las jornadas de cohabitación con un belga ocupado en las fuerzas armadas en el extranjero, las jornadas de apoyo previo

⁵⁰ Loi 29 juin 1983 sur l'obligation scolaire.

⁵¹ Art. 36, A.R. 25 nov. 1991.

a un “*prêt de lancement*” y las jornadas de prohibición de trabajar para un trabajo determinado.

Durante todo el período de espera, como cualquier otro desempleado, es necesario estar a disposición del servicio público de empleo y aceptar una oferta de trabajo adecuada (“*convenable*”)⁵², así como contar con una evaluación positiva en la búsqueda de empleo por parte de los servicios de empleo.

4) MODELO FLEXISEGURIDAD: LA VARIANTE DANESA

A pesar de las críticas a la flexiseguridad, que la dibujan como el caballo de Troya de la flexibilización de las relaciones laborales a lo largo y ancho del continente europeo⁵³, la UE sigue apostando por ella como la clave para conjugar unos mercados laborales flexibles que la creciente competitividad internacional parece exigir, con el tradicional Estado de Bienestar que caracteriza al modelo social europeo. En el ámbito de las políticas de empleo, este concepto se ha materializado a través del fomento y desarrollo de las políticas activas, que es uno de los tres elementos, junto con la flexibilidad del mercado laboral y la generosidad de sus prestaciones, que caracterizan al modelo de flexiseguridad danés⁵⁴.

Con carácter general, se ha caracterizado al modelo como de “derechos y obligaciones”, poniendo un especial énfasis a este respecto. La persona desempleada tiene derecho a que se elabore un “plan de trabajo individualizado” que contenga el conjunto de actividades que, de acuerdo a sus especiales características, se adapte mejor a sus circunstancias y, por tanto, permita de una forma más efectiva retornar al mercado laboral. A la vez, además del derecho, se tiene la obligación de tomar parte de los diferentes programas o manifestaciones de las políticas activas de empleo y que integran aquél.

Descendiendo a lo más concreto, a lo largo del proceso de reintegración en el empleo, resulta posible distinguir entre un período “pasivo” y uno subsiguiente de “activación”. Esto no implica que en esa primera fase no exista un apoyo institucional al desempleado por parte de los servicios de empleo, sino simplemente que en esa fase aquél cuenta con una mayor autonomía en lo que hace a la búsqueda de empleo, frente a la segunda etapa, más restringida, en la que el seguimiento, control y apoyo institucional es notablemente mayor. Como vamos a ver, en la activación tiene un papel esencial el ya mencionado “plan individualizado de empleo” o “plan de empleo”.

⁵² Art. 36, AR 25 nov. 1991.

⁵³ Críticas que la UE reconoce abiertamente: Comisión Europea, SWD(2012) 97 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Mercados de trabajo abiertos, dinámicos e inclusivos” (en su versión inglesa), Bruselas, 2012. Desde esta perspectiva crítica se ha definido la flexiseguridad como «el otorgamiento de derechos de protección social mínimos frente al recurso masivo a relaciones laborales flexibles». Freedland, M. y otros, «Quel droit social dans une europe en crise?», cit., p. 33.

⁵⁴ La descripción que se muestra a continuación ha sido extraída de Madsen, P. K., «How can it possibly fly? The paradox of Dynamic labour market in a Scandinavian Welfare State», CARMA Research Paper, Nº 2, 2005. Madsen, P. K., «Denmark», en *The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation*, de Beer, P. y Schils, T., Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2009. Para más detalles, encuadrando las políticas de empleo dentro del modelo de flexiseguridad danés y analizando las últimas tendencias en cuanto a su evolución. Pérez del Prado, D., “De la flexiseguridad a “asegurar la flexibilidad”. Últimas tendencias en el modelo danés”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 2011, pp. 101–120.

Cuando un trabajador queda desempleado, debe acudir a registrarse en su oficina de empleo o en la oficina de empleo de su aseguradora⁵⁵, gestión que puede realizar por Internet. Dentro de las tres semanas siguientes, debe elaborar un *currículum vitae* en el que describa su cualificación profesional, experiencia y qué tipo de puestos le interesan y que pasará a integrar una base de datos nacional. Como es lógico, puede requerir la ayuda de su centro de empleo para elaborar el *currículum*. La persona desempleada debe acceder, por vía telemática, al banco de empleo y confirmar que está buscando activamente un nuevo empleo.

Desde que la persona trabajadora queda en situación de desempleo, puede recibir una propuesta para participar en un programa de activación integrante de su “plan de empleo”, que es un documento que contiene el itinerario individualizado que seguirá la persona trabajadora en su camino de vuelta al empleo, y que prevé el conjunto de medidas en las que tendrá que participar. El “plan de empleo” ha de ser firmado tanto por la persona desempleada como por la oficina de empleo, como si de un contrato se tratara, y puede incorporar la participación en determinadas políticas activas a propuesta de la persona desempleada, siempre que esto sea aceptado por el centro de empleo. El rechazo del plan de empleo, ya se haya ofertado éste en el período pasivo o activo, puede conllevar la retirada de la prestación.

Tras un mes en desempleo, todo desempleado debe asistir a una entrevista con su fondo asegurador en la que se discuten los contenidos del *currículum* de acuerdo con las distintas opciones de empleo posible y en la que se le aconseja acerca de las estrategias más adecuadas para la búsqueda de empleo y se le da información sobre determinados puestos disponibles. Tras esta primera entrevista, la persona desempleada deberá tener otras, tanto con el fondo asegurador, como con la oficina de empleo cada tres meses. En el primer caso, el objetivo es comprobar la disponibilidad de la persona desempleada en lo que hace a la búsqueda de empleo. En el segundo, analizar las opciones de empleo disponible para la persona trabajadora. En la práctica, no obstante, existe un cierto solapamiento en los servicios que prestan una y otra entidades.

Después de 9 meses, al desempleado se le considera parado de larga duración, lo que implica que pasa a ser objeto de un mandato de activación, pasa a la fase de activación. Este plazo se reduce a seis meses cuando se trata de trabajadores jóvenes (menores de 30 años) y maduros (mayores de 60 y menores de 64 años).

La activación, cuyo contenido es decidido por el propio centro de empleo tras una entrevista con la persona desempleada en la que se evalúan sus carencias y necesidades y que se plasma en el “plan de empleo”, conlleva la adopción de medidas obligatorias entre un amplio abanico de posibilidades. Entre las medidas actualmente vigentes (en los últimos años se ha reducido la variedad de políticas activas de empleo) destacan las relativas a la orientación y formación, empleo con un subsidio temporal y formación

⁵⁵ En Dinamarca se distinguen dos niveles de protección frente al desempleo. El que se realiza a través de aseguramiento, a través de una serie de fondos autorizados por el Estado; y el previsto para quienes no están asegurados o no cumplen con los requisitos de acceso a la protección asegurada, en cuyo caso pueden solicitar una ayuda de carácter social que son competencia de los municipios.

para el autoempleo. Éste es probablemente el rasgo más destacado del modelo danés, que su apuesta por las políticas activas de empleo se centran fundamentalmente en la activación.

5) CONCLUSIONES

El estudio comparado de las políticas de empleo dirigidas a jóvenes y personas desempleadas de larga duración pone de manifiesto una preocupación transversal en los organismos internacionales y regionales por la inclusión laboral de estos colectivos vulnerables. Tanto la OIT como la OCDE y la Unión Europea han desarrollado marcos estratégicos que convergen en la necesidad de implementar políticas integrales, inclusivas y que trascienden el ámbito de las políticas de empleo y de protección frente al desempleo.

En el caso de los jóvenes, se constata que el desempleo juvenil persiste como un fenómeno estructural, con tasas significativamente superiores a las del desempleo general. Las propuestas de la OIT, articuladas en torno al Plan de Acción 2020–2030, promueven un enfoque holístico que abarca desde la política económica, pasando por las de empleo y protección social, hasta la mejora de las condiciones laborales y el fortalecimiento de los derechos laborales. La OCDE, por su parte, enfatiza la necesidad de que los jóvenes adquieran competencias pertinentes y la mejora de las transiciones en el mercado laboral mediante servicios personalizados y una agenda que vincula la política de empleo con la inclusión social y el bienestar general.

La Unión Europea ha desarrollado instrumentos específicos para abordar el desempleo juvenil, destacando la Garantía Juvenil, que busca asegurar que los jóvenes reciban una oferta de empleo, formación o prácticas en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar sus estudios. Esta iniciativa, reforzada tras la pandemia de COVID-19, se complementa con medidas como el programa ALMA, orientado a jóvenes desfavorecidos, y con una inversión significativa a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el instrumento NextGenerationEU, que reflejan el compromiso financiero de la UE con el empleo juvenil. Estas acciones se inscriben en una lógica de activación, inclusión y sostenibilidad, que busca integrar a los jóvenes en el mercado laboral mediante itinerarios personalizados y apoyo estructural.

Respecto a las personas desempleadas de larga duración, se destaca la necesidad de políticas activas de empleo focalizadas, servicios personalizados y una protección social ampliada. La OIT propone medidas que integran formación, apoyo al autoempleo y extensión de las prestaciones, mientras que la OCDE subraya la importancia del acompañamiento individualizado, la cooperación interinstitucional y la evaluación rigurosa de las intervenciones. La UE, por su parte, ha adoptado la Recomendación del Consejo de 2016, que establece un itinerario de integración laboral basado en la inscripción en los servicios públicos de empleo, la evaluación individualizada y la oferta de un acuerdo de integración laboral, todo ello con el objetivo de facilitar el retorno al empleo mediante un enfoque coordinado y personalizado.

El estudio comparado de modelos nacionales —liberal (Reino Unido), continental (Francia y Bélgica) y nórdico (Dinamarca)— permite identificar distintas filosofías de intervención. El Modelo Liberal, ejemplificado por el Reino Unido, se caracteriza por un control estricto y la condicionalidad (el *Jobseeker Agreement* y las revisiones quincenales), que prioriza la responsabilización individual de la persona desempleada y el uso de mandatos de activación para forzar la reincorporación rápida, flexibilizando la aceptación de la oferta de empleo tras un breve periodo. En contraste, el Modelo Continental, con casos como Francia, adopta un enfoque de control más atemperado, centrado en el Proyecto Personalizado de Acceso al Empleo, que opera como un itinerario guiado, aunque también incorpora la obligación de aceptar ofertas razonables bajo amenaza de sanción. El caso belga de las *allocations d'insertion* ilustra una singularidad continental al extender la prestación a jóvenes sin experiencia laboral previa, destacando una aproximación más protectora hacia la inclusión. Finalmente, el modelo danés de flexiseguridad se distingue por su equilibrio entre derechos y obligaciones, con una fuerte apuesta por las políticas activas de empleo y la elaboración de planes individualizados de reinserción, que se acompañan de una generosa protección social.

En conjunto, estos modelos reflejan la tensión entre flexibilidad y seguridad en el diseño de las políticas de empleo contemporáneas. Asimismo, parten de consideraciones teórico-económicas, pues el modelo liberal, se centra en explicar el fenómeno del paro en el propio comportamiento de la persona desempleada; mientras que el resto de modelos admiten otras tesis, como el estado general de la economía, lo que convierte a las políticas de empleo en un complemento de la política económica. Aunque la flexiseguridad emergió como un modelo capaz de equilibrar ambos polos, lo cierto es que las críticas han puesto el acento en su inclinación por la flexibilidad y su poca atención a la seguridad, empobreciendo las condiciones de trabajo y los derechos de protección social, especialmente de aquellos en peor situación.

Ante estas debilidades, la personalización de itinerarios, el refuerzo de competencias, la cooperación institucional y el refuerzo de la protección social emergen como elementos clave para afrontar los desafíos del desempleo juvenil y de larga duración en el contexto de transformación del trabajo. Dicho de otra forma, para superar estas críticas es necesario poner el acento en la seguridad de las personas trabajadoras y desempleadas. Si se prefiere, pasar de un modelo de obligaciones a otro de derechos y obligaciones, que actúe como complemento de la política económica, verdadero motor de la creación de empleo.

En este contexto, la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo habría introducido un cambio significativo en nuestro modelo de empleo, hasta tal punto que permitiría hablar de un tránsito desde el modelo continental hacia uno flexiseguro o, incluso, completamente nuevo. Nosotros apostamos por esta segunda opción, dado el especial acento que pone en los derechos, y lo que es más importante y novedoso, por garantizar su exigibilidad.

En efecto, La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo parte de una novedosa concepción de las políticas de empleo como derechos subjetivos que coadyuban a la consecución

ción de la igualdad efectiva y se impone a los sujetos intervinientes, sean de la naturaleza que sean. Esto implica que las Administraciones Públicas asuman un papel muy activo, pues son garantes últimos de la adecuada coordinación de todos los sujetos y medios intervinientes y de la prestación adecuada de los servicios. Pero también supone dar visibilidad a la enorme diversidad de agentes privados que gestionan las políticas de empleo, dotarles del apoyo normativo y de medios suficientes, elevar los estándares de prestación de los servicios y asumir el enorme reto de su coordinación junto a los públicos. El fin último es poner al servicio de la ciudadanía unas políticas de empleo más eficaces y eficientes.

De esta forma la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo pasa a un estadio siguiente en la evolución de la gestión de las políticas de empleo, en el que las personas tienen derecho a acceder a los servicios y programas de empleo de forma individual y exigible, no como una mera expectativa o prestación discrecional por parte de la administración. De esta forma, la norma transforma las políticas de empleo en instrumentos garantizados y exigibles, con el objetivo de reforzar la inclusión laboral, la equidad y la eficacia del sistema público de empleo.

El próximo apartado lo dedicaremos precisamente a esta cuestión, a analizar el modo en que la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo ha venido a articular el conjunto del sistema nacional de empleo y las políticas de empleo, dando pie a un amplio abanico de servicios y programas orientados a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas jóvenes y de larga duración, tanto a nivel nacional, como en cada una de las Comunidades Autónomas.

IV. Análisis de las políticas de empleo dirigidas a las personas jóvenes y a las personas en situación de desempleo de larga duración

1) LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO Y LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL EMPLEO

El poseer un empleo tiene una gran significación social: es un factor fundamental, si no el principal, en la estructuración de la vida de las personas y, a su vez, también es esencial en la organización de las sociedades modernas. El trabajo es un eje central que permite el acceso a los bienes de consumo y facilita oportunidades, proporciona un sentido de pertenencia y contribuye a la cohesión social⁵⁶. La carencia del mismo conlleva correlativamente una serie de carencias y riesgos de exclusión social⁵⁷, razón por la cual adquiere una dimensión constitucional: el artículo 35 de la Constitución Española reconoce a todas las personas el «derecho a un trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo». Se entiende, pues, como condición esencial para garantizar la inclusión y la dignidad de cada individuo y un pilar básico para el desarrollo económico y social.

⁵⁶ Nova Melle, P.; Iglesias Fernández, O., «Trabajo y bienestar social», Díaz Martínez, J.A.; Rodríguez Rodríguez, R.M. (eds), *Introducción a la sociología actual para trabajo social*, UNED, Madrid, 2022, págs. 281-313.

⁵⁷ AA.VV., *Manual de política y derecho del empleo*, Tecnos, Madrid, 2011, pág. 17.

Sin embargo, la distancia entre la realidad y el reconocimiento jurídico-positivo del derecho al trabajo exige la intervención del Estado, de modo que toda persona, por imperativo constitucional, tiene derecho a acceder, «no a un puesto de trabajo concreto, sino a una organización de servicios predispuesta por los poderes públicos para facilitarse tal ocupación⁵⁸». Ahora bien, en una economía de mercado, que se asienta sobre la autonomía de la voluntad y de libertad de empresa, el Estado dispone limitadamente del objeto del derecho al trabajo a través de las políticas de empleo⁵⁹.

Aunque la *Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo*, no recoge una definición de política de empleo, en términos teóricos se identifica con cualquier intervención del poder público dirigida a contener los riesgos del mercado laboral a los que se enfrentan las personas trabajadoras y a responder a sus demandas de protección social⁶⁰. Se integran, principalmente, por las políticas activas de empleo –protagonistas de este estudio–, junto a las políticas pasivas de empleo, definidas en la Ley 3/2023 como el «conjunto de prestaciones y subsidios orientados a la protección económica de las situaciones de desempleo, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución».

En síntesis, las políticas de empleo conforman una parcela especializada de la acción de los poderes públicos dirigida al mercado de trabajo⁶¹, habida cuenta de la cuestionable eficiencia del mismo y de sus problemas estructurales.

Por su parte, las políticas activas de empleo, definidas en la Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo (artículo 31) como «el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social», tienen como finalidad última facilitar el acceso al mercado laboral y mejorar las oportunidades de inserción y empleabilidad de las personas en edad de trabajar.

Todo ello, en un contexto español – y global – complejo, marcado por el reto estructural de transformar el mercado de trabajo para responder a las exigencias de un entorno cada vez más dinámico, cambiante y subordinado a las transiciones tecnológica, demográfica y ecológica. El documento *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, elaborado por el Gobierno de España, recoge como desafío la necesidad de resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas e identifica como una de las prioridades estratégicas la superación de las deficiencias estructurales del empleo, con los objetivos de reducir la tasa de desempleo a menos de la mitad, alcanzar una tasa de empleo del 80 % en 2050 y cerrar progresivamente las brechas de género.

58 MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.; LÓPEZ INSUA, B.M.; *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional* (AA.VV.), Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pág. 58.

59 *Ibidem*, pág. 49.

60 CLEGG, D; DURAZZI, N. (eds.), *Handbook of labour market policy in advanced democracies*, Edward Elgar Publishing, 2023, pág. 1.

61 NAVARRO NIETO, F., «Las políticas de empleo en España: una visión panorámica», en NAVARRO NIETO, F; COSTA REYES, A; *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*, Bomarzo, 2021, págs. 9-66.

2) PERSONAS JÓVENES Y DESEMPLEADAS DE LARGA DURACIÓN: COLECTIVOS PRIORITARIOS

Ahora bien, no todas las personas enfrentan las mismas dificultades para acceder a un empleo o para mantenerlo en condiciones dignas. Determinados colectivos presentan mayores obstáculos debido a múltiples factores que los convierten en grupos especialmente vulnerables frente al desempleo, entre los que se encuentran las personas jóvenes y aquellas en situación de desempleo de larga duración. De ahí, que las políticas activas de empleo deban dirigirse de manera prioritaria hacia estos colectivos, diseñando una intervención pública conforme al principio de igualdad real y efectiva, mediante una atención reforzada y actuaciones específicas para reducir su desventaja comparativa en el mercado laboral.

De hecho, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (artículo 50) los incluye entre los colectivos vulnerables: «Se considerarán colectivos vulnerables de atención prioritaria, a los efectos de esta ley, a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad», para lo cuales se adoptarán «programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, con el objeto de promover una atención específica hacia las personas integrantes de los mismos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo».

En ambos colectivos, son numerosos los factores, tanto estructurales como coyunturales, que provocan las dificultades para el acceso a un puesto de trabajo.

A efectos de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (artículo 53), se considera joven a la persona que «no haya alcanzado los treinta años o sea beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil» y se considera «en todo caso, colectivo prioritario para la política de empleo el conformado por las personas jóvenes, especialmente por aquellas que superen los 18 años y carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el artículo 11.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la conclusión de un contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios».

En la actualidad, muchos estudiantes finalizan su etapa formativa desorientados y confusos, atisbando las incoherencias del sistema y descubriendo experiencias inéditas que van perfilando trayectorias vitales inestables⁶². La concurrencia de los empleos basura, los mini empleos, las falsas becas, la precarización y el paro, son una auténtica bomba destructiva para la credibilidad de los sistemas educativos, llegando a afirmarse que «[las personas jóvenes] tienen un futuro con menos oportunidades que las generaciones precedentes, pese a haber alcanzado mayores cotas de educación⁶³». A las personas jóvenes «les han vendido el discurso del esfuerzo y parece que ahora el sistema no tiene

62 DÍAZ MORENO, V., «Juventud y exclusión social», en DÍAZ MARTÍNEZ, J.A.; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, R.M., *Introducción a la Sociología para Ciencias Sociales*, UNED, Madrid, pág. 403-428.

63 FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M., «El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente», *Revista internacional de doctrina y jurisprudencia*, vol.34, junio 2025, págs.1-33.

hueco para ellas⁶⁴», pues es el colectivo que mayor tasa de desempleo sufre. En muchos casos, se ven obligadas a aceptar «cualquier empleo de baja cualificación, a trabajar a cualquier precio, a estudiar lo que el mercado laboral dicta y no aquello por lo que tenían vocación, a volver una y otra vez al hogar familiar con mayor o menor frustración o a aceptar trabajo en otro país⁶⁵». A su vez, también se extiende entre ellas el desánimo que, por no tener un empleo y por no creer que haya empleo disponible, limita la búsqueda de un trabajo⁶⁶.

Las dificultades para el acceso al empleo entre la población joven son multifactoriales, pero destacan: una limitada experiencia profesional⁶⁷, que les conecta con la que la falta de oportunidades iniciales y perpetúa la dificultad para acceder posteriormente a empleos estables y de calidad; el desajuste entre la formación adquirida y las competencias demandadas por las empresas, tanto por la sobrecualificación (entendida como el uso ineficiente del capital humano que ocupa puestos con menores requerimientos) como por el déficit de talento (en referencia a las dificultades para encontrar candidatos adecuados en ciertos puestos⁶⁸); y la segmentación laboral que tiende a situarlos en empleos temporales y precarios, especialmente en contratos de muy corta duración (sobre todo antes de la reforma laboral de 2021⁶⁹).

Además, recientemente, se ha vuelto a poner de manifiesto que el aumento del empleo temporal también es preocupante por la sostenibilidad a largo plazo de la situación socioeconómica y demográfica, dado que las decisiones educativas y de crianza suelen concentrarse en las primeras etapas del ciclo de vida⁷⁰. La razón de mayor peso hay que buscarla en el «precario modelo de ocupación actual» que «les impide alcanzar cierta estabilidad, influye en sus competencias profesionales y desincentiva la consecución de proyectos vitales y de natalidad⁷¹».

Habida cuenta de esta problemática particular, las políticas activas de empleo para este colectivo deben perseguir los objetivos de facilitar una transición exitosa entre la etapa educativa y el empleo, favorecer la inserción laboral y el ajuste entre la demanda y la oferta de trabajo y fomentar la estabilidad laboral necesaria para iniciar su ciclo de vida adulta y su participación en el mercado laboral y en el sistema productivo⁷². Así, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo reconoce la necesidad de medidas específicas para garantizar su acceso y consolidación en el mercado de trabajo, incluyendo la promoción

⁶⁴ García García, A., «Algunas dudas sobre las prácticas como medidas de fomento del empleo juvenil y frente al reto demográfico», Fernando Pablo, M.M.; Domínguez Álvarez, J.L., *Rural renaissance: territorio, precio y valor*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, págs. 203-217.

⁶⁵ Bernardino, M.D., *Estudio Multinivel de Las Políticas de Empleo Juvenil*, Dykinson, S.L., 2021, pág. 211.

⁶⁶ Consejo Económico y Social de España, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2024, 2025*, pág. 175.

⁶⁷ Consejo Económico y Social de España, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2023, 2024*, pág. 116.

⁶⁸ *Ibidem*, págs. 172-175.

⁶⁹ Consejo Económico y Social de España, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2024, 2025*, pág. 173.

⁷⁰ Biagi, F.; Sala, J., *A journey into troubled waters? - Mapping the occupational trends of young workers in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.

⁷¹ Fernández Ramírez, M., «El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente», *Revista internacional de doctrina y jurisprudencia*, vol.34, junio 2025, págs. 1-33.

⁷² CES, *Informe: jóvenes y mercado de trabajo en España, 2020*, pág. 177.

del empleo de calidad, la formación profesional y el retorno al sistema educativo en el caso de los menores de 18 años. Además, se contempla la posibilidad de establecer condiciones específicas de trabajo y empleo, siempre que estén justificadas y no impliquen discriminación (Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo).

Por otro lado, el desempleo de larga duración se refiere al número de personas que no tienen trabajo y que han estado buscando un empleo activamente durante al menos doce meses, lo que genera una situación individual de vulnerabilidad por el riesgo de exclusión social⁷³, la carencia de medios para subsistir e incluso problemas de salud⁷⁴ (por ejemplo, tienen conflictos con familiares o personas de su entorno a causa de su situación laboral y reducen sus relaciones sociales⁷⁵). Las personas en esta situación enfrentan un círculo vicioso de exclusión laboral: un tiempo prolongado sin empleo genera desactualización de competencias, pérdida de autoestima y motivación, y, en muchos casos, estigmatización social y empresarial⁷⁶. Además, a una edad avanzada, la baja cualificación y la obsolescencia de habilidades en un contexto de transformación tecnológica y digital refuerzan estas dificultades.

En otro nivel, el desempleo de larga duración no solo afecta a la persona que lo sufre, sino produce un impacto colectivo, tanto en términos de tejido social, como desde una perspectiva económica en relación al crecimiento y las finanzas públicas⁷⁷. Esto es, supone una pérdida de capital humano, limita el potencial de crecimiento y supone una preocupación más para las finanzas públicas al incrementar el gasto social. Por ello, además de ser un problema individual, constituye un fenómeno estructural que exige respuestas prioritarias en el marco de las políticas activas de empleo.

3) MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN MULTINIVEL

Cualquier intervención pública en materia de empleo no surge de la nada, sino que cada medida se inserta en un complejo conjunto de medidas y de programas de acción pública, cuya planificación y ejecución requiere la coordinación de diversos niveles administrativos.

Así, el diseño y la implementación de las políticas activas de empleo en España se encuentran fuertemente condicionados por el marco europeo de gobernanza. La Unión Europea proporciona orientaciones estratégicas a través de iniciativas como la *Estrategia Europea de Empleo* o el *Semestre Europeo* y, además, constituye la principal fuente

⁷³ Observatorio Estatal Del Desempleo De Larga Duración, Informe de resultados de investigación, 2024, pág. 35.

⁷⁴ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01). Farré L., Fasani F, Mueller H., «Feeling useless: the effect of unemployment on mental health in the Great Recession», Barcelona GSE Working Paper Series, Working Paper n.838, 2015. Bentolilla, S., García-Pérez Marcel Jansen, J.I., «Are the Spanish Long-Term Unemployed Unemployable?», CEMFI Working Paper n. 1707, January 2017.

⁷⁵ Observatorio De Desempleo De Larga Duración, Infografía: Panorama del desempleo en España, 2024.

⁷⁶ Comisión Europea, The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes, Informe final, 2019.

⁷⁷ Tribunal De Cuentas Europeo, Informe especial. Ayuda del FSE para combatir el desempleo de larga duración: las medidas se deben orientar, adaptar y supervisar mejor, 2021.

de financiación de gran parte de estas políticas a través de instrumentos financieros como el *Fondo Social Europeo Plus (FSE+)* o el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU)*. Por lo tanto, la intervención prioritaria en personas jóvenes y desempleadas de larga duración responde, en gran medida, a los compromisos adquiridos con la Unión Europea en términos de cohesión social, empleo digno y lucha contra la exclusión.

En todo caso, la política de empleo se desarrolla «dentro de la planificación de la política económica en el marco de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (artículo 6.1 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo). Tal es así, que la actual Ley de Empleo tiene su origen inmediato en el proceso de reformas comprometidas con la Unión Europea tras la pandemia de la COVID-19. En particular, se inscribe en el ya mencionado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* financiado con fondos *Next Generation EU*, cuyo *Componente 23* impulsa la reforma del mercado de trabajo y, dentro de él, la modernización de las políticas activas de empleo mediante la modificación de la anterior Ley de Empleo.

Por otro lado, la gestión de las políticas activas de empleo presenta un alto grado de complejidad organizativa derivada del reparto competencial entre Estado y Comunidades autónomas, de la necesidad de articular diversos niveles de gobierno y de los actores implicados.

3.1) Ámbito comunitario

La Unión Europea tiene atribuidas competencias en materia de empleo por ser este uno de los objetivos definidos en el artículo 3 TFUE. Los Estados miembro y la Unión deberán esforzarse por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo y potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable (artículo 145 TFUE). Así, al formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo (artículos 147 y 156 TFUE), acudiendo al Fondo Social Europeo (FSE) como principal herramienta de financiación de las políticas de fomento del empleo (artículo 162 TFUE) y coordinando las políticas de empleo con las políticas de educación y formación profesional para la juventud (artículos 165 y 166 TFUE).

Aunque la competencia en materia de empleo recae en cada uno de los Estados miembros, estos adoptarán medidas siguiendo las orientaciones y recomendaciones comunitarias: toda actuación en materia de política de empleo se enmarca en la *Estrategia Europea de Empleo*, así como los organismos públicos que conforman el SNE se integran en la *Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (PES Network)*.

Desde la creación de la Estrategia Europea de Empleo en 1997 (artículos 145 a 148 TFUE), se articula un sistema de coordinación suave que, mediante las *Orientaciones de política de empleo*, insta a los países a reforzar sus medidas de activación, especialmente dirigidas a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Entre estos destacan, de manera recurrente, las personas jóvenes y las desempleadas de larga duración, a quienes se considera prioritarias para reducir el desempleo estructural y mejorar la cohesión social.

Todo ello se ve reforzado, en primer lugar, por el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (2017), que en su *Principio 4* reconoce el derecho a recibir apoyo activo para acceder al

empleo, reforzando la obligación de los poderes públicos de garantizar políticas eficaces, particularmente en favor de quienes presentan mayores dificultades de inserción. En segundo lugar, por la *Carta Social Europea* que impone a los Estados la obligación de promover el derecho al trabajo mediante políticas activas que tengan especialmente en cuenta a los grupos más desfavorecidos, entre los que se incluyen expresamente las personas jóvenes y las desempleadas de larga duración.

En febrero de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron crear la *Iniciativa de Empleo Juvenil*⁷⁸, con la finalidad de incrementar la ayuda financiera que la Unión Europea pone a disposición de las regiones y ayudar a las personas más afectadas por el desempleo y la inactividad de los jóvenes. Desde entonces, se trata de uno de los principales recursos de la Unión Europea para financiar la aplicación de los planes de la *Garantía Juvenil* en los países de la Unión Europea, como formación y asistencia para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo, junto con incentivos para los empleadores⁷⁹.

En el diseño original se recogía que todos los jóvenes menores de 25 años deben recibir una oferta de empleo, formación o prácticas en los 4 meses siguientes a quedar desempleados o terminar sus estudios. La nueva *Garantía Juvenil Reforzada* de 2020⁸⁰ amplía el rango de edad hasta los 29 años e impulsa medidas más inclusivas y sostenibles. Recientemente, la financiación ha sido integrada en el *Fondo Social Europeo Plus (FSE+)* para el período 2021-2027, de modo que todos los Estados miembros deben asignar una cantidad adecuada de los recursos que reciban del FSE+ a medidas específicas y reformas estructurales en apoyo del empleo, la educación y la formación de los jóvenes.

Con carácter extraordinario, el instrumento *Next Generation EU*, y particularmente el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, financian reformas estructurales a través de los planes nacionales de recuperación, como el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español*.

En suma, la actual configuración de las políticas activas de empleo en España se inserta estratégicamente en este marco europeo de gobernanza, que combina orientaciones estratégicas, recomendaciones jurídicas, reconocimiento de derechos sociales y mecanismos de financiación para promover la justicia social y garantizar la prioridad de intervención sobre las personas jóvenes y los desempleadas de larga duración, en cuanto colectivos estructuralmente más expuestos a las disfunciones del mercado de trabajo.

3.2) Ámbito nacional

Corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la planificación de la política de empleo a desarrollar por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de ámbito autonómico, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo (artículo 6 Ley 3/2023).

⁷⁸ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01)

⁷⁹ Durán Bernardino, M.; Sánchez López, Á., «El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España», *Adapt. Revista Internacional y Comparada Relaciones laborales y Derecho del empleo*, vol.12, n.1, 2024.

⁸⁰ Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil 2020/C 372/01.

La nueva *Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo* constituye la principal respuesta legislativa para dar estructura y aplicabilidad al Componente 23 del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, denominado «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», donde queda incardinada la reforma 5, sobre la «modernización de políticas activas de empleo».

En el ámbito español, la base de las políticas de empleo descansa sobre el Sistema Nacional de Empleo (SNE), cuyos instrumentos principales son la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, el Plan Anual de Fomento del Empleo Digno y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo; y con los Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación en el Empleo como soporte especializado.

El papel principal de los servicios públicos de empleo es el de funcionar como entidad intermediadora para ajustar los perfiles y habilidades de los sujetos con las demandas de los empleadores⁸¹, así como de, previamente, facilitar «que los individuos adquieran competencias, orienten sus predisposiciones y refuercen sus recursos personales para buscar empleo o concurrir a una oferta laboral viendo mejoradas sus oportunidades⁸²».

En concreto, el artículo 11.4 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo presenta como instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo los que siguen a continuación.

3.2.1 Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.

La *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo*⁸³ fija las líneas maestras y prioridades del sistema a medio plazo, en consonancia con las directrices europeas. Es decir, es el marco que determina los objetivos comunes (con cierto margen de flexibilidad para su adaptación a las características de las personas beneficiarias de los servicios en las distintas comunidades autónomas) a conseguir por el conjunto de servicios públicos de empleo, mediante un instrumento que garantiza la igualdad en el acceso y atención a los beneficiarios de las políticas de activación para el empleo en toda España.

Elaborada de forma participativa, recoge las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, el análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, la visión estratégica, los principios inspiradores, las metas y objetivos estratégicos y operativos a alcanzar en materia de políticas de apoyo activo al empleo, así como el alineamiento con los ejes establecidos en la Ley de Empleo, el marco financiero y la gobernanza, seguimiento y evaluación de la misma.

La actual Estrategia 2025-2028 establece 6 metas, 8 objetivos estratégicos y 20 objetivos operativos, que se desarrollan en distintas medidas (109 en total).

⁸¹ Moreno Romero, F., «Políticas activas de empleo y su necesaria redimensión: apunte sobre la nueva vertiente del derecho-deber a la empleabilidad», *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, vol.13, n.1, págs. 1-24.

⁸² Pozo Cuevas, F., «Los servicios públicos de empleo y la transmisión de los paradigmas de la activación y del emprendimiento», Calvo Gallego, F.J.; Hernández Bejarano, M. Y Rodríguez-Piñero Royo, M. (dirs), *La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI*, Ediciones Laborum, 2021, pág. 298.

⁸³ Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.

3.2.2 Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025.

En el marco de dicha Estrategia, el *Plan Anual 2025*⁸⁴ concreta los objetivos a alcanzar en este año en el conjunto de España y en cada una de las distintas comunidades autónomas, con objetivos cuantificables y evaluables como novedad.

Elaborado en colaboración con las comunidades autónomas, realiza un análisis del contexto del mercado de trabajo para proyectar así un marco estratégico, diseñar la estructura y los objetivos y definir los criterios de elaboración de las políticas de empleo (atendiendo a una doble clasificación que distingue entre programas y servicios, comunes y propios), su financiación y su evaluación.

3.2.3 Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo

El *Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo* es el instrumento técnico de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, que se configura como una red de información común para toda la estructura pública y privada del empleo con una estructura de procesamiento de datos pertinentes eficaz, integrada y compatible.

Su finalidad es el establecimiento de protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que realicen la Agencia Española de Empleo, los servicios públicos de empleo autonómicos y las entidades colaboradoras en todo el territorio del Estado, y las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación colaboradoras.

3.2.4 Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

De manera complementaria a la *Estrategia* y al *Plan Anual*, la *Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo*⁸⁵ asegura un nivel homogéneo de servicios básicos en todo el territorio, garantizando el acceso a orientación, formación, intermediación y apoyo al emprendimiento.

Contiene el conjunto de servicios comunes cuya prestación continua debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los servicios públicos de empleo, ya sea directamente o a través de su colaboración con otros agentes. No obstante, es posible que los servicios públicos de empleo, en su ámbito competencial, regulen carteras propias, pudiendo incorporar aquellos servicios complementarios y actividades no contempladas en la *Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo*.

Se compone de los siguientes servicios:

- orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva;
- intermediación, colocación y de asesoramiento a las empresas;
- formación en el trabajo;
- asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.

Para cada uno de dichos servicios se establece su objeto, así como las actividades que contempla.

⁸⁴ Resolución de 24 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de julio de 2025, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025.

⁸⁵ Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

3.2.5 Programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Finalmente, en paralelo a la *Cartera común de servicios*, los *Programas comunes de activación para el empleo*⁸⁶ refuerzan la equidad en el acceso y facilitan la coordinación interterritorial.

Esta norma recoge los contenidos esenciales de los programas comunes de activación para el empleo con la finalidad es ser una herramienta de cooperación y trabajo conjunto con las comunidades autónomas. En esencia, configura los contenidos imprescindibles de los programas comunes reproduciendo, en el nivel aplicativo, los presupuestos que deben inspirar las políticas activas de empleo de acuerdo con lo establecido en el texto refundido de la *Ley de Empleo*, en la *Estrategia Española de Activación para el empleo* y en los *Planes Anuales de Política de Empleo*.

3.2.6 Programas y servicios, comunes y propios, en torno a seis Ejes.

Los servicios que contiene la *Cartera común de servicios* hacen referencia al «conjunto coordinado de actividades, realizadas por los servicios públicos de empleo, que se prestan de forma continua y sostenida en el tiempo, y que buscan atender derechos o responder a las necesidades de las personas, tanto desempleadas como ocupadas, empresas y demás entidades usuarias de los servicios públicos de empleo, con objeto de mejorar su empleabilidad, facilitar el acceso al empleo y promover la cobertura de las necesidades del sistema productivo en el marco competencial del Sistema Nacional de Empleo».

Por otro lado, los programas son «el conjunto coordinado de actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial, a realizar durante un período de tiempo predeterminado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico concreto, con coste identificado o identificable, dirigido a la consecución de unos objetivos de empleo preestablecidos».

A su vez, ambos pueden ser comunes, si se corresponden con las funciones y objetivos estructurales del Sistema Nacional de Empleo y se desarrollan y prestan en todo el territorio del Estado y por todos los servicios públicos de empleo por ser necesarios para la atención adecuada y continuada de los derechos o necesidades de las personas, empresas y entidades usuarias, o propios, de aplicación en el ámbito específico de uno de los integrantes del Sistema Nacional de Empleo.

Los servicios y programas del *Plan Anual 2025*, desarrollados por los servicios públicos de empleo, se han organizado de acuerdo con los seis Ejes:

Eje 1. Orientación.

Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermedia-

⁸⁶ Real Decreto 1248/2024, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

ción laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias. Asimismo, comprende las actuaciones de prospección de necesidades y prestación de los servicios de empleo a las empresas.

Eje 2. Formación.

Incluye las actuaciones de formación en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral, teniendo en cuenta la brecha digital existente y garantizando la atención presencial a la población que la padece.

Eje 3. Oportunidades de Empleo.

Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.

Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

Comprende las actuaciones dirigidas a aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. Igualmente incluye la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Eje 5. Emprendimiento.

Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

Eje 6. Mejora del marco institucional.

Este eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

En el conjunto de los 6 Ejes del *Plan Anual 2025* hay un total de 91 servicios y programas distintos, de los que 60 son comunes (25 servicios y 35 programas) y 31 propios.

3.3) *Ámbito autonómico*

Si bien deben desarrollarse en todo el Estado, los servicios y programas de políticas activas de empleo se envuelven de una evidente complejidad porque se diseñan y llevan a cabo por la Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo de las Comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 32.2 Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo). Complejidad que aumenta cuando se da la posibilidad de

abrir su gestión a distintas fórmulas de colaboración público-privada o colaboración público-pública (artículo 32.3 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo).

Ello se debe a que en la planificación de cualquier política de empleo no puede obviarse la dimensión autonómica y local y la necesidad de ajustarla a las necesidades del territorio (artículo 7.1 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo). Por ello se reconoce a las Comunidades autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de autonomía, «el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales» (artículo 7.2 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo) y a las Corporaciones Locales la colaboración y cooperación con las demás administraciones, reconociendo la «especial relevancia del desarrollo de la dimensión local de la política de empleo» (artículo 7.3 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo).

Además, las entidades locales, en el ámbito del refuerzo de la dimensión local del empleo que destaca la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo han desarrollado unidades especializadas que ejecutan políticas activas de empleo «con el bisturí de la cercanía e inmediatez que conlleva estar apegadas al territorio⁸⁷».

Por último, en cuanto a la colaboración público-pública y público-privada, las entidades sin ánimo de lucro del tercer sector, trabajan en el ámbito del empleo desde hace décadas y acumulan una experiencia muy valiosa. Atienden a personas de colectivos especialmente vulnerables y lo hacen con un personal orientador especialmente cualificado. También las universidades tienen equipos de orientación que, junto al sistema de formación profesional, colaboran en la consecución de los objetivos compartidos con el Sistema Nacional de Empleo. Por supuesto, es fundamental la incorporación de empresas privadas especializadas en la orientación laboral y en facilitar los procesos de recolocación, así como a los servicios de empleo de los interlocutores sociales. Incluso, los Grupos de Acción Local constituidos en el marco del programa europeo LEADER tienen un gran potencial para contribuir para concretar las políticas activas de empleo en el territorio.

⁸⁷ Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

4) CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Presentadas ya las políticas activas de empleo como cualquier intervención del poder público dirigida a contener los riesgos del mercado laboral a los que se enfrentan las personas trabajadoras, se caracterizan por su heterogeneidad y por apoyarse en un entramado complejo de instrumentos normativos, programáticos y de ejecución, puesto que la finalidad que persiguen – incrementar las oportunidades de inserción laboral de las personas desempleadas y mejorar la calidad del empleo – no solo puede lograr con diferentes herramientas, sino que su eficiencia aumenta si se implementan de manera complementaria.

4.1) Naturaleza jurídica de su regulación

Respecto a los instrumentos regulatorios, por un lado, se encuentran los textos legales, que configuran el marco jurídico normativo vinculante y fijan los objetivos generales tras un análisis integral del mercado laboral y de las medidas precedentes (piénsese en la *Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo*) y, por otro lado, los instrumentos programáticos o estratégicos, que definen líneas de acción en documentos como la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo* o los *Planes Anuales de Empleo Digno*.

Del mismo modo ocurre en el ámbito autonómico, donde se encuentran las normas legales relativas a la organización del empleo y de los servicios públicos (como la *Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León* o la reciente *Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco*) y los textos estratégicos que ordenan los objetivos, metas y planes de actuación para un periodo temporal concreto (por ejemplo, *Plan de Desarrollo de las Políticas de Empleo de Cataluña 2022-2027* o el *Plan de Formación Profesional y Empleo de la Rioja 2024-2028*).

4.2) Modalidad de la medida.

Los objetivos de las normas y estrategias se concretan en medidas específicas que se materializan a través de distintos tipos de instrumentos de intervención.

Dichas medidas pueden consistir en una actividad de prestación de hacer, mediante la provisión de servicios públicos como la orientación, la intermediación laboral o la formación para el empleo. Todos los servicios de empleo de las Comunidades autónomas cuentan con estas medidas a las que, en su mayoría, se puede acceder por sus páginas web. Paralelamente, estas medidas se complementan con otras consistentes en prestaciones materiales, más o menos tangibles, formuladas como incentivos a través de mecanismos de apoyo económico o financiero.

En cuanto a su naturaleza, tales medidas pueden agruparse en tres grandes bloques⁸⁸: económico-financieras, contractuales e institucionales.

1. Medidas económico-financieras

⁸⁸ AA.VV., *Manual de política y derecho del empleo*, Tecnos, Madrid, 2011, pág. 202.

En primer lugar, las medidas de naturaleza económico-financieras, que son, quizá, las medidas más populares dentro de las políticas activas de empleo puesto que su contenido consiste en una cantidad económica. Su lógica es incentivar a las empresas y a las personas trabajadoras mediante instrumentos de apoyo monetario o fiscal, ya sea para estimular la contratación, favorecer el mantenimiento del empleo o promover la empleabilidad de colectivos específicos. En concreto, utilizan la financiación de los costes laborales mediante transferencias monetarias, ofreciendo un aumento de la productividad a la empresa⁸⁹. Dentro de esta categoría destacan:

a) Subvenciones directas al empleo.

Consisten en una cantidad a tanto alzado por la contratación de personas desempleadas, práctica frecuente en programas de fomento del empleo juvenil o de apoyo al emprendimiento.

Por ejemplo, el *Programa Emplea-T*, en Andalucía, recoge varias líneas de subvenciones para la inserción laboral y el fomento de la contratación con cuantías de entre 9.000 y 18.000 euros para la primera contratación por parte de autónomos y de entre 7.500 y 15.000 euros para segundas o sucesivas contrataciones por autónomos y cualquier contratación por pymes (Medida 25).

Por un lado, son numerosas las subvenciones destinadas a las entidades locales para la contratación directa de personas vinculadas a labores de la administración, obras o servicios de interés público. Por ejemplo, el *Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social* (Medida 15).

En un plano teórico, es evidente que esta tipología de medidas presenta un efecto positivo inmediato en términos de creación de empleo y generación de rentas durante el período de vigencia de los contratos. Sin embargo, por sí solas no garantizarían una inserción laboral a futuro, puesto que, una vez finalizado el contrato, no hay garantía de la utilidad para la inserción laboral de la persona beneficiaria si no se han implementado de manera complementaria otras medidas para la mejora de la empleabilidad. Es decir, sí sirven como oportunidad de empleo temporal, pero no asegurarían por sí mismas una inserción laboral sostenida en el mercado ordinario una vez finalizada la participación en el programa.

Un ejemplo claro de este doble efecto se ha constatado hace unos años con el *Programa ELMIN*, en Castilla y León, dirigido a las entidades locales los municipios de León y Palencia para la contratación de personas desempleadas del sector de la minería. Al concluir el programa, las personas participantes volvían a encontrarse en situación de desempleo porque la medida no estaba vinculada a itinerarios de recualificación o a sectores con demanda real de empleo⁹⁰.

Aprendiendo de la experiencia, para que el *Programa (común) de obras y servicios de interés general y social* (Medida 15) y similares replicables en las Comunidad autónomas no adolezcan de estas limitaciones, es fundamental que se acompañe de acciones de

89 JUNQUERA, ÁLVARO F., «Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo», *Anuario IET De Trabajo Y Relaciones Laborales*, vol.10, e124, 2024.

⁹⁰ AIReF, Estudio: Políticas activas de empleo en Castilla y León, 2021, pág.7.

formación, orientación o recualificación profesional. Ahora bien, estas medidas en concreto, que vinculan la creación de empleo a un contexto local y social determinado, también deben valorarse su contribución al desarrollo económico y social de los lugares en los que se implementan, favoreciendo la cohesión social y el fortalecimiento del entorno comunitario.

Por otro lado, también son mayoritarias las subvenciones destinadas directamente a las empresas, como incentivos a la contratación, o a las personas que forman parte del colectivo diana de las políticas. Por ejemplo, las *Subvenciones destinadas a la promoción del empleo autónomo en Cantabria* (Medida 35), que tratan de incentivar a personas que permanecen en situación de desempleo a emprender con ayudas económicas y de asesoramiento. Cuando son menores de 30 años tienen una cuantía base de la subvención mayor, que se incrementa un 20% si es un desempleado de larga duración.

b) Incentivos: bonificaciones y reducciones de cotizaciones o cargas fiscales

Permiten a las empresas deducir un porcentaje de la cotización empresarial por la contratación de determinados colectivos como jóvenes, mujeres en sectores subrepresentados o personas con discapacidad. El objetivo es promover el empleo de determinados individuos de baja empleabilidad reduciendo sus costes laborales mediante reducciones en las cotizaciones sociales. Serán bonificaciones si la minoración de las cuotas es financiada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que transfiere el importe de su coste a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) o reducciones si el coste es asumido directamente por la Seguridad Social⁹¹.

Por ejemplo, se incluye en los incentivos a la contratación (Medida 13) que las personas en situación de desempleo de larga duración que sean contratadas de forma indefinida tienen una bonificación en la cotización a la Seguridad Social que aumenta en caso de que sean mujeres y mayores de 45 años, durante 3 años.

En cuanto a las cargas fiscales, se articulan mediante deducciones o desgravaciones en el impuesto de sociedades para las empresas que acrediten la creación de empleo neto. El artículo 37 de *la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades*, prevé una deducción de la cuota de 3.000 euros para las empresas que contraten a menores de 30 años con un contrato indefinido.

La teoría y la evidencia empírica previa destacan una efectividad muy limitada de estos instrumentos, debido al fenómeno conocido como “peso muerto”. Esto último se da cuando los contratos subvencionados se utilizan para cubrir puestos que ya se pensaban ofertar y que, cuando termina el periodo en que la empresa obtiene beneficio de las subvenciones, se extinguen o se convierten de nuevo en contratos temporales. Este efecto indeseado puede reducirse mediante su uso focalizado en colectivos de muy baja empleabilidad, limitando su uso en periodos de expansión e introduciendo penalizaciones a su uso estratégico⁹².

En el ámbito estatal, el *Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas* recoge un conjunto de incentivos destinados a promover la contrata-

⁹¹ AIReF, *Estudio: Incentivos a la contratación. Evaluación del gasto público 2019, 2020*, pág. 14.

⁹² *Ibidem*, pág. 8.

ción laboral, así como otros programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad financiados mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social. (Medida 13)

c) Instrumentos personalizados: los cheques de empleo.

Como instrumento novedoso, y dentro de los instrumentos personalizados, destacan los cheques de empleo, configurados como títulos nominativos vinculados directamente a la persona desempleada y destinados a incentivar su contratación. A diferencia de las subvenciones clásicas, que se conceden a las empresas, el cheque de empleo “acompaña” a la persona demandante de empleo, a la que está vinculado, y solo genera efectos económicos si se produce efectivamente su contratación, de modo que la empresa que lo incorpora puede canjearlo ante la Administración y recibir el incentivo correspondiente.

Este diseño introduce una lógica de personalización y condicionalidad, ya que refuerza la posición de la persona desempleada en el mercado laboral y asegura que el gasto público se active únicamente en caso de inserción real.

El ejemplo más claro se encuentra en el *Cheque Empleo de Castilla-La Mancha*, un título nominativo que recoge un estímulo a la contratación laboral, expedido de oficio y remitido por la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, a todas aquellas personas que hayan participado en los programas de formación (Medida 20).

2. Medidas contractuales

En segundo lugar, las **medidas de carácter contractual** utilizan el marco del Derecho laboral como vía de intervención. Es decir, a través de la configuración normativa de las modalidades de contratación, se introducen incentivos o limitaciones destinadas a favorecer la inserción laboral de colectivos específicos.

Como ejemplos, el contrato de formación en alternancia (que combina empleo y formación y está dirigido prioritariamente a jóvenes sin cualificación profesional) o el contrato relevo responden a esta lógica de articular la política de empleo a través del propio régimen jurídico de las relaciones laborales.

En esta categoría podrían incluirse medidas que, aunque no es su objetivo principal, (y no son aquí objeto de estudio), inciden en el acceso al empleo. Tal es el caso de las políticas de reparto del empleo, como la reducción de la jornada o la limitación de las horas extraordinarias, que indirectamente facilitan la contratación de nuevas personas trabajadoras, o las políticas de flexibilidad laboral, que buscan adaptar las condiciones de trabajo a la realidad de las empresas y, de forma indirecta, crear nuevas contrataciones.

3. Medidas institucionales

En tercer lugar, se sitúan las **medidas de naturaleza institucional**, que no operan tanto sobre la relación laboral o la financiación, sino sobre la organización de los servicios y los mecanismos de acceso al empleo. Se incluyen aquí las normas de reserva o preferencia, como la obligación de que las empresas de más de 50 trabajadores reserven un 2% de su plantilla a personas con discapacidad (art. 42 del *Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*).

Ahora bien, esta tipología de medidas no se utiliza en el caso de las políticas de empleo dirigidas a jóvenes o a personas desempleadas de larga duración, puesto que se trata de colectivos heterogéneos y de situaciones transitorias – es decir, no definitivas en la trayectoria vital de una persona – que pueden poner en cuestión la legalidad de realizar reservas en el acceso a un empleo.

Por último, también podrían incluirse aquí las cláusulas sociales en la contratación pública (aunque no son materia de este estudio), dentro de lo que se conoce como «contratación pública estratégica», definida por la Comisión Europea como aquel «conjunto de medidas en el ámbito de la contratación pública que integra consideraciones relacionadas con las oportunidades de empleo, trabajo digno, derechos sociales y laborales, lucha contra la exclusión social, igualdad, accesibilidad o comercio ético⁹³». Las cláusulas sociales son una suerte de «estipulaciones que obligan a los adjudicatarios de un contrato público a dar cumplimiento, junto con el objeto propio del contrato, a ciertos objetivos de política social que se estiman de interés general⁹⁴», previstas expresamente en el artículo 202 de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*.

4.3) Ámbito subjetivo de aplicación

En cuanto a las personas diana o beneficiarias de las políticas activas de empleo, el enfoque dual combina medidas de carácter generalista con intervenciones específicamente diseñadas para colectivos concretos.

Por un lado, existen programas dirigidos de forma exclusiva a determinados colectivos vulnerables. El programa paradigmático es *Garantía Juvenil*, cuyo diseño, objetivos y ámbito de aplicación se circunscriben estrictamente a la población menor de 30 años. Pero también son ejemplos de ello el *Programa Investigo* o el *Programa Primera Experiencia Profesional en la Administración*.

Por otro lado, el enfoque mayoritario entre las medidas y programas analizados es aquel que diseña medidas de alcance general, pero que, a su vez, contemplan un trato diferenciado o ventajoso para determinados colectivos. Esta técnica se observa fácilmente en las ayudas a la contratación que incrementan su cuantía cuando la persona contratada pertenece a un grupo con especiales dificultades de inserción, como jóvenes, desempleados de larga duración, mayores de 45 años, mujeres en determinados sectores o personas con discapacidad.

Por ejemplo, el *Bono remuda para el fomento del relevo generacional*, en Galicia, (Medida 36) modula la intensidad de la ayuda que corresponda en cada caso incrementándose un 5 % más sobre el total cuando la persona que adquiere el negocio sea menor de 30 años o se encuentre en situación de desempleo de larga duración. De esta manera, el diseño generalista no excluye a la población en su conjunto, pero introduce correctivos redistributivos que buscan compensar las desigualdades de partida y favorecer la inserción de quienes enfrentan mayores barreras estructurales.

⁹³ Comisión Europea, *Adquisiciones sociales: una Guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*, 2011.

⁹⁴ Sánchez Ocaña J.M., *La acción positiva: acceso al empleo público y cláusulas sociolaborales en la contratación pública*, Tirant lo Blanch, 2025.

Ahora bien, de las conclusiones sobre medidas dirigidas al fomento del empleo en el sector privado (tanto a la contratación indefinida como al autoempleo⁹⁵) utilizando esta configuración abierta puede extraerse una advertencia importante a tener en cuenta en el diseño de los programas en cuanto a las personas beneficiarias. Las medidas de alcance general, aunque contemplen incentivos diferenciales para determinados colectivos, tienden a presentar problemas de focalización efectiva. Esto es, en la práctica, los recursos no se concentran en quienes más lo necesitan (personas con baja empleabilidad, jóvenes con escasa experiencia, personas desempleadas de larga duración, etc.), sino que acaban distribuyéndose de manera más generalizada entre toda la población desempleada. Evidentemente, en términos generales, es un impacto positivo. Sin embargo, también hay pérdida de eficacia relativa porque no se aprovecha el impacto en los colectivos prioritarios.

5) VINCULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO A OTROS OBJETIVOS

En sintonía con los textos programáticos que diseñan las políticas de empleo en España, el análisis de los concretos programas de empleo muestra que, aunque su finalidad inmediata es la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad, en la práctica estos instrumentos también se configuran como políticas públicas de carácter transversal, contribuyendo simultáneamente a otros objetivos estratégicos de alcance social, territorial y económico. Esta transversalidad responde a la lógica de la Unión Europea y del propio Estado social, que conciben las políticas activas de empleo no solo como medidas instrumentales para el funcionamiento del mercado laboral, sino también como palancas para la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la transición hacia un modelo productivo más inclusivo y sostenible, una idea que impregna cada herramienta de ordenación de las políticas públicas en cualquier texto comunitario y nacional.

a) Igualdad

En primer lugar, la transversalidad en materia de igualdad se puede observar de algún modo en todos los programas, existiendo un gran número de ellos que abordan directamente la discriminación por razón de edad o de género, como el *Programa (común) para evitar la discriminación por edad* o en los *incentivos adicionales* cuando la contratación recae en mujeres en sectores masculinizados. Del mismo modo, la *Garantía Juvenil* y los programas de *Primera Experiencia Profesional* responden a la necesidad de corregir una desventaja estructural: la dificultad de los jóvenes para acceder a un primer empleo de calidad.

b) Cohesión social

Como no podría ser de otro modo, todos los programas analizados se alinean con los objetivos de cohesión social. Muchos de ellos tienen una clara dimensión de integración social dirigida a colectivos en riesgo de exclusión o con mayores dificultades de inserción. Por ejemplo, los *programas de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social*, así como los *proyectos integrales de empleo que priorizan a mujeres, mayores de 45 años, desempleados de larga duración o personas con discapacidad*, son

⁹⁵ AIReF, Estudio: Políticas activas de empleo en Extremadura, 2023, pág. 78.

manifestaciones evidentes de esta orientación. Así, junto al acceso al empleo, se persigue también la reducción de las desigualdades sociales y el fortalecimiento de la cohesión comunitaria a través del trabajo como vector de integración y ciudadanía activa.

c) Reto demográfico

Por otro lado, el reto demográfico, la preocupación por mantener el equilibrio territorial y, en concreto, atajar el fenómeno de la despoblación del medio rural, son también objetivos secundarios de las políticas activas de empleo. La *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo* menciona expresamente que las políticas de empleo “son también un instrumento útil para la mejora de la cohesión territorial, cuando se concentran preferentemente en las zonas afectadas por crisis sectoriales o deslocalización productiva y, por tanto, con menores oportunidades de empleo y mayor riesgo de despoblación”.

Ejemplo de ello son el *Programa de apoyo a la movilidad geográfica*, que incentiva la ocupación en áreas con déficit de mano de obra, o iniciativas como *Campus Rural* o *Prácticum Odisseu*, que buscan conectar a jóvenes con oportunidades laborales en entornos rurales. Estos programas trascienden la lógica estrictamente laboral para convertirse en herramientas de cohesión territorial, al favorecer la fijación de población, el retorno del talento y la dinamización socioeconómica de zonas en riesgo de declive.

d) Digitalización y empleos verdes

Junto al reto demográfico, la Estrategia también recoge como enormes retos del siglo XXI la transición digital y la transición verde y reconoce a las políticas activas de empleo como palancas de transformación ante los cambios. Especialmente, “pueden contribuir de forma eficaz en los procesos de transformación y adaptación de las empresas y de los sectores productivos, acompañando los tránsitos laborales y la incorporación de nuevas tecnologías que estimulen la actividad económica y la creación de empleo y permitan compatibilizar las necesidades que están apareciendo en sectores esenciales, como son los de digitalización, economía verde, investigación, cuidados y servicios a la comunidad, entre otros”.

Así se observa claramente cómo la sostenibilidad ambiental y la digitalización constituyen ejes centrales en programas como *Tándem*, que combina empleo y formación en sectores estratégicos como la transición ecológica y la economía digital. Asimismo, proyectos como *Oviedo Ecoempleo* ponen de relieve la conexión directa entre empleo y transición verde, vinculando la inserción laboral de personas desempleadas de larga duración con la mejora del capital humano en ámbitos de sostenibilidad.

e) Patrimonio y cultura

Por último, la conexión de las políticas activas de empleo con el patrimonio, la cultura y los servicios de interés general es un espacio muy importante, sobre todo, para las iniciativas y medidas en el ámbito local.

El *Programa de obras y servicios de interés general y social* goza de una especial popularidad en las grandes ciudades y en los municipios rurales, pues es, en muchas ocasiones, la única vía para crear empleo público temporal destinado a personas con especiales dificultades para acceder a un empleo en el ámbito privado.

Las iniciativas autonómicas ligadas al sector cultural y turístico (como las *ayudas de Baleares o Cataluña*) generan empleo a la vez que promueven el mantenimiento del patrimonio histórico, cultural y natural, integrando el empleo en una lógica de desarrollo comunitario sostenible, mientras que en el ámbito musical destaca la iniciativa de Galicia para orientar el futuro laboral y artístico de la juventud.

Incluso, en *Castilla y León* y en la *Comunidad Valenciana* han diseñado planes de empleo vinculados a la recuperación de las zonas afectadas por las diferentes catástrofes que han afectado a esas zonas en el último año.

6) LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

Por primera vez en 2018 se evaluaron las políticas activas de empleo en el marco del *Spending Review* llevado a cabo en España por la AIReF⁹⁶. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal concluyó que existían claras deficiencias en cuanto a la calidad del gasto, siendo insuficiente el diseño de la trazabilidad del mismo, y que era necesario identificar qué programas, servicios e itinerarios eran más eficaces para hacer una asignación eficiente de los recursos públicos.

El documento *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a Largo Plazo* tomó nota de estos resultados, y recogió la necesidad de reformar en profundidad las políticas activas de empleo, subrayando las deficiencias detectadas en su diseño y aplicación. Así, aunque la anterior Ley de Empleo ya contemplaba la obligación de someter estas políticas a una evaluación continuada, la vigente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo otorga a esta tarea un marco más sólido. En su Título VI, se establece expresamente la obligación de realizar «una evaluación continuada, planificada, dirigida en el seno del Sistema Nacional de Empleo y realizada con carácter externo e independiente» sobre las políticas de empleo en aras a determinar, principalmente: la medición del retorno social y económico de las inversiones, la eficacia de las medidas de protección a las personas y a las empresas y el impacto en el mantenimiento del empleo (artículos 66.1 y 67).

Pero tales obligaciones de evaluación no solo provienen de la regulación nacional. El *Fondo Social Europeo+* tiene un papel clave a la hora de aplicar el Pilar europeo de derechos sociales y apoyar las políticas sectoriales de empleo, especialmente aquellas dirigidas a las personas jóvenes a través de la *Iniciativa de Empleo Juvenil*. Por ello, desde el ámbito comunitario también hay obligaciones de evaluación que se encuentran recogidas en el *Reglamento (UE) 2021/1057 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus 2 (FSE+)* y en el *Reglamento (UE) 2021/1060 3 de Disposiciones Comunes*. Sin embargo, hasta 2029 no estarán disponibles los resultados de la evaluación de los programas financiados por el FSE+ para el periodo 2021-2027⁹⁷.

En la actualidad, está en ejecución el nuevo ciclo de revisión del gasto público (*Spending Review 2022-2026*), que da continuidad al anterior, y que incluye también la evaluación

⁹⁶ AIReF, Estudio programa políticas activas de empleo. Evaluación del gasto público 2018, Madrid, 2019

⁹⁷ Ministerio de Trabajo y Economía Social, Plan General de Evaluación de los programas del Fondo Social Europeo Plus 2021-2027 en España.

de las políticas de empleo, por lo que los resultados de la evaluación global de las políticas activas de empleo de los últimos años también tendrán que esperar.

El último informe de evaluación disponible corresponde al *Plan Anual de Empleo Digno de 2022*⁹⁸, anterior a la Ley 3/2023 y, por tanto, que respondía a una organización distinta de las políticas activas de empleo y a unas menores exigencias en cuanto a los criterios y la metodología de evaluación. Las limitaciones para extraer conclusiones sobre la evolución de las medidas analizadas en este informe se repiten en cuanto a la evaluación de la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*⁹⁹.

Al margen de la imposibilidad de dar cuenta de los resultados globales de las políticas activas de empleo de años más recientes, la regla general es no encontrar las publicaciones de las evaluaciones periódicas y parciales en las webs de los servicios públicos de empleo de las distintas Administraciones, pese a que la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo indica que los resultados de la evaluación «serán públicos, actualizados de manera periódica, e incluirán recomendaciones que se incorporarán con claridad al proceso de toma de decisiones» (artículo 66.2).

No obstante, algunas Comunidades autónomas sí han publicado tales evaluaciones. De hecho, destaca muy positivamente la comunidad autónoma del País Vasco, que tiene publicados los resultados de las evaluaciones realizadas de la *Estrategia Vasca de Empleo* hasta el cuarto trimestre de 2024¹⁰⁰, así como las evaluaciones del *Plan Estratégico de Empleo 2021-2024* y del *Laboratorio de Políticas de Inclusión*.

Ahora bien, en este punto debe recordarse una advertencia sobre la medición de la eficacia de las políticas activas de empleo y del cumplimiento con las exigencias de publicidad solo con la publicación de los datos totales de personas beneficiarias de los distintos servicios y programas.

La evaluación de impacto constituye una herramienta esencial para determinar la eficacia real de las políticas activas de empleo en la medida en que permite establecer hasta qué punto los cambios observados en la situación laboral de las personas beneficiarias se pueden atribuir directamente a la participación en los programas en cuestión. Es decir, no basta con contabilizar cuántas personas han disfrutado de acciones formativas, han recibido un itinerario de inserción o han sido beneficiarias de un contrato de trabajo gracias a una subvención, ayuda o cualquier otro incentivo a la contratación. Estos datos sí pueden resultar útiles para conocer el alcance o el número de destinatarios de cada medida, pero de ellos no se puede inferir necesariamente una mejora de la empleabilidad o de la inserción laboral.

La clave reside en establecer una relación de causalidad entre la política aplicada y los resultados obtenidos, descartando que estos puedan explicarse por factores externos o por la dinámica ordinaria del mercado de trabajo¹⁰¹. De ahí la importancia de las evaluaciones de impacto, que sirven para medir en qué medida las concretas políticas activas

⁹⁸ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Evaluación ex post PAPE 2022*, marzo 2024.

⁹⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo*, diciembre 2023.

¹⁰⁰ Disponible en <https://www.euskadi.eus/planes-informes-planificacion-innovacion-empleo/web01-a2plangi/es/>

¹⁰¹ Cebrían López, I; Cueto Iglesias, B.; «La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad», *Cuadernos Económicos del ICE*, n.102, 2021, págs. 133-155.

de empleo, en sí mismas, contribuyen a que las personas beneficiarias accedan a un puesto de trabajo o mejoren su empleabilidad.

7) CONCLUSIONES: OPORTUNIDADES DESDE UN NUEVO MODELO

7.1) Algunas reflexiones sobre el nuevo modelo de la Ley 3/2023, de Empleo

La actual *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028* se articula en 6 metas, 8 objetivos estratégicos y 20 objetivos operativos, que se despliegan en 109 medidas. A su vez, el *Plan Anual de Política de Empleo 2025* concreta un total de 91 servicios y programas, de los cuales 60 son comunes (25 servicios y 35 programas) y 31 propios de las Comunidades autónomas, con un presupuesto total de 6.388.584,34 euros. Solo estos datos ya evidencian la magnitud y complejidad del sistema de políticas activas de empleo en España, especialmente tras la reconfiguración introducida por la *Ley 3/2023, de Empleo*, que ha instaurado un marco más sistemático y coherente. Este nuevo diseño responde a los problemas detectados en el pasado, alineándose con las orientaciones estratégicas de la Unión Europea, a pesar de las particularidades que caracterizan a los países del sur y, especialmente, a España.

De la revisión del entramado normativo y programático se desprende claramente una orientación sistemática de las distintas medidas hacia la consecución de los objetivos prioritarios, también firmemente declarados en la *Ley 3/2023*: «elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo (...) En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional» (artículo 31). Además, tales objetivos no se persiguen a través de un único camino, sino mediante la desagregación en objetivos específicos y la combinación de diferentes instrumentos de intervención, lo que aumenta las garantías de eficacia. Es decir, el carácter integral y complementario de las medidas (formación, incentivos, orientación, emprendimiento) es clave para el éxito de las medidas, tanto en términos individuales como colectivos.

Ahora bien, todos los efectos no pueden esperarse en el corto plazo. Aunque ya se han constatado algunos resultados positivos inmediatos, como la mayor participación de colectivos vulnerables en programas de formación o la extensión de itinerarios personalizados de inserción, otros objetivos, como la reducción estructural del desempleo juvenil o la mejora de la empleabilidad de las personas en situación de desempleo de larga duración, solo podrán valorarse en el medio y largo plazo. Es decir, debe tenerse en cuenta que las políticas activas de empleo producen resultados en distintos horizontes temporales.

En el corto plazo se pueden observar efectos inmediatos y fácilmente medibles, como el incremento del número de personas que disfrutan o participan de cada servicio o programa en cuestión. Estos indicadores muestran actividad y cierto grado de éxito en la implementación, pero no implican necesariamente que haya habido un cambio estructural en el mercado laboral. En cambio, los objetivos de mayor calado, como reducir de forma sostenida el desempleo juvenil, mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas de larga duración, o transformar la calidad del empleo disponible – alcanzando así el ansiado empleo digno – requieren más tiempo, pues no dejan de necesitar cambios en factores estructurales: el nivel de cualificación de la población, la adaptación de

los perfiles profesionales a las demandas de las empresas, la transformación digital, la evolución demográfica de cada territorio y en el conjunto de España y, evidentemente, el marco jurídico aplicable a las relaciones laborales.

A ello se suman las limitaciones de la propia Administración, es decir, del Sistema Nacional de Empleo en su conjunto, en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas, lo que explica que el Eje 6 de la *Estrategia*, dedicado a la mejora del marco institucional, tenga carácter transversal. Este eje busca reforzar la capacidad de gestión, coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo, así como modernizar los recursos humanos y materiales disponibles. De esta forma, las políticas activas no se limitan a movilizar recursos económicos en forma de subvenciones o ayudas, sino que también impulsan la profesionalización de los servicios públicos de empleo y la digitalización de sus procesos para contribuir a una mayor eficiencia¹⁰².

La transversalidad institucional constituye otro rasgo destacado del modelo de políticas activas de empleo actual. Estas no se circunscriben exclusivamente al Ministerio de Trabajo y Economía Social o a las Consejerías de Empleo de cada una de las Comunidades autónomas, sino que existen medidas que emanan de otros departamentos (agricultura, cultura, educación, igualdad o juventud) que, al mismo tiempo que persiguen sus propios objetivos, inciden directamente en la creación de empleo o en la mejora de la empleabilidad. Esta perspectiva se refleja con claridad en los planes de juventud de las Comunidades autónomas, que abordan la problemática del empleo juvenil desde un enfoque multidimensional. Como ejemplo, el *VIII Plan de Juventud de Extremadura 2025-2027*, que combina medidas de empleo, vivienda, educación y cohesión social.

Desde el punto de vista del diseño normativo, las políticas activas siguen combinando medidas tradicionales con elementos innovadores. Entre las primeras destacan las subvenciones a la contratación o al emprendimiento, así como las bonificaciones en las cotizaciones sociales, que continúan siendo las técnicas más extendidas. Sin embargo, se han incorporado instrumentos innovadores, como los cheques de empleo personalizados o los premios vinculados a la inserción laboral, que introducen nuevas lógicas de condicionalidad y personalización. También destaca, muy positivamente, la iniciativa llevada a cabo en Extremadura para encontrar nuevas metodologías en el diseño de las políticas de empleo.

Además, la colaboración con el sector privado y con entidades del tercer sector resulta igualmente esencial. Estas organizaciones, habida cuenta de su especialización y menor escala de actuación, pueden atender con mayor intensidad a colectivos específicos. Este modelo de colaboración público-privada se ha consolidado, sobre todo, en programas de intermediación, de prospección empresarial y de formación dual. Incluso, los Grupos de Acción Local (surgidos en el marco del programa europeo LEADER para el desarrollo de los territorios rurales) puede colaborar en las políticas activas de empleo en la medida que pueden diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo local y dinamización del territorio que impliquen la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo.

¹⁰² Por no mencionar una cuestión institucional no menor, cual es la paralización de la transformación del SEPE en Agencia Estatal de Empleo.

7.2) ¿Funcionan las políticas de empleo? Cuáles y cuánto

Ahora bien, ¿las políticas activas de empleo funcionan? ¿y cuánto? En relación con la evaluación, persiste una carencia significativa de estudios empíricos sobre el impacto real de las políticas activas en España, a pesar de las obligaciones de evaluación y publicación de los resultados que se recogen en la Ley de Empleo. La literatura es abundante en el plano teórico y en el análisis comparado europeo, pero escasa en la medición de los resultados de los programas nacionales y autonómicos, lo cual dificulta la generación de un conocimiento acumulativo sobre la eficacia de las medidas implementadas.

Sí podría afirmarse que, en vista de algunas evidencias disponibles (y la capacidad de extrapolar sus conclusiones), las medidas diseñadas de una forma demasiado abierta, aunque estén centradas en colectivos prioritarios, no siempre llegan efectivamente a ellos, reduciendo así su efectividad. De ahí que la literatura especializada recomiende focalizar los programas en colectivos vulnerables de manera explícita para evitar el efecto de «peso muerto», es decir, apoyar la creación de empleo que se hubiera generado igualmente sin apoyo público¹⁰³.

En el caso de los jóvenes, colectivo prioritario por excelencia, resulta imprescindible diferenciar entre quienes carecen de cualificación y necesitan medidas de formación básica y orientación, y quienes, pese a contar con formación media o superior, no logran acceder a empleos estables y de calidad. No hacerlo conlleva el riesgo de diseñar políticas homogéneas que no se ajusten a la diversidad interna del colectivo. A este respecto, los estudios realizados evidencian que las políticas de naturaleza formativa serían las que ofrecerían las herramientas más adecuadas para que las personas desempleadas puedan encontrar un empleo en el menor tiempo posible, ayudándoles en la constante readaptación a las cambiantes circunstancias del mercado. No obstante, de nuevo, su adecuado diseño parece clave para garantizar un buen resultado final¹⁰⁴. En este sentido, la reactivación del diálogo social en torno a la nueva ley de formación para el empleo podría contribuir de forma decisiva a este fin¹⁰⁵.

En un plano similar, debe recordarse que diversos estudios tanto internacionales como nacionales¹⁰⁶ han puesto de manifiesto la ineficacia de los incentivos a la contratación, o instrumentos económicos de fomento del empleo en un sentido amplio¹⁰⁷, para la creación de empleo. Esto no quiere decir que no puedan cumplir ninguna finalidad desde el punto de vista de las políticas de empleo. El objeto de este tipo de políticas no es la creación de empleo, sino la focalización del empleo que se crea hacia determinados colectivos con especiales dificultades de acceso a un nuevo. De ahí la importancia de su

¹⁰³ AIReF, *Estudio: Políticas activas de empleo en Extremadura*, 2023, pág. 125.

¹⁰⁴ Boeri, T.; van Ours, J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princetown University Press., Princetown, 2008, pp. 263-270.

¹⁰⁵ También, como se ha señalado en otra parte de este informe, hay margen para mejorar la formación tanto de personas ocupadas como de desempleadas simplemente elevando la ejecución del presupuesto actual, sin necesidad de diseñar presupuestos expansivos en esta área.

¹⁰⁶ En el plano nacional destaca Toharia Cortés, L. (dir) y otros, *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2008. Recientemente, el CES ha puesto de manifiesto que

¹⁰⁷ Pérez del Prado, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

correcto diseño, de tal forma que se circunscriban a tales grupos o fomenten determinadas políticas accesorias que se consideren relevantes como la formación ¹⁰⁸.

Dentro de estos grupos o sujetos particulares, el CES recientemente apuntaba precisamente hacia las personas paradas de larga duración, al destacar que «en la actualidad suponen una parte cada vez mayor y más persistente del desempleo en nuestro país y que, sin embargo, no consiguen beneficiarse significativamente del actual sistema de bonificaciones. La futura Estrategia global para el empleo de las personas desempleadas de larga duración o de más edad, todavía pendiente de elaboración, constituye un marco relevante para establecer los ajustes necesarios para que los incentivos al empleo incidan en mayor medida sobre este grupo»¹⁰⁹.

La correcta delimitación de los grupos objeto de este tipo de políticas exige un mayor desarrollo de las herramientas de perfilado de los demandantes de empleo que permita identificar y caracterizar a los grupos con dificultades específicas de inserción y que deben ser objeto de los incentivos¹¹⁰. Pero más allá de esta política de empleo, lo cierto es que esta técnica es también útil para otras variantes, como la anteriormente mencionada política de formación, por no mencionar que también permite un uso más eficaz y eficiente de la orientación e intermediación laboral.

También cumple esta función, la de soporte del resto de políticas, la existencia de suficientes medios humanos y materiales. Dicho de otra forma, la eficacia del conjunto de políticas de empleo dependiente en buena medida de contar con suficientes medios. Ya hemos apuntado en este informe que es urgente reforzar sus servicios públicos de empleo, incluyendo al SEPE, que se encuentran excesivamente tensionados debido a numerosas vacantes sin cubrir y una crónica falta de personal para atender el elevado volumen de personas desempleadas. La conversión del SEPE en agencia estatal puede constituir un buen momento para abordar también esta cuestión. En el plano autonómico, los datos son más que elocuentes: mientras cada empleado público del servicio de empleo del País Vasco atiende a 76 personas desempleadas, en la Comunidad de Madrid cada empleado público atiende a 315, lo que muestra una excesiva sobrecarga en una región con una tasa de paro por debajo de la media.

Por último, cabe señalar una tendencia creciente hacia la vinculación de las políticas de empleo con otros objetivos estratégicos: la transición verde, la digitalización, el reto demográfico o la cohesión social. Muchos programas no solo persiguen la inserción laboral, sino que también contribuyen al desarrollo sostenible de los territorios, a la revitalización de zonas rurales o a la igualdad de género. Este carácter multifuncional de las políticas activas refleja la concepción de la política de empleo como un eje transversal del desarrollo económico y social, que contribuye a subrayar su papel como herramienta complementaria de la política económica y de otras políticas públicas, sin que por ello haya de caerse en su condicionamiento o supeditación a éstas.

¹⁰⁸ Comisión Europea, *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe - EEPO Review*, Dirección General de Empleo, Bruselas, 2014.

¹⁰⁹ CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2024*, Consejo Económico y Social de España, 2025, p. 225.

¹¹⁰ *Ibid.*

V. Anexo: II. Mapa de políticas activas de empleo dirigidas a personas jóvenes y desempleadas de larga duración.

Siguiendo la estructura de los Ejes recogida en el *Plan Anual 2025*, se da cuenta de los programas de empleo que tienen como beneficiarias a las personas jóvenes y a desempleadas de larga duración. En primer lugar, se recogen aquellos programas comunes y, a continuación, aunque, en general, la mayoría de los programas se reproducen en todas las autonomías (con sus particularidades), solo se recoge una selección de los programas que destacan o son especialmente significativos.

1) ORIENTACIÓN

De acuerdo al *Plan Anual 2025*, el «Eje 1. Orientación» comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias. Asimismo, comprende las actuaciones de prospección de necesidades y prestación de los servicios de empleo a las empresas.

A tal fin, el RD 818/2021 recoge 3 programas comunes:

1.Programa de orientación profesional para el empleo y el autoempleo

(artículos 17-20) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Iniciativas para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo, articuladas en itinerarios de inserción ocupacional personalizados y dirigidas a mejorar las posibilidades de ocupación de las personas demandantes de empleo y servicios inscritas en los servicios públicos de empleo.

2.Programa de colaboración para las actividades de prospección empresarial e intermediación laboral

(Artículos 21-23) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Colaboración público-privada y público-pública para las actividades de prospección empresarial e intermediación laboral tiene por objeto mejorar y potenciar los procesos de prospección empresarial, captación de ofertas e intermediación laboral en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo. (21)
- Se prevé un incentivo por cada inserción laboral conseguida por las agencias o entidades colaboradoras de hasta 2.500 euros, graduándose en función de: la edad, del tiempo de inscripción como demandantes de empleo y servicios y del colectivo al que pertenezcan las personas atendidas.
- Se considerará que la inserción laboral se ha conseguido cuando las personas participantes en el programa sean contratadas por una duración igual o superior a 6 meses. (23)

3. Programa de proyectos integrales de empleo

(Artículos 24-28) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Acciones de mejora de la ocupabilidad de las personas destinatarias de los mismos para lograr su inserción laboral mediante itinerarios personalizados que comprendan acciones de información, orientación, asistencia, asesoramiento, formación, práctica laboral y, en su caso, movilidad geográfica para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de las habilidades sociales. (24)
- Se dirigirá preferentemente a personas desempleadas perceptoras de prestaciones (25.1)
- La subvención por cada contratación indefinida realizada tendrá una cuantía de referencia de 5.500 euros (6.000 euros si la persona contratada es mujer, mayor de 45 años en el caso de personas con discapacidad o perteneciente a cualquier otro colectivo vulnerable que determine el servicio público de empleo).
- Esta subvención podrá incrementarse hasta en 2.000 euros cuando la contratación se realice por persona trabajadora autónoma o por una cooperativa o sociedad laboral que contrate a su primer empleado o empleada. (27)

Otras iniciativas llevadas a cabo por las comunidades autónomas:

4. (Castilla y León) Programa de orientación, formación e inserción (OFI)

ORDEN IEM/1003/2022, de 3 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI).

- Financiación de proyectos de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción para trabajadores desempleados, con el fin de mejorar su cualificación profesional y capacidad de inserción laboral a través del Programa de orientación, formación e inserción (OFI).
- Las subvenciones se concederán a las personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro, así como, las comunidades de bienes que desarrollen estas actividades.
- Se considera que contribuyen a las buenas prácticas en la ejecución del programa, los proyectos dirigidos íntegramente a colectivos especiales de desempleados en situación o riesgo de exclusión social o en situaciones vulnerables, entre los que se recoge expresamente: jóvenes menores de 35 años y personas desempleadas de larga duración.

5. (Extremadura) Orientación Sirius

ORDEN de 17 de noviembre de 2020 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de orientación y otras actuaciones de Políticas Activas de Empleo.

- Subvención destinada a entidades privadas sin ánimo de lucro con personalidad jurídica propia radicadas en Extremadura para la realización de acciones de orientación y otras actuaciones de políticas activas de empleo para personas jóvenes de

entre 19 y 29 años desempleadas e inscritas en los Centros de Empleo del Servicio Extremeño Público de Empleo.

- A las acciones de orientación y de adquisición de competencias genéricas y transversales se suman acciones de coaching para constituir equipos de búsqueda de empleo y acciones de prospección laboral que faciliten la inserción laboral de las personas usuarias.

6.(Extremadura) Ayudas a la innovación metodológica en materia de empleo

Orden de 9 de noviembre de 2020 por la que se regula el programa de ayudas a la innovación metodológica en materia de políticas de empleo

- El objetivo de estas ayudas es promover nuevas actuaciones en políticas activas de empleo a través de la investigación, experimentación y desarrollo de actuaciones innovadoras en materia de empleo que se adapten a las características del mercado laboral y a los perfiles de las personas demandantes de cada territorio, al objeto de mejorar su empleabilidad.
- Están dirigidas a los grupos de acción local y a entidades sin ánimo de lucro privadas con personalidad jurídica propia y que tengan en su objeto social la gestión de programas de formación y/o empleo.

7.(País Vasco) Proyectos integrales de empleo para colectivos de atención prioritaria

RESOLUCIÓN de 10 de julio de 2024, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de ayudas destinadas a la financiación de proyectos integrales de empleo para colectivos de atención prioritaria.

- Desarrollo de itinerarios individualizados para personas desempleadas mayores de 45 años y personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión, que combinen acciones de orientación laboral y asesoramiento, formación y adquisición de competencias pre laborales, transversales y/o profesionales, inserción laboral y generación de empleo a través de contratos de trabajo de carácter temporal a tiempo parcial, fortaleciendo al tiempo la igualdad efectiva y la no discriminación en el acceso al empleo.
- El objetivo del programa es facilitar a la población más necesitada (entre la que se menciona expresamente, personas desempleadas de larga duración) de procesos de integración social y laboral, la oportunidad de una experiencia laboral que, unida a actividades formativas y un acompañamiento individualizado, desemboque en una inserción laboral más estable.

2) FORMACIÓN

El «Eje 2. Formación» Incluye las actuaciones de formación en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral, teniendo en cuenta la brecha digital existente y garantizando la atención presencial a la población que la padece.

En primer lugar, al margen del marco jurídico de los programas comunes, existe una medida específica dentro de la regulación de la Formación Profesional.

8. Acciones formativas con compromiso de contratación

Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, referido a la oferta formativa para trabajadores desempleados.

Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

- Esta medida se articula mediante programas que atienden a los itinerarios personalizados de inserción, a la cobertura de necesidades especiales o dificultades de inserción, a la recualificación profesional y a la formación vinculada a compromisos de contratación, (11) con la finalidad de proporcionar formación ajustada tanto a las necesidades individuales de los desempleados como a las del sistema productivo, con el objetivo de mejorar su empleabilidad. También puede incluir acciones orientadas al autoempleo, la economía social y la realización de prácticas profesionales no laborales.
- Con carácter prioritario, se dirige a los desempleados con bajo nivel de cualificación y fomenta la obtención de certificados de profesionalidad, sin perjuicio de otras acciones adaptadas a los requerimientos del mercado laboral y a los sectores con mayores perspectivas de empleo.

Dentro de los programas comunes del RD 818/2021:

9. Programas públicos mixtos de empleo-formación.

(Artículo 29) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Se busca la cualificación de las personas participantes en los mismos mediante iniciativas públicas mixtas de empleo-formación que respondan a las necesidades del mercado, preferentemente en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o naturales, la eficiencia energética y las energías renovables, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita compatibilizar el aprendizaje formal y la práctica profesional en el puesto de trabajo.

Dentro de esta iniciativa se incluyen dos modalidades, en las que destaca especialmente el programa TandEM.

10. Programas experienciales de empleo y formación TándEM.

(Artículos 30-35 y 86.1.b) Real Decreto 818/2021 de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Orden TES/1153/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa TándEM en entidades del sector público estatal», de formación en alternancia con el empleo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Actuación incluida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», Inversión 1, «Empleo Joven») que se configura como un programa público mixto de empleo y formación.
- La finalidad es facilitar la inserción laboral de las personas jóvenes que participen en él. (1.2) a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de las personas participantes.
- A su vez, deberán apoyar la transformación productiva, desarrollando su actuación en actividades con impacto verde, digital, sostenible y centradas en los recursos locales y que promuevan una sociedad cohesionada y dignificante de los derechos ciudadanos y de la comunidad.
- Podrán ser beneficiarias de las subvenciones los órganos, organismos y otras entidades del sector público estatal que promuevan proyectos del Programa TándEM, que se obliguen a implementar un proyecto mixto de empleo y formación para la mejora de la ocupación de los demandantes de empleo mediante la realización de acciones formativas y ejecución de obras y servicios de interés general relativas a competencias exclusivas del Estado (4)
- Serán destinatarias las personas jóvenes menores de 30 años y demandantes de empleo en situación laboral de no ocupadas. Asimismo, deberán cumplir los requisitos de acceso exigidos para la realización de la formación en alternancia con el empleo mediante un contrato para la formación y el aprendizaje. (2.2)
- Actividades subvencionables:
 - Revalorización y recuperación sostenible de espacios públicos
 - Digitalización económica y social en la gestión de procesos internos y la seguridad y uso eficiente de los datos y en la atención al usuario
 - Servicios socioculturales, a la comunidad y a favor de la conciliación de la vida familiar y laboral
 - Atención, información y promoción turística, turismo inteligente, información sobre recursos ambientales y culturales del ámbito local

En esta línea, destacan otras iniciativas de varias Comunidades Autónomas:

11.(País Vasco) Programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes

ORDEN conjunta de 3 de octubre de 2012, de las Consejeras de Educación, Universidades e Investigación, y de Empleo y Asuntos Sociales y por la que se establecen las bases reguladoras del programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes

- Se trata de un modelo de formación profesional en alternancia, dirigido a estudiantes de formación profesional inscritos como desempleados y a personas jóvenes desempleadas con el objetivo de mejorar sus competencias profesionales mediante la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional inicial en régimen de alternancia con la actividad laboral retribuida en la empresa, contribuyendo a ajustar las necesidades de las empresas con las competencias adquiridas por los trabajadores y trabajadoras.
- Se concreta en la concesión de subvenciones para apoyar a las empresas con una prestación económica de 2.000 € por la realización de un contrato de formación en alternancia dentro de un modelo de formación dual de 1 año de duración a jornada completa.

12.(País Vasco) Subvenciones destinadas a la formación con compromiso de contratación, y formación y contratación de mujeres y hombres desempleados/os en ámbitos masculinizados y feminizados (Morrokotudak)

RESOLUCIÓN de 19 de mayo de 2025, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria, para el año 2025, de subvenciones destinadas a la formación y contratación de mujeres y hombres desempleados/os en ámbitos masculinizados y feminizados (Morrokotudak111).

- Se financian las acciones formativas con compromiso de contratación para personas desempleadas en general y, en concreto, de mujeres y hombres en ámbitos masculinizados y feminizados respectivamente.
- De entre las personas que reúnan los requisitos de acceso a la acción formativa, y superen el proceso de selección, tendrán prioridad las personas jóvenes menores de 30 años con bajo nivel de cualificación y las personas paradas de larga duración.

111 Bautizado como 'Morrokotudak', en homenaje a las mujeres que trabajaron en duras funciones en las minas de Bizkaia y por la mitad del salario de los hombres.

3) OPORTUNIDADES DE EMPLEO

Es en el «Eje 3. Oportunidades de Empleo», que incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, donde más políticas activas de empleo se localizan. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.

13. Incentivos a la contratación.

Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

Medidas destinadas a personas jóvenes menores de 30 años:

Bonificaciones en contratos de duración determinada para sustitución.

- Se otorgan bonificaciones de 366 euros/mes por contratos de duración determinada celebrados con personas jóvenes desempleadas, menores de 30 años, para la sustitución de trabajadores que estén percibiendo prestaciones económicas por riesgo durante el embarazo o lactancia natural (17.1.a)
- También se aplica la misma bonificación para la sustitución de trabajadores que estén percibiendo prestaciones por nacimiento y cuidado del menor o ejercicio responsable del cuidado del menor lactante (17.1.b)
- La duración de estas bonificaciones coincide con el periodo en que se superpongan el contrato de sustitución y la respectiva prestación (17.2)

Bonificaciones por incorporación a cooperativas y sociedades laborales.

- La incorporación de personas desempleadas como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales da derecho a una bonificación. Si estas incorporaciones se realizan con personas jóvenes menores de 30 años, o personas menores de 35 años con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, la bonificación será de 147 euros/mes durante el primer año, y de 73 euros/mes durante los dos años restantes. (28.2)

Bonificación por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

- Durante el primer año de vigencia de este Real Decreto-ley, los contratos indefinidos celebrados con personas jóvenes menores de 30 años con baja cualificación¹¹² y que sean beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, darán derecho a una bonificación en la cotización de 275 euros/mes durante tres años. (DA1ª)

¹¹² Se consideran de baja cualificación aquellas personas que no hayan alcanzado el título de Bachillerato o Ciclo Formativo de Grado Medio del sistema de Formación profesional

Bonificaciones en supuestos de contratos suscritos por empresas de inserción.

- La contratación por empresas de inserción de personas en situación de exclusión social puede dar derecho a bonificaciones. Específicamente, si se trata de menores de 30 años, o menores de 35 años con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, la bonificación será de 147 €/mes durante toda la vigencia del contrato, o durante tres años en el caso de contratación indefinida. (DA6ª.1)

Bonificación en la cotización empresarial del personal investigador joven.

- La contratación de personal investigador bajo la modalidad de contrato predoctoral da derecho a una bonificación de 115 euros/mes. (27)
- Adicionalmente, modifica el Real Decreto 475/2014, de 13 de junio, sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social del personal investigador, de forma que en su artículo 2 prevé, para la contratación de personas investigadoras jóvenes (menores de 30 años) el derecho a una bonificación adicional del 5 por ciento sobre la cuota empresarial a la seguridad social por contingencias comunes en empresas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, siendo esta bonificación acumulable. (DF10ª)

Medidas destinadas a personas desempleadas de larga duración:

Bonificación por la contratación indefinida de personas desempleadas de larga duración.

- La contratación indefinida de personas desempleadas e inscritas en la oficina de empleo al menos 12 meses en los 18 meses anteriores a la contratación dará derecho a una bonificación en la cotización de 110 euros/mes durante tres años. (21)
- Cuando estos contratos se concierten con mujeres o con personas de 45 o más años, la bonificación indicada será de 128 euros/mes durante tres años.

(Artículo 37) Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Al margen de las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Sociales, el derecho tributario también se suma a las políticas activas de empleo, previendo que las entidades que contraten a su primer trabajador a través de un contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores (menor de 30 años) podrán deducir de la cuota íntegra del impuesto de sociedades la cantidad de 3.000 euros, siempre que mantengan la relación laboral durante, al menos, 3 años.

Esta bonificación se incrementará en un 30% en la comunidad de Canarias.

14. Programa de fomento del empleo agrario

Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Se trata de un instrumento de política pública diseñado para sostener el empleo y la cohesión socioeconómica en determinadas zonas rurales de España con alta dependencia del trabajo agrario estacional, que surgió originalmente en los años 80 como respuesta a los problemas estructurales del empleo agrícola, especialmente en Andalucía y Extremadura, territorios con elevada tasa de paro estacional tras la mecanización del campo, y que posteriormente se extendió también a Castilla-La Mancha, Canarias y Murcia, aunque con distinta intensidad. Su finalidad es garantizar rentas y ocupación estable a personas trabajadoras eventuales del sector agrario mediante la financiación de obras y servicios de interés general y social promovidos por entidades locales. Es decir, utiliza empleo público temporal como mecanismo de estabilización económica y de fijación de población rural.

De los siguientes programas comunes regulados en el RD 818/2021, señala el artículo 3 que serán personas destinatarias finales de los mismos todas las personas desempleadas, pudiendo serlo también las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil. Ahora bien, serán los servicios públicos de empleo en cada ámbito lo que determinarán en sus bases reguladoras o normas de desarrollo las personas destinatarias de cada programa en particular.

15. Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social

(Artículos 41-46) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Se concreta en subvenciones dirigidas a facilitar la colocación y adquisición de competencias profesionales mediante la inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social. (41)
- Para la preselección o selección de las personas participantes se tendrá en cuenta la adecuación de la cualificación al puesto ofertado y la pertenencia a colectivos prioritarios entre los que se encuentran los jóvenes y las personas en situación de desempleo de larga duración (45)
- Las obras y servicios a realizar deberán cumplir con ciertos requisitos, como ser de interés general y social, que su ejecución favorezca la formación y práctica profesionales de las personas desempleadas, que, en caso de que las obras o servicios sean ejecutadas en una zona o localidad con ciclos de empleo estacional, se realicen preferentemente en períodos de bajo nivel de contratación, etc. (43)

16. Programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social

(Artículos 58-64) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- La finalidad es favorecer la inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social mediante itinerarios personalizados de inserción, en colaboración con empresas de inserción, entidades promotoras de empresas de inserción, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, empresas, personas trabajadoras autónomas y entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción (58)

- Expresamente se menciona entre las personas destinatarias, a jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo y a personas en desempleo de muy larga duración (59.1.b y c)

17. Programa para el apoyo a la movilidad geográfica

(Artículo 65-67) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Medidas de apoyo a la movilidad geográfica vinculada al empleo, entre las que se encuentra: el retorno de talento mediante la subvención de los gastos de desplazamiento de personas que hubieran obtenido cualquier titulación oficial en España y que se hubieran desplazado a un país extranjero por motivos laborales, en el supuesto de que regresen para ser contratadas con carácter indefinido o para el inicio de una actividad emprendedora por cuenta propia o el apoyo al desplazamiento para la cobertura de un puesto de trabajo con carácter indefinido o para el inicio de una actividad emprendedora por cuenta propia en una zona rural despoblada o en riesgo de despoblación. (65.1.y b)
- Cuando las personas retornadas del extranjero regresen a España para la realización de un contrato de trabajo por cuenta ajena, se podrá subvencionar con una cuantía de referencia de 5.500 euros cada contratación indefinida a tiempo completo (6.000 euros si la persona contratada es mujer, mayor de 45 años en el caso de personas con discapacidad o perteneciente a cualquier otro colectivo vulnerable que determine el servicio público de empleo), o bien 7.000 euros o 7.500 euros, respectivamente, si el servicio público de empleo competente incluye este supuesto entre los que requieren una mayor atención. (67.1)

En cuanto a las iniciativas de las Comunidades Autónomas, destacan en este eje:

18.(Andalucía) Programa Emplea-T

Orden de 3 de octubre de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la inserción laboral y el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Programa Emplea-T

- Recoge diversas líneas de subvención para fomentar la inserción laboral y la contratación. Varias de estas líneas están dirigidas específicamente a personas jóvenes menores de 30 años de edad y personas desempleadas de larga duración, ofreciendo incentivos a personas trabajadoras autónomas y pymes, así como a corporaciones locales.
 - Las Líneas 1 y Línea 2: incentivan la contratación indefinida ordinaria de personas jóvenes menores de 30 años y personas desempleadas de larga duración, sin límite de edad, una destinada a la primera contratación por parte de autónomos, con cuantías de entre 9.000 y 18.000 euros y, otra, para segundas o sucesivas contrataciones por autónomos y cualquier contratación por pymes, de entre 7.500 y 15.000 euros.
 - Las Líneas 6 y Línea 7: Están dirigidas específicamente a personas jóvenes menores de 30 años beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, bien por

parte de autónomos y pymes, bien por las corporaciones locales mediante contratos formativos para la obtención de la práctica profesional.

19.(Balears) SOIB Reactiva 2024

Resolución del consejero de Empresa, Empleo y Energía, y presidente del Servicio de Ocupación de las Illes Balears por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones «SOIB Reactiva 2024»

- Es un programa de contratación pública en Ayuntamientos, Entidad Local Menor de Palmanyola, Mancomunidades y Consejos insulares, así como las entidades de derecho público que dependen o están vinculadas, destinado, en dos Líneas, a financiar proyectos que fomenten la contratación de jóvenes desempleados y personas mayores de 30 años en situación de desempleo, preferentemente de larga duración, como colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo que ha sido objeto de transformaciones profundas.

20.(Cantabria) Subvenciones destinadas a fomentar la contratación juvenil en pequeñas y medianas empresas

Decreto 58/2021, de 24 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a fomentar la contratación juvenil en pequeñas y medianas empresas

- Se busca el fomento de la contratación juvenil incentivando la formalización de contratos para la formación y el aprendizaje y de contratos en prácticas, con la particularidad de dirigirlo a empresas pequeñas y medianas.
- Las personas destinatarias deben ser menores de 30 años y estar en situación de desempleo.

21.(Castilla-La Mancha) Cheque empleo

Orden 176/2023, de 17 de octubre, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones para la puesta en marcha del Programa de Apoyo Activo al Empleo y se efectúa la convocatoria para 2023.

- Dentro del Programa de Apoyo Activo al Empleo de Castilla La Mancha, la Línea 3 está destinada a ayudas para la contratación a las personas titulares del cheque empleo, un título nominativo que recoge un estímulo a la contratación laboral, expedido de oficio y remitido por la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, a todas aquellas personas que hayan participado en los programas de formación, que tendrá una vigencia de 12 meses, computados desde la fecha de expedición del título.

22.(Castilla-La Mancha) Subvenciones para favorecer el relevo en actividades y oficios tradicionales en Castilla-La Mancha

Resolución de 05/05/2025, de la Dirección General de Empleo, por la que se publican los créditos disponibles en el ejercicio 2025 para la concesión de las subvenciones reguladas en el Decreto 267/2023, de 10 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para favorecer el relevo en actividades y oficios tradicionales en Castilla-La Mancha.

Decreto 9/2010, de 23/02/2010, por el que se establece el Repertorio de Actividades y Oficios Artesanos de Castilla-La Mancha.

- La finalidad es facilitar la formación práctica en las distintas actividades y oficios tradicionales en la región y el acceso al empleo de calidad dentro de los mismos, dando respuesta adecuada a la necesidad de personal cualificado que haga posible el relevo, con especial incidencia en actividades y oficios en riesgo de desaparición, así como en aquellos en los que las técnicas empleadas están declaradas Bien de Interés Cultural, con categoría de Bien Inmaterial.
- Prevé tres Líneas, todas ellas previstas para ser aplicadas a actividades y oficios tradicionales: ayudas para la formalización de contratos de formación para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios, para la contratación indefinida y para la transformación de contratos formativos en indefinidos.
- Las contrataciones subvencionables deberán formalizarse con personas inscritas como demandantes de empleo e incluidas en alguno de los colectivos prioritarios, entre los que se encuentran las personas jóvenes mayores de 16 años y menores de 30, inscritas en Garantía Juvenil, y las personas desempleadas de larga duración.

23.(Castilla-La Mancha) Subvenciones en el marco del Programa Captación del Talento

Decreto 126/2022, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en el marco del Programa Captación del Talento

- Concesión directa de subvenciones para la contratación indefinida, el inicio de la actividad emprendedora y la ayuda asociada a los gastos de traslado e instalación de personas en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación de Castilla-La Mancha.
- Se compone de tres Líneas:
 - Línea 1: Para empresas que contraten indefinidamente a personas cualificadas (con titulación universitaria, ciclos formativos o certificados de profesionalidad) y empadronadas en estas zonas. La cuantía máxima es de 9.400 euros, con incrementos del 10% para mujeres, mayores de 50, menores de 30 o personas con discapacidad, y 5.000 euros adicionales si el contrato se vincula a proyectos de I+D+i.
 - Línea 2: Para personas físicas que inicien una actividad como autónomos en estas zonas, con titulación universitaria, ciclo formativo o certificado de profesionalidad y residencia habitual fijada allí. La cuantía máxima es de hasta 4.200 euros, destinada a cubrir gastos de inicio.
 - Línea 3: "Bono Talento Rural". Para personas cualificadas (con titulación universitaria, ciclos formativos o certificados de profesionalidad) que fijen su residencia habitual en zonas despobladas y estén dadas de alta como autónomos o en el Régimen General en la zona.
- Todas las cuantías pueden incrementarse en un 20% adicional si la actividad se realiza en municipios considerados zonas prioritarias.

Paralelamente, Castilla La Mancha también tiene un programa **Ayudas al Retorno del Talento**

- La finalidad es fomentar el retorno de las ciudadanas y ciudadanos titulados de Castilla-La Mancha, que tuvieron que emigrar en los años de la crisis.
- También se compone de Líneas:
 - Línea 1: Subvenciones para la contratación indefinida.
 - Línea 2: Subvenciones para el inicio de la actividad emprendedora, con la finalidad de compensar los gastos de inicio de la actividad a los que se enfrenta toda persona emprendedora.
 - Línea 3: "Pasaporte de vuelta", dirigido a ciudadanas y ciudadanos de Castilla-La Mancha que, residiendo en el extranjero, quieran retornar a la región y fijar en ella su residencia habitual. El "Pasaporte de vuelta" constituye un título que lleva asociada una ayuda económica, que tiene como objetivo sufragar los gastos de desplazamiento que dicho retorno origine.

24.(Castilla y León) Subvención en régimen de concurrencia competitiva a Entidades Locales de Castilla y León para la contratación de personas desempleadas, para la realización de obras y servicios de interés general y social y vinculado al sector del turismo y cultural (ELTUR)

ORDEN IEM/448/2022, de 10 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a municipios y a las diputaciones provinciales o sus organismos autónomos dependientes, del ámbito de la Comunidad de Castilla y León, mediante la realización de obras y servicios relacionados con actividades en el sector turístico y cultural

- El objeto de estas subvenciones es promover la contratación por municipios con menos de 5.000 habitantes y con 5 o más desempleados (con excepción de la provincia de Soria, donde se suprime este último requisito) y por las diputaciones provinciales o sus organismos autónomos dependientes, dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, de personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo, mediante la realización de obras y servicios de interés general y social relacionados con actividades en el sector turístico y cultural.
- Para la selección de las personas participantes, se incluyen entre los colectivos prioritarios los jóvenes menores de 35 años, preferentemente con déficit de formación y las personas en desempleo de larga duración, con especial atención a aquellos que han agotado sus prestaciones por desempleo.

25.(Castilla y León) Ayudas para la recuperación de las zonas afectadas por incendios forestales 2025

ACUERDO 34/2025, de 20 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se programan actuaciones para la recuperación de las zonas afectadas por incendios forestales en el verano de 2025.

Castilla y León ha sido una de las Comunidades más afectadas por los incendios forestales en el verano de 2025, siendo especialmente virulentos y destructivos en las provincias de León y Zamora. Ante esta situación extraordinaria y excepcional, la Junta de Castilla y León ha anunciado una acción coordinada de atención a las personas, empresas e instituciones que hayan sufrido daños personales, materiales, económicos, sociales o de cualquier otra índole, poniendo en marcha actuaciones encaminadas a la

recuperación de las zonas afectadas por los incendios forestales. Entre ellas, están conectadas con el empleo las siguientes:

- Ayudas a autónomos y pymes para compensación de costes económicos: Su objetivo es reforzar la liquidez y solvencia de los autónomos y las empresas para que puedan mantener su actividad y el empleo en la zona, a fin de proteger el tejido productivo y recuperar lo antes posible la actividad económica en las zonas afectadas. Las ayudas tendrán carácter no reembolsable, serán de concesión inmediata y con un importe de 5.500 €.
- Ayudas a la creación de empresas: Línea de ayudas cuyo fin es promover la creación de empresas, facilitando la financiación de los proyectos de inversión a través de ayudas para la adquisición de activos materiales e inmateriales y para los gastos necesarios para la puesta en marcha de una nueva actividad económica. A tal efecto se modificarán las bases de la convocatoria anual de subvenciones destinadas a financiar proyectos de creación de empresas, de forma que las empresas que se creen en las localidades afectadas por los incendios obtengan el porcentaje máximo de ayuda: 75% sobre el coste subvencionable.
- Ayudas a los ayuntamientos de los municipios afectados por los incendios forestales para la contratación de desempleados para la recuperación, regeneración de los municipios afectados mediante la realización de obras y servicios de interés general y social. (RENACEL)
- Ayudas a empresas y trabajadores afectados por la suspensión temporal de la actividad ERTES. Para el mantenimiento empleo: financiación del coste de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, liquidada y no exonerada, por empresas que apliquen expedientes de regulación temporal de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o por fuerza mayor, en el ámbito territorial de Castilla y León. Para paliar el impacto económico y compensar la pérdida de poder adquisitivo de las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación de empleo, de suspensión de contrato de trabajo o reducción de la jornada, incluidos los fijos discontinuos, por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, en el ámbito de Castilla y León.

26.(Cataluña) Proyecto Trabajo en los barrios

ORDEN EMT/203/2024, de 25 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al Programa de apoyo a los territorios con mayores necesidades de reequilibrio territorial y social: Proyecto Trabajo en los barrios

- Se trata de una intervención prioritaria en las áreas urbanas que, por sus características, requieren una atención especial para mejorarlas desde el punto de vista ocupacional, social y económico, con el objetivo de contribuir al equilibrio social y territorial del territorio catalán.
- A tal efecto, el Proyecto Trabajo en los barrios, pone a disposición de las entidades beneficiarias un conjunto de acciones en el ámbito del empleo y del desarrollo local que dejan a iniciativa de cada municipio el diseño y la planificación sobre cuáles de las actuaciones pueden encajar mejor en su propio proyecto, para desarrollar un entorno socioeconómico que mejore la calidad de vida de las personas que residen en estas áreas.

- La carta de servicios del Proyecto Trabajo en los Barrios incluye 12 tipos de acciones agrupadas en 5 programas:
 - Programa A: Programas específicos de carácter experimental e innovador para favorecer la inserción sociolaboral de colectivos con dificultades de inserción.
 - Programa B: Programas de formación para el empleo.
 - Programa C: Programas mixtos de formación y trabajo.
 - Programa D: Programas de experienciación laboral.
 - Programa E: Programas de desarrollo local.
- Las personas que residan en los barrios de actuación y que estén inscritas como demandantes de empleo. Tienen prioridad los colectivos con más necesidades como las personas en situación de paro de larga duración, los mayores de 45 o menores de 30 años, las que tienen baja calificación profesional y/o necesidad de reciclaje profesional, las mujeres que han sufrido o sufren situaciones de violencia de género, o las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

27.(Comunidad Valenciana - Valencia) Plan de Empleo Dana 2025

Real Decreto 1282/2024, de 17 de diciembre, por el que se regula la concesión directa por el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante SEPE), de subvenciones destinadas a la contratación de personas desempleadas para la ejecución de obras y servicios para la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de los municipios afectados por los daños causados por la DANA entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024

(Artículo 49) RD-Ley 7/2024, de 11 de noviembre, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024

(Disposición Adicional Novena) Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

- Esta subvención tiene por objeto la financiación de aproximadamente 84 contrataciones laborales de personas trabajadoras desempleadas, en distintos perfiles profesionales para la realización de obras y servicios de interés general y social.
- El objetivo es apoyar la recuperación, reconstrucción y rehabilitación de espacios y patrimonio público afectado, así como promover la contratación de personas desempleadas en las zonas afectadas por la DANA, para contribuir a limitar sus efectos sobre el empleo.

28.(País Vasco) Ayudas para acciones locales de promoción de empleo

RESOLUCIÓN de 15 de julio de 2025, del director general de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de las bases reguladoras de ayudas para acciones locales de promoción de empleo y su convocatoria para el ejercicio 2025

- Las ayudas se dirigen a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para poner en marcha proyectos dirigidos a la creación de empleo que repercutan en el desarrollo socioeconómico y modernización del territorio y permitan ofrecer oportunidades de empleo de forma equilibrada en todas las comarcas de la Comunidad.

- Está dirigido a: Mancomunidades, Agrupaciones de municipios o Municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como las agencias de desarrollo local con personalidad jurídica dependientes de los mismos.
- La cuantía de las ayudas para la contratación se amplía cuando la persona contratada es menor de 35 años o desempleada de larga duración. Se amplía un 10% además si es mujer.

4) IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, comprende las actuaciones dirigidas a aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. Igualmente incluye la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

29. Programa para evitar la discriminación por razón de edad

(Artículos 75-76 ter) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Acciones que faciliten la reactivación e inserción laboral de personas demandantes de empleo y servicios que sean mayores de 45 años, preferentemente desempleadas de larga duración, así como los proyectos dirigidos a la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de personas jóvenes desempleadas menores de 30 años.
- Cuando la medida de activación para el empleo consista en incentivos a la contratación indefinida de personas mayores de 45 años, la cuantía de referencia de la subvención será de 5.500 euros y de 7.000 euros cuando aquella sea desempleada de larga duración (7.500 euros si además es mujer, persona con discapacidad o perteneciente a cualquier otro colectivo vulnerable que determine el servicio público de empleo)
- Para la mejora de la empleabilidad de las personas menores de 30 años se recogen dos programas comunes:

30. Programa Primera Experiencia Profesional en la Administración Pública

(Artículo 76 bis y ter) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Orden TES/1152/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa de primera experiencia profesional en las administraciones públicas», de contratación de personas jóvenes desempleadas en el seno de los servicios prestados por dichas administraciones públicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- El objetivo del programa es facilitar mediante un contrato de trabajo, la adquisición, en el seno de los servicios prestados por las administraciones públicas, de las primeras experiencias en el empleo, así como competencias y habilidades sociales y profesionales, cubriendo preferentemente puestos en tareas relacionadas con la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios, la cohesión social, así como el desarrollo local rural.
- La subvención se destina a la contratación por administraciones públicas y entidades del sector público institucional de personas jóvenes desempleadas, mayores de 16 y menores de 30 años (que reúnan los requisitos para formalizar un contrato en prácticas), en la modalidad de contrato en prácticas, en lo que respecta a los costes laborales, así como, en su caso, la tutoría de las personas contratadas durante los tres primeros meses de la relación laboral, con la finalidad de garantizar un servicio de apoyo a la persona joven, mediante el acompañamiento personal y el asesoramiento inicial durante el proceso de incorporación al trabajo (1)

31. Programa Investigo113

(Artículo 76 bis y ter) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Orden TES/1267/2021, de 17 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa Investigo», de contratación de personas jóvenes demandantes de empleo en la realización de iniciativas de investigación e innovación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- La subvención se dirige a la contratación de personas jóvenes, mayores de 16 y menores de 30 años, investigadoras, tecnólogas, personal técnico y otros perfiles profesionales en I+D+i, así como, en su caso, el personal de apoyo a la investigación, en organismos públicos de investigación y difusión del conocimiento, universidades públicas, centros tecnológicos, parques científicos y tecnológicos, entidades públicas sujetas a derecho privado y entidades privadas sin ánimo de lucro, como fundaciones, junto con empresas que inviertan en investigación e innovación.
- Las actividades se desarrollarán en las iniciativas relacionadas con la sanidad, la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios e ingeniería de datos o *science data*, así como todo proyecto de investigación destinado a las áreas sociales, culturales, artísticas o cualquier otro ámbito de estudio. (1)

5) EMPRENDIMIENTO

Por último, el **Eje 5. Emprendimiento**. Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

113 En la Comunidad Autónoma del País Vasco, existe un programa paralelo, casi idéntico, denominado «Programa Ikerlan». *RESOLUCIÓN de 19 de mayo de 2025, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de subvenciones, para el ejercicio 2025, para la contratación de personas jóvenes para llevar a cabo proyectos de investigación en empresas vascas. Programa Ikerlan*

32. Programa de fomento del empleo autónomo

(Artículos 77-81) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Recoge medidas destinadas a facilitar la constitución de personas desempleadas en trabajadoras o trabajadores autónomos o por cuenta propia y, en su caso, la consolidación del proyecto emprendedor, incluyendo la constitución y consolidación de los proyectos emprendedores que tengan su origen en un proyecto anterior que sea objeto de transformación, relevo o sucesión por parte de la persona ocupada o desempleada, por sí sola o en asociación con otras. (77)
- Para el primer caso, la subvención para el establecimiento como persona trabajadora autónoma o por cuenta propia, la cuantía de referencia será de hasta 7.500 euros, graduándose en función de las dificultades para el acceso al empleo de la persona que se constituya como trabajadora autónoma o por cuenta propia, de acuerdo a su inclusión en los colectivos que determinen los servicios públicos de empleo, que contemplarán, entre otros, las personas en desempleo de larga duración y las personas jóvenes desempleadas menores de 30 años. (78.a)

33. Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales

(Artículos 82-84) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Medidas destinadas a fomentar la incorporación, con carácter indefinido, como personas socias trabajadoras o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, entre otras, a personas trabajadoras desempleadas (82)
- Su cuantía de referencia será de 7.000 euros graduándose en función de las dificultades para el acceso al empleo de la persona que se incorpora como socia trabajadora o socia de trabajo de acuerdo a su inclusión en los colectivos, como el de personas en desempleo de larga duración y personas jóvenes desempleadas menores de 30 años (83.a)

34. Programa para el fomento territorial del empleo

(Artículos 85-87) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Medidas dirigidas a la promoción del empleo a nivel territorial, para cuya finalidad los servicios públicos de empleo podrán aplicar cualquiera de las modalidades de subvención previstas en el artículo siguiente o alguna que resulte de la combinación de entre ellas. (85)
- Modalidades:
 - Subvenciones para la contratación de personal técnico en gestión de desarrollo local para impulsar las potencialidades de desarrollo y empleo, la planificación estratégica en el ámbito del empleo y el desarrollo económico local, así como fomentar la inserción laboral de las personas participantes en los servicios y programas de activación para el empleo que se desarrollen en un ámbito territorial concreto y

- Subvenciones para el funcionamiento de Unidades de Promoción y Desarrollo que tengan por objeto colaborar en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de activación que se desarrollen en un ámbito territorial concreto

35.(Cantabria) Subvenciones al autoempleo

Decreto 70/2024, de 19 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 35/2023, de 18 de mayo, por el que se regulan las subvenciones destinadas a la promoción del empleo autónomo en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- Subvenciones destinadas a la promoción del empleo autónomo incentivando el alta de personas emprendedoras en desempleo incentivar a personas que permanecen en situación de desempleo a emprender con ayudas económicas y de asesoramiento.
- Cuando son menores de 30 años tienen una cuantía base de la subvención mayor, que se incrementa un 20% si es un desempleado de larga duración.
- También del 20% de la subvención base cuando la iniciativa emprendedora se establezca en alguno de los municipios considerados de actuación prioritaria por riesgo grave de despoblamiento conforme a la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al Reto Demográfico y Lucha contra la despoblación 2021-2027.

36.(Galicia) Programa para la promoción del empleo autónomo y la cuota cero

ORDEN de 27 de diciembre de 2024 por la que se establecen las bases reguladoras de los programas de ayuda a las personas trabajadoras autónomas, cofinanciadas parcialmente por la Unión Europea en el marco del programa FSE+ Galicia 2021-2027, y se procede a su convocatoria para el año 2025.

- Dentro de la Estrategia Impulso Autónomo Horizonte 27, la finalidad de este programa (programa común) es promover dos líneas de ayuda económica para aquellas personas desempleadas que pretendan desarrollar su actividad empresarial o profesional en Galicia como trabajadoras autónomas o por cuenta propia, para hacer frente a los distintos gastos generados en el comienzo y mantenimiento de su actividad laboral.
- Establecen 2 líneas de ayudas: la Línea 1 es una ayuda para el inicio de la actividad económica y mantenimiento del empleo como persona trabajadora autónoma y la Línea 2 es una ayuda para sufragar los gastos del mantenimiento de la actividad por cuenta propia, equivalente a 12 meses de la cuantía de la cuota reducida
- La Línea 1 se centra en apoyar a las personas desempleadas en el inicio de la actividad con las siguientes cuantías: 2.000 € para personas desempleadas en general; 4.000 € para el caso de personas desempleadas menores de 30 años o en situación de desempleo de larga duración. La cuantía se incrementará en un 15% si la persona es mujer, si el centro de trabajo está en el medio rural, si es mayor de 45 años, trans o es un oficio en el que la mujer esté subrepresentada.

37.(Galicia) Bono Remuda para el fomento de la remuda generacional

ORDEN de 27 de diciembre de 2024 por la que se establecen las bases reguladoras de los programas de ayuda a las personas trabajadoras autónomas, cofinanciadas parcialmente por la Unión Europea en el marco del programa FSE+ Galicia 2021-2027, y se procede a su convocatoria para el año 2025

- Se enmarca en el Plan Estratégico do Comercio de Galicia 2025-2030 y busca fomentar el traspaso de negocios y garantizar su permanencia en el seno del tejido productivo gallego con el objetivo es evitar el cierre de negocios por falta de remuda¹¹⁴, al tiempo que se facilita que las personas interesadas en emprender puedan recoger el testimonio de un negocio ya viable económicamente.
- Subvenciona el precio, sin IVA, estipulado en el contrato de relevo, de un negocio o actividad con domicilio social y fiscal y centro de trabajo en la Comunidad Autónoma de Galicia que previamente estuviera inscrito en la Bolsa de remuda de la Red de Polos de Emprendimiento y Apoyo al Empleo.
- El porcentaje del precio del contrato a subvencionar varía según la línea de ayuda: en la Línea 1: Bono remuda rural, para negocios situados en ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes: se subvenciona el 75 % del precio del contrato de relevo. En la Línea 2: Bono remuda general, para negocios situados en ayuntamientos de 10.000 o más habitantes: se subvenciona un 70 % del precio del contrato de relevo. La intensidad de la ayuda que corresponda en cada caso y en cualquiera de las dos líneas podrá incrementarse un 5 % más sobre el total, cuando la persona que adquiere el negocio sea menor de 30 años o se encuentre en situación de desempleo de larga duración.

38.(Navarra) Ayudas a la creación de empresas para actividades no agrarias en zonas rurales

RESOLUCIÓN 227E/2022, de 5 de octubre, del director general de Desarrollo Rural, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de ayudas para el año 2023 de la medida M06.02 "Creación de empresas para actividades no agrarias en zonas rurales", del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020.

- La convocatoria se incluye en el marco de la submedida 6.2 "Creación de empresas" del Programa de Desarrollo Rural de Navarra PDR 2014-2020.
- Se otorgan más puntos si la persona solicitante es mujer o joven.

39.(País Vasco) Convocatoria 2024 de ayudas de apoyo a las personas emprendedoras: ayudas al establecimiento del proyecto

RESOLUCIÓN de 24 de abril de 2024, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de ayudas de apoyo a las personas emprendedoras para el ejercicio 2024.

¹¹⁴ Se entiende por *remuda* la transmisión del negocio de la persona o entidad titular del mismo a una o varias personas, siempre que suponga la continuación de la actividad, que de otra manera cerraría, y los motivos de la transmisión sean por incapacidad permanente, en sus grados de total, absoluta, o gran invalidez, por jubilación, cercanía a edad de jubilación (62 años o más), o fallecimiento de la persona titular del negocio.

- Son ayudas a las personas que inician una actividad empresarial y requieren un apoyo económico para el establecimiento de la misma. (Ayudas al establecimiento del proyecto).
- La cuantía de la ayuda será de 3.500 euros por persona promotora. Esta cuantía se verá incrementada en un 15% si es mayor de 18 años y menor de 30 años en el momento de presentar la solicitud y en otro 15 % adicional en el caso de ser mujer.

6) EMPLEO JUVENIL

40.Programa Campus Rural

- Iniciativa conjunta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y la Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas (CRUE).
- Su objetivo principal es combatir la despoblación en las zonas rurales españolas a través del fomento del arraigo y la vinculación de los jóvenes a los territorios rurales, el impulso al empleo joven y el talento local y la creación de oportunidades de empleo.
- Las prácticas se desarrollan principalmente en municipios españoles de menos de 5.000 habitantes, que son los más afectados por la despoblación, aunque este criterio no es el único ni excluyente.
- Las prácticas tendrán una duración mínima de dos meses y máxima de cinco meses.
- Las ayudas engloban una ayuda mensual de 1.000 euros por estudiante y mes realizado de prácticas, así como el coste derivado de la cotización a la Seguridad Social de acuerdo con la cotización en vigor para cada ejercicio.

41.(Andalucía) Programa Construyendo Futuro en el Campo de Gibraltar y Barbate

Orden de 21 de octubre de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, del plan de choque para el fomento territorial del empleo y la inserción laboral en los municipios situados en la zona del Campo de Gibraltar y municipios limítrofes costeros de la provincia de Cádiz. Programa Construyendo Futuro en el Campo de Gibraltar

- Este programa específico está dirigido a ofrecer oportunidades laborales a jóvenes en una zona especialmente afectada por el narcotráfico, con el fin de mejorar su empleabilidad.
- Estas ayudas buscan fomentar el empleo, mejorar la empleabilidad e impulsar la inserción laboral mediante la adquisición de experiencia profesional en ocupaciones específicas.

42.(Aragón) Programa MEJORA

ORDEN EMC/192/2025, de 10 de febrero, por la que se convocan para el año 2025 las subvenciones reguladas en la Orden EEI/709/2024, de 21 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa MEJORA para la concesión de subvenciones destinadas a la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y para el relevo generacional en el mercado laboral aragonés.

- Dirigido a favorecer la empleabilidad de jóvenes que se contraten en empleos relacionados con su titulación universitaria, de Formación Profesional o de Formación para el empleo y, a su vez, facilitar el relevo generacional en las plantillas de las empresas.
- Dirigido a: empresas, entidades privadas sin ánimo de lucro y personas trabajadoras autónomas, que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Las personas jóvenes contratadas, menores de 35 años, deben figurar empadronadas en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón con carácter previo a la fecha de inicio del contrato subvencionado y estar inscritas como demandantes de empleo.

43.(Castilla y León) Programa de prácticas no laborales Renault Experience

Resolución de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León sobre la concesión directa de una subvención a la Fundación Universidad de Valladolid, destinada a desarrollar acciones del programa de prácticas no laborales dirigidas a titulados.

- Se trata de una subvención directa de 530.000 € a la Fundación Universidad de Valladolid para el desarrollo de un Programa de Prácticas No Laborales dirigidas a titulados que busca mejorar la empleabilidad de jóvenes cualificados, menores de 35 años, en Castilla y León.
- La concesión directa se justifica por razones de interés público, social o económico y por la experiencia de la Fundación Universidad de Valladolid en la gestión y selección de destinatarios
- Las prácticas se llevarán a cabo en colaboración con Renault España, S.A. y Horse Powertrain Spain, S.L.U., y están destinadas a titulados universitarios o de formación profesional (grado medio o superior), de entre 18 y 30 años, residentes en Castilla y León e inscritos como desempleados.
- La duración máxima de las prácticas es de 10 meses, con becas mensuales de 1.500 € para universitarios y 800 € para titulados de FP.

44.(Cataluña) Proyectos singulares

ORDEN EMT/236/2022, de 27 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de los Proyectos Singulares (SOC-SINGULARES)

- Las subvenciones destinadas a la financiación de los Proyectos Singulares (SOC-SINGULARES) tienen como finalidad principal proporcionar a los participantes las competencias básicas, técnicas y transversales necesarias para incorporarse al mundo laboral o reanudar su formación regresando al sistema educativo.
- Este programa se diseñó para atender a un perfil muy heterogéneo de personas desempleadas de entre 16 y 29 años, que debido a sus circunstancias personales, sociales, económicas y estructurales, requieren una atención y programas muy personalizados para mejorar su empleabilidad o facilitar su retorno al sistema educativo.
- También pueden ser destinatarias personas de entre 16 y 29 años inscritas como mejora de ocupación en el SOC, con una limitación del 20% de los participantes, y se prevé la atención específica a personas con diversidad funcional.

Posteriormente, se activa el **Programa de fomento a la contratación de jóvenes participantes de la convocatoria de Proyectos Singulares**

Resolución EMT/3057/2025, de 30 de julio, por la que se abre la convocatoria para el año 2025 para la concesión de subvenciones destinadas a la contratación de jóvenes participantes de la convocatoria de Proyectos Singulares regulada en la Resolución EMT/2655/2024, de 15 de julio (SOC CONTRATACIÓN-SINGULARES).

- Es una línea de ayudas para favorecer la contratación de jóvenes que han participado en la convocatoria de Proyectos Singulares. El objetivo es mejorar la empleabilidad de estas personas.
- Tendrán que haber participado en la última convocatoria de Proyectos Singulares, estar inscritas como demandantes de empleo no ocupadas y cumplir los requisitos que exija la modalidad del contrato de trabajo.

45.(Cataluña) Programa jóvenes cooperantes.

Orden EMT/214/2021, de 17 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de fomento del empleo y de la contratación de personas en situación de paro (SOC-CONTRATACIÓN).

- Es un programa para mejorar las posibilidades de encontrar trabajo de jóvenes entre 18 y 35 años, inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo de Catalunya, en el campo de la cooperación al desarrollo y la educación.
- El objetivo es promocionar la figura del cooperante como una nueva ocupación laboral a través de un contrato laboral de 12 meses y promover el interés por la cooperación al desarrollo entre los jóvenes y apoyar los proyectos presentados por organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo de Catalunya.

46.(Cataluña) Prácticum Odisseu (Odisseu)

Resolución REU/1811/2025, de 19 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas Prácticum Odisseu (Odisseu)

- Se busca incentivar y facilitar el retorno de jóvenes hacia el medio rural a partir de la creación de un programa que facilite su inserción laboral y que promueva el compromiso social de los jóvenes con su territorio rural de origen.
- Una de las acciones clave del programa es construir un puente entre las empresas y las personas jóvenes del medio rural, especialmente de perfil universitario, a fin de dar una respuesta conjunta a las necesidades de los territorios rurales.
- Las prácticas académicas contribuyen a este objetivo, dado que ofrecen a los jóvenes estudiantes una primera experiencia de implementación y complementación de su formación académica y, al mismo tiempo, representan una oportunidad para las empresas del medio rural de acceder a jóvenes con formación superior.
- Las prácticas ofrecen un incentivo económico de 1260€ para acoger a estudiantes universitarios originarios de zonas rurales, o que tienen la voluntad de instalarse en estas zonas, para que desarrollen sus prácticas en empresas situadas en territorios rurales, teniendo en cuenta que estas empresas se ven desfavorecidas a la hora de acoger a jóvenes en prácticas, ya que están situadas más lejos de los centros de formación y suelen ser empresas más pequeñas.

47.(Galicia) Programa Xuventude Mentoring na Empresa 2025

Orden de 8 de enero de 2025 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de programas de estancias formativas en empresas o entidades vinculadas a sectores económicos estratégicos de Galicia, destinados a las personas jóvenes inscritas y beneficiarias del Sistema nacional de garantía juvenil en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, cofinanciados por la Unión Europea en el marco del programa FSE+Galicia 2021-2027, y se procede a su convocatoria para el año 2025

- Se trata de subvenciones para la puesta en marcha de programas de estancias formativas para personas jóvenes en empresas o entidades públicas o privadas, vinculadas a sectores económicos estratégicos de Galicia.
- Las personas jóvenes deben estar inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, no ocupadas y no integradas en los sistemas de educación o formación, contribuyendo a la mejora de su formación mediante la adquisición de experiencia profesional
- Entidades beneficiarias: entidades privadas sin ánimo de lucro con sede en Galicia que desarrollen actividades en el campo de la juventud y/o del empleo y los ayuntamientos gallegos, mancomunidades de ayuntamientos o entidades públicas dependientes o vinculadas a un ayuntamiento.

48.(Galicia) Xuventude Mentoring

Programa integral de formación e mentoring destinado ás persoas mozas inscritas e beneficiarias do Sistema nacional de garantía xuvenil no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia (Xuventude Mentoring), cofinanciado pola Unión Europea, no marco do Programa FSE+, nun 60%, con cargo ao Programa FSE+ Galicia 2021-2027, no obxectivo político 4, prioridade 5, obxectivo específico ESO4.1, medida 5.A.06.

- Programa pionero de mentoría juvenil desarrollado por la Xunta en colaboración con las universidades gallegas y el CIXUG (Consortio Interuniversitario de Galicia), y cofinanciado por el Fondo Social Europeo.
- Está dirigido a jóvenes de entre 18 y 30 años con estudios superiores, inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Ofrece formación para la búsqueda activa de empleo, asesoramiento individualizado, actividades de networking y visitas a empresas. Su propósito es mejorar la transición al mercado laboral tanto para el empleo por cuenta ajena como para el autoempleo, con apoyo de profesionales del entorno empresarial gallego.

49.(Galicia) Ayudas a la incorporación a la actividad agrícola

ORDEN de 2 de enero de 2024, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a la mejora de las estructuras productivas de las explotaciones agrarias, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común de España 2023-2027, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

- En el marco del Plan Estratégico de la PAC 2023–2027, Galicia contempla ayudas específicas para jóvenes agricultores que se instalen por primera vez en una explotación agraria, que se incorporen a una o que formen como socios de una, con el

objetivo de facilitar el relevo generacional en el medio rural gallego, fomentar la fijación de población y modernizar las estructuras productivas.

- Pueden solicitarlas personas de entre 18 y 40 años.

50.(Galicia) Proxecto "O camiño do emprendemento musical"

- Organizado por Wake Up con apoyo de la Xunta y de la Asociación Galega de Empresas Musicais (AGEM) a través de la Red de Polos de Emprendimiento y Apoyo al Empleo.
- Su objetivo es introducir, instruir y mentorizar a jóvenes gallegos interesados en la industria musical y de eventos como salida profesional, incluyendo eventos presenciales y mentorías con profesionales del sector.

51.(Navarra) Subvenciones para la contratación de personas desempleadas menores de 30, en áreas económicas prioritarias de la estrategia de especialización inteligente

RESOLUCIÓN 2188/2017, de 4 de julio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para el fomento de la contratación de personas jóvenes desempleadas menores de 30 años, en empresas de las áreas económicas prioritarias determinadas por la estrategia de especialización inteligente.

- Subvenciones dirigidas a personas menores de 30 años, inscritas como demandantes de empleo y sin haber disfrutado en los últimos 6 meses un contrato indefinido.
- La contratación a subvencionar será de contratos indefinidos en empresas cuya actividad se desarrolla en alguna de las áreas económicas prioritarias determinadas por la estrategia de especialización inteligente: automoción y mecatrónica, cadena alimentaria, energías renovables y recursos, salud, turismo integral e industrias creativas y digitales.

7) DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

52.(Asturias) Oviedo Ecoempleo

- El Proyecto "Oviedo Ecoempleo" se enmarca en la Línea de Actuación 2 de la convocatoria de subvenciones de la Fundación Biodiversidad F.S.P., para la adquisición o mejora de competencias para la transición ecológica, en el marco del Programa Empleaverde+, y está cofinanciado por el Fondo Social Europeo Plus en 2024.
- Su objeto es la capacitación práctica para personas desempleadas "aprender trabajando", mediante proyectos de capacitación dirigidos a mejorar la empleabilidad de personas desempleadas, a través de contratos de trabajo, incluidos los contratos de trabajo de formación en alternancia o equivalente, previstos en la normativa vigente en el momento de su formalización.

53.(Canarias) Retorno al empleo

Resolución de 28 de mayo de 2025, de la Presidenta, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones con cargo al programa de incentivos a la contratación laboral de desempleados de larga duración “Retorno al empleo”, correspondiente al ejercicio 2025-2026

- La finalidad es incentivar la contratación mediante la concesión de una subvención a favor de aquellas empresas que contraten a personas desempleadas de larga duración, inscritas como demandantes de empleo.

54.(Extremadura) Bono Contrata.

DECRETO 29/2024, de 2 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a fomentar el empleo estable y reducir los costes laborales de las empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura y se aprueba la primera convocatoria.

- Programa de ayuda destinado a fomentar la inserción laboral de personas desempleadas con baja cualificación y más dificultad de acceso al mercado de trabajo.
- Incide especialmente en los desempleados de larga duración, con una diferenciación positiva en su cuantía.

55.(País Vasco) Ayudas a la contratación de personas mayores de 30 años, en situación de desempleo de larga duración

RESOLUCIÓN de 19 de septiembre de 2024, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de ayudas, para el año 2024, destinadas a la contratación de personas mayores de 30 años en situación de desempleo de larga duración en centros de trabajo de la CAPV

- Promover la inserción laboral de personas, de edad igual o superior a 30 años, en situación de desempleo de larga duración, en el marco de un programa de ayudas que subvenciona su contratación en centros de trabajo del País Vasco, mediante la formalización con aquéllas de contratos indefinidos o temporales de al menos 6 meses, que se inicien a partir del 1 de enero de 2024 y se ajusten a los requisitos y condiciones establecidos en la convocatoria.
- Todas las cuantías de subvención señaladas se incrementarán un 15% cuando la persona contratada cumpla, al menos, una de las siguientes características: tener una edad igual o superior a 45 años o ser mujer.

VI. Bibliografía

- AA.VV., Manual de política y derecho del empleo, Tecnos, Madrid, 2011.
- AIReF, Estudio programa políticas activas de empleo. Evaluación del gasto público 2018, Madrid, 2019.
- AIREF, Estudio: Incentivos a la contratación. Evaluación del gasto público 2019, 2020.
- AIREF, Estudio: Políticas activas de empleo en Castilla y León, 2021.
- AIREF, Estudio: Políticas activas de empleo en Extremadura, 2023.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Nueva York, 2015.
- BENTOLILLA, S., GARCÍA-PÉREZ MARCEL JANSEN, J.I., «Are the Spanish Long-Term Unemployed Unemployable?», CEMFI Working Paper n. 1707, January 2017.
- BERNAL SANTAMARÍA, F., “La formación como política activa de empleo para las personas jóvenes”, en FITA ORTEGA, F., REQUENA MONTES, O. (Dirs.): La formación permanente en el ámbito laboral: cuestiones de actualidad, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025, pp. 237-274.
- BERNARDINO, M.D., Estudio Multinivel de Las Políticas de Empleo Juvenil, Dykinson, S.L., 2021.
- BIAGI, F.; SALA, J. , A journey into troubled waters? - Mapping the occupational trends of young workers in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.
- BLASCO DE LUNA, F. J., «Capítulo III: Colaboración público-privada en materia de empleo», en Adecco Institute (ed.) Informe Ley de Empleo: políticas activas y colaboración público-privada, Madrid, 2023, fecha de consulta 7 noviembre 2023, en <https://www.adeccoinstitute.es/empleo-y-relaciones-laborales/nueva-ley-de-empleo/>.
- CEBRIÁN LÓPEZ, I; CUETO IGLESIAS, B.; «La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad», Cuadernos Económicos del ICE, n.102, 2021.
- CES, Informe: jóvenes y mercado de trabajo en España, 2020.
- CLEGG, D; DURAZZI, N. (eds.), Handbook of labour market policy in advanced democracies, Edward Elgar Publishing, 2023.
- COMISIÓN EUROPEA, Adquisiciones sociales: una Guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas, 2011.
- COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Recomendación al Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. COM/2012/0729 final, Comisión Europea, Bruselas, 2012, fecha de consulta 9 marzo 2014, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0729:FIN:ES:HTML>.
- COMISIÓN EUROPEA, SWD(2012) 97 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Mercados de trabajo abiertos, dinámicos e inclusivos” (en su versión inglesa), Bruselas, 2012.

COMISIÓN EUROPEA, The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes, Informe final, 2019.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01), 2020.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, 2016, fecha de consulta 26 septiembre 2025, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1456753373365&uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>.

Consejo Económico y Social de España, Economía, trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2024.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2024, 2025.

CONSEJO EUROPEO, Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia - Jueves 17 de diciembre de 2020, 2020.

DANIEL DUMONT, La responsabilisation des personnes sans emploi en question: une etude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale, La charte, Bruxelles, 2011.

DAVIS, S.; JAMES, L.; TUOHY, S., Qualitative Assessment of Jobcentre Plus Delivery of Jobseeker's Allowance and New Deal Interventions: A Report of Research Carried Out by the Institute for Employment Studies on Behalf of the Department for Work and Pensions, Corporate Document Services, 2007.

DÍAZ MORENO, V., «Juventud y exclusión social», en DÍAZ MARTÍNEZ, J.A; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, R.M., Introducción a la Sociología para Ciencias Sociales, UNED, Madrid, págs. 403-428.

DROMUNDO, S.; LUSKE, M.; TUCCIO, M., Innovative approaches to tackle long-term unemployment, OCED-EU, 2023.

DURÁN BERNARDINO, M.; SÁNCHEZ LÓPEZ, Á., «El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España», Adapt. Revista Internacional y Comparada Relaciones laborales y Derecho del empleo, vol.12, n.1, 2024.

ESPING-ANDERSEN, G., Los tres mundos del Estado del bienestar, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.

EUROSTAT, Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), 2025.

EUROSTAT, Indicadores de Desarrollo Sostenible, 2025.

FARRÉ L., FASANI F, MUELLER H., «Feeling useless: the effect of unemployment on mental health in the Great Recession», Barcelona GSE Working Paper Series, Working Paper n.838, 2015.

FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M., «El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente», Revista internacional de doctrina y jurisprudencia, vol.34, junio 2025, págs.1-33.

FREEDLAND, M.; KOUNTOURIS, N.; PRASIL, J., «Royaume Unis. United Kingdom», en Lau-lom, S., Escande-Varniol, M. C., Mazuyer, E., Vielle, P. (eds.) Quel droit social dans une europe en crise?, Larcier, 2012.

GARCÍA GARCÍA, A., «Algunas dudas sobre las prácticas como medidas de fomento del empleo juvenil y frente al reto demográfico», FERNANDO PABLO, M.M; DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L, Rural renaissance: territorio, precio y valor, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, págs. 203-217.

ILO, Global Employment Trends for Youth 2024, International Labour Organization, Geneva, 2024, fecha de consulta 22 octubre 2025, en <https://www.ilo.org/publications/major-publications/global-employment-trends-youth-2024>.

ILO, ILO's Youth Employment Action Plan (YEAP) 2020-30 | International Labour Organization, ILO, Geneva, 2020, fecha de consulta 26 septiembre 2025, en <https://www.ilo.org/resource/policy/ilos-youth-employment-action-plan-yeap-2020-30>.

ILO, The youth employment crisis: A call for action | International Labour Organization, ILO, Geneva, 2012, fecha de consulta 26 septiembre 2025, en <https://www.ilo.org/resource/record-proceedings/ilc/101/youth-employment-crisis-call-action>.

ILO, World Employment and Social Outlook: Trends 2025, International Labour Organization, Geneva, 2025, fecha de consulta 7 octubre 2025, en <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>.

INE, Encuesta de Población Activa (EPA), 2025.

J OOSTERBOSCH; F TILMAN, Problématique du chômage à travers le traitement juridique de trois groupes sociaux: femmes, jeunes et étrangers, Services du Premier Ministre, Bruxelles, 1981.

JUNQUERA, ÁLVARO F., «Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo», Anuario IET De Trabajo Y Relaciones Laborales, vol.10, e124, 2024.

KESSLER, F., Droit de la protection sociale, Dalloz, Paris, 2012.

MADSEN, P. K., «Denmark», en The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation, de Beer, P. y Schils, T., Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2009.

MADSEN, P. K., «How can it possibly fly? The paradox of Dynamic labour market in a Scandinavian Welfare State», CARMA Research Paper, n.o No 2, 2005.

MELLA MÉNDEZ, L., El compromiso de actividad del desempleado, Centro de Estudios Financieros, Madrid [etc.], 2005.

MERCADER UGUINA, J. R.; PÉREZ DEL PRADO, D. (eds.), Reflexiones y Propuestas Sobre Protección Social y Empleabilidad Para Jóvenes y Parados de Larga Duración | Mercader Uguina, Jesús R. y Pérez del Prado, Daniel, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, Evaluación ex post PAPE 2022, marzo 2024.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, diciembre 2023.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, Plan General de Evaluación de los programas del Fondo Social Europeo Plus 2021-2027 en España.

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, 2025.

MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ BERNAT, J.A; LÓPEZ INSUA, B.M; Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional (AA.VV.), Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

MORENO ROMERO, F., «Políticas activas de empleo y su necesaria redimensión: apunte sobre la nueva vertiente del derecho-deber a la empleabilidad», Lex Social, Revista De Derechos Sociales, vol.13, n.1, págs. 1-24.

NAVARRO NIETO, F., “Política de empleo”, en GARCÍA MURCIA, J. (Dir.): La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, pp. 135-155

NAVARRO NIETO, F., «Las políticas de empleo en España: una visión panorámica», en NAVARRO NIETO, F; COSTA REYES, A; Presente y futuro de las políticas de empleo en España, Bomarzo, 2021, págs. 9-66.

NOVA MELLE, P.; IGLESIAS FERNÁNDEZ, O., «Trabajo y bienestar social», DÍAZ MARTÍNEZ, J.A.; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, R.M. (edits), Introducción a la sociología actual para trabajo social, UNED, Madrid, 2022, págs. 281-313.

OBSERVATORIO DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN, Infografía: Panorama del desempleo en España, 2024.

OBSERVATORIO ESTATAL DEL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN, Informe de resultados de investigación, 2024.

OCDE, Labour Market Programs, 2022.

OCDE, Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People, OECD/LEGAL/0474, 2022.

OECD, Des débuts qui comptent! Des emplois pour les jeunes, OECD Publishing, 2010.

OECD, The OCDE Action Plan for Youth, OCDE, Paris, 2013.

OIT, Declaración del centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Geneva, 2019.

OIT, Pacto Mundial por el Empleo, Organización Internacional del Trabajo, Geneva, 2009.

PAUL PARLSTERMAN, «Les réformes de l'état en matière de chômage», en Francine Étienne, Michel Dumont (eds.) Regards croisés sur la sécurité sociale, 2012.

PÉREZ DEL PRADO, D., “La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades”, LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, vol. 4, número extraordinario, 2023, pp. 86-102. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/labos.2023.7932>

PÉREZ DEL PRADO, D., «De la flexiseguridad a “asegurar la flexibilidad”. Últimas tendencias en el modelo danés», Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica, n.o 2, 2011, pp. 1237-1256.

PÉREZ DEL PRADO, D., «La colaboración público-privada en la ley de empleo», Trabajo, Persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social, n.o 2023, 2023, Editorial Universidad de Sevilla, pp. 153-180.

PÉREZ DEL PRADO, D., Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

POZO CUEVAS, F., «Los servicios públicos de empleo y la transmisión de los paradigmas de la activación y del emprendimiento», CALVO GALLEGO, F.J.; HERNÁNDEZ BEJARANO, M. Y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dirs), La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI, Ediciones Laborum, 2021.

ROULIVE, D., «Les allocations d’attente», en La réglementation du chômage: vingt ans d’application de l’arrêté royal du 25 novembre 1991, 2011.

SÁNCHEZ OCAÑA J.M., La acción positiva: acceso al empleo público y cláusulas sociolaborales en la contratación pública, Tirant lo Blanch, 2025.

SEPE, Evaluación ex post PAPE 2022, 2024.

SEPE, Evaluación intermedia de la EEAAE 2021-2024, 2024.

SEPE, Liquidación del presupuesto del SEPE del ejercicio 2024, 2025.

SEPE, Relación de Puestos de Trabajo, 2025.

SONNET, A.; OCDE, Belgique. Des emplois pour les jeunes - Jobs for Youth, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France, 2007.

TORRES, R., FERNÁNDEZ, M. J., Retos del mercado laboral español, Funcas, 2024.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, Informe especial. Ayuda del FSE para combatir el desempleo de larga duración: las medidas se deben orientar, adaptar y supervisar mejor, 2021.