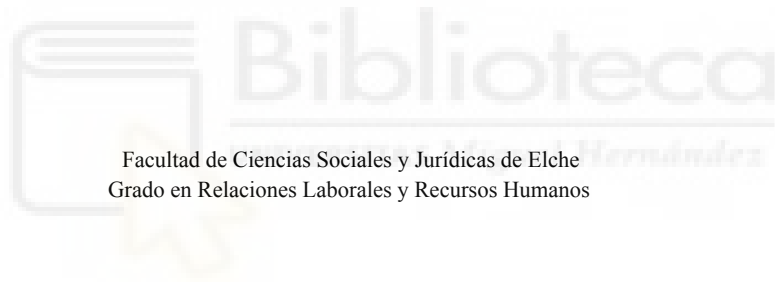


UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ ELCHE



Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche
Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

TRABAJO FINAL DE GRADO

EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL Y LA INSERCIÓN LABORAL

Alumna: Ana Barceló Esclapez
Dirección: Juan Carlos Morales Cortés

Curso académico: 2024/2025

ÍNDICE

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación y justificación

1.2 Metodología

2. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

2.1 Origen y evolución histórica del SEPE

2.2 Estructura y funciones dentro del Sistema Nacional de Empleo

2.3 Coordinación entre el SEPE y los servicios autonómicos de empleo

3. EL DESEMPLEO EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y TIPOLOGÍAS

3.1 Concepto y evolución del desempleo

3.2 Tipos de desempleo

3.3 Causas del desempleo en el contexto español

4. LA INSERCIÓN LABORAL EN ESPAÑA

4.1 Contexto social de la inserción laboral

4.2 Colectivos vulnerables y desigualdades en el acceso al empleo

4.3 Principales programas del SEPE orientados a la inserción

4.4 Comparativa internacional en la inserción laboral y el SEPE

5. POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL

5.1 Concepto de protección social en el ámbito del empleo

5.2 Políticas de empleo: activas y pasivas

5.3 Perspectiva de los beneficiarios sobre las políticas activas y pasivas de empleo

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

WEBGRAFÍA

LEGISLACIÓN

RESUMEN

El presente Trabajo de Fin de Grado analiza el papel del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en la inserción laboral en España, en un contexto marcado por la persistencia del desempleo y los cambios estructurales del mercado de trabajo. Tras una revisión del concepto y evolución del desempleo en el país, se aborda el contexto social de la inserción laboral y las dificultades específicas que enfrentan ciertos colectivos para acceder a un empleo digno y estable. Se examinan las funciones del SEPE y su capacidad para actuar como eje vertebrador de las políticas activas y pasivas de empleo, a través de servicios como la orientación, la formación o los incentivos a la contratación.

El trabajo incorpora también un análisis comparativo de las políticas de empleo desarrolladas en otros países europeos, lo que permite identificar buenas prácticas y referentes útiles para la mejora del modelo español. A lo largo del análisis, se reflexiona sobre la efectividad de las políticas públicas desde la perspectiva de sus beneficiarios, y se plantean propuestas de mejora para lograr un sistema más ágil, inclusivo y adaptado a las necesidades del mercado laboral actual.

Palabras clave: SEPE, inserción laboral, políticas activas de empleo, desempleo, mercado laboral.

ABSTRACT

This Final Degree Project analyses the role of the State Public Employment Service (SEPE) in promoting labour market integration in Spain, within a context marked by persistent unemployment and structural changes in the labour market. Following a review of the concept and evolution of unemployment in the country, the study explores the social context of labour insertion and the specific challenges faced by certain groups in accessing decent and stable employment. It examines the functions of SEPE and its capacity to serve as the backbone of both active and passive labour market policies, through services such as career guidance, training, and employment incentives.

The project also includes a comparative analysis of employment policies implemented in other European countries, allowing for the identification of best practices and useful benchmarks for improving the Spanish model. Throughout the analysis, the effectiveness of public policies is assessed from the perspective of their beneficiaries, and proposals for improvement are presented with the aim of building a more agile, inclusive, and responsive system tailored to the needs of today's labour market.

Keywords: SEPE, labour market insertion, active employment policies, unemployment, labour market.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Hoy en día, el desempleo representa uno de los retos más persistentes y complejos del mercado laboral español. Se entiende como la situación en la que una persona, estando en edad y disposición de trabajar, no logra acceder a un empleo. Aunque suele concebirse como un fenómeno homogéneo, en realidad responde a múltiples causas y se manifiesta de formas diversas según el contexto económico, territorial y social. Desde hace décadas, el desempleo ha sido una de las principales preocupaciones tanto a nivel económico como institucional, debido a su impacto directo sobre la estabilidad de los hogares, la cohesión social y el desarrollo del país.

No obstante, cuantificar el desempleo no es suficiente para comprender la complejidad del problema. Es igualmente relevante reflexionar sobre las oportunidades reales de inserción laboral y la eficacia de los mecanismos públicos para facilitar la integración profesional, especialmente de quienes enfrentan mayores barreras de acceso al empleo. Las transformaciones tecnológicas, el auge de nuevas formas de trabajo, la digitalización de la economía, los procesos de deslocalización productiva o los efectos de crisis recientes, como la pandemia de COVID-19, han alterado profundamente las condiciones de empleabilidad. En este escenario, resulta imprescindible evaluar hasta qué punto las políticas laborales y los servicios públicos de empleo responden de forma ágil y efectiva a las nuevas exigencias del mercado, garantizando así un acceso equitativo al trabajo digno y estable.

En este panorama, los servicios públicos de empleo tienen un papel esencial en la mejora de la empleabilidad de la población y en la activación del mercado laboral. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) es el organismo encargado de desarrollar y coordinar, a nivel estatal, las políticas activas de empleo, trabajando de forma conjunta con los servicios de empleo autonómicos. Entre sus funciones destacan la intermediación laboral, la formación para el empleo, la orientación profesional y la gestión de programas que promueven tanto la contratación como el autoempleo. Especial atención merecen los colectivos con más dificultades de acceso al mercado laboral, como los jóvenes, los mayores de 45 años, los desempleados de larga duración o las víctimas de violencia de género.

El entorno laboral actual está en constante transformación, influido por fenómenos como la digitalización, la automatización y los cambios en los perfiles profesionales que demanda el mercado. Además, acontecimientos recientes como la pandemia de COVID-19 han obligado a las instituciones a adaptarse rápidamente a nuevas realidades. En este sentido, el SEPE ha tenido que actualizar sus estrategias, ampliar sus recursos y rediseñar algunas de sus medidas para seguir cumpliendo su función.

Reflexionar sobre la efectividad real de las actuaciones del SEPE permite valorar si sus políticas responden adecuadamente a las necesidades del mercado laboral actual. También

resulta clave cuestionar si estas políticas están llegando realmente a quienes más lo necesitan y si se están adaptando a los retos del presente y del futuro del empleo.

1.2 METODOLOGÍA

La metodología empleada en este trabajo se basa fundamentalmente en una revisión bibliográfica y en un enfoque de investigación cualitativa, complementado con el análisis de datos cuantitativos. El objetivo es examinar de forma rigurosa el papel del Servicio Público de Empleo Estatal en la inserción laboral en España.

El núcleo del trabajo se apoya en una revisión bibliográfica exhaustiva que incluye artículos académicos, estudios de caso, informes institucionales y estadísticas oficiales. Para ello, se han consultado diversas fuentes especializadas, como las bases de datos Scopus, Dialnet y Google Académico, así como páginas oficiales de organismos públicos como el SEPE, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Además, se ha llevado a cabo un análisis del marco normativo vigente en materia de empleo, recurriendo a fuentes oficiales como el Boletín Oficial del Estado (BOE) y, en su caso, a normativa autonómica específica que permita ilustrar situaciones concretas. Este análisis legal resulta clave para entender cómo se articulan las políticas activas de empleo y cómo ha evolucionado la función del SEPE en su aplicación.

Para complementar el enfoque cualitativo, se ha incorporado el uso de datos cuantitativos procedentes de fuentes como el INE, Eurostat y los informes estadísticos del propio SEPE. Este análisis numérico tiene como fin evaluar la evolución del desempleo, medir el alcance de las políticas públicas implementadas y valorar su eficacia en términos de inserción laboral.

2. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

2.1. Origen y evolución histórica del SEPE

El Servicio Público de Empleo Estatal, anteriormente conocido como Instituto Nacional de Empleo (INEM), es un organismo autónomo adscrito actualmente al Ministerio de Trabajo y Economía Social. Su principal cometido es la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, incluyendo la gestión de prestaciones por desempleo, el registro de contratos, la formación profesional y el apoyo a la intermediación laboral. No obstante, su origen se remonta varias décadas atrás y está estrechamente vinculado con la reorganización institucional del empleo en la etapa de la Transición democrática española.

La creación del INEM se formalizó mediante el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, que supuso un hito en la historia del sector público laboral en España. Con esta

norma se fusionaron tres entidades preexistentes, el Servicio de Empleo y Acción Formativa, la Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales, para constituir un único organismo nacional, público y gratuito, responsable de articular una política integral de empleo. El INEM pasó así a desempeñar tanto funciones relacionadas con el fomento del empleo y la formación como la gestión y control de las prestaciones por desempleo, antes a cargo de la Seguridad Social.

En ese contexto, el INEM representó un avance significativo en la institucionalización de las políticas públicas de empleo en el Estado democrático naciente. De hecho, se concibió como una herramienta operativa clave en el marco de los Pactos de la Moncloa, con la misión de dar respuesta a los graves problemas del mercado laboral, vertebrar territorialmente las políticas activas y pasivas de empleo, e incorporar a los agentes sociales, sindicatos y patronales, en su estructura de gestión. Esta voluntad integradora y concertada se convirtió en uno de los pilares del nuevo modelo institucional del empleo en España.

Con el paso del tiempo, el INEM fue adaptando su estructura y competencias a los cambios del entorno económico, social y político. A partir de los años noventa, el proceso de descentralización del Estado supuso un giro decisivo en la gestión del empleo, con la progresiva transferencia de competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas. Esta transformación culminó con la promulgación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que formalizó la creación del Sistema Nacional de Empleo (SNE) como red coordinada de servicios estatales y autonómicos. Fue en este contexto cuando el INEM adoptó su denominación actual: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Desde entonces, conserva la personalidad jurídica y la naturaleza de organismo autónomo de la Administración General del Estado, pero opera dentro de un sistema descentralizado en el que convive con los 17 servicios autonómicos de empleo. Además, mantiene una red territorial de oficinas propias que, junto a los servicios autonómicos, configuran la estructura operativa del SNE.

En términos prácticos, el SEPE desempeña un papel vertebrador dentro del Sistema Nacional de Empleo. Además de ejecutar sus funciones específicas, participa en órganos de coordinación como la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales o el Consejo General del SNE, donde se acuerdan directrices comunes entre los diferentes niveles de la administración. Actualmente, más de 8.000 profesionales trabajan directamente en el SEPE, a los que se suman otros 15.000 en los servicios autonómicos, todos ellos comprometidos con la mejora de la empleabilidad y la cohesión social.

Gráfico 1. Evolución histórica del Servicio Público de Empleo en España



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Por tanto, la evolución del SEPE no solo refleja los cambios administrativos en la gestión del empleo, sino también la voluntad política de construir un sistema público robusto, eficaz y orientado al ciudadano. A lo largo de más de cuatro décadas, este organismo ha sabido adaptar sus funciones a las transformaciones del mercado laboral y a los nuevos desafíos sociales, consolidándose como un pilar fundamental del Estado Social y Democrático de Derecho.

2.2. Estructura y funciones dentro del Sistema Nacional de Empleo

El Servicio Público de Empleo Estatal se configura como un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. Su estructura y régimen jurídico están regulados por el Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, que aprueba la organización interna del organismo y su modelo de participación institucional. Este marco legal sitúa al SEPE como una pieza clave dentro del Sistema Nacional de Empleo, otorgándole personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para desarrollar de manera autónoma las funciones que le corresponden en materia de políticas activas y pasivas de empleo.

Desde su integración en el SNE, el SEPE actúa como el principal coordinador de las acciones estatales en el ámbito del empleo, colaborando estrechamente con los servicios públicos de empleo autonómicos. Esta coordinación se materializa en el diseño, impulso y seguimiento de medidas que favorezcan la inserción laboral, la orientación profesional, la formación para el empleo y la gestión de prestaciones por desempleo. Todo ello enmarcado en un modelo de gobernanza compartida que respeta las competencias transferidas a las

comunidades autónomas y que garantiza una actuación homogénea en todo el territorio nacional.

La estructura de este organismo se organiza en dos niveles: una estructura central, ubicada en Madrid, y una estructura periférica, conformada por una extensa red de oficinas distribuidas por todo el Estado. La estructura central está compuesta por tres órganos rectores: el Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y la Dirección General. Estos órganos permiten asegurar la participación institucional y social en la planificación y evaluación de las políticas de empleo, integrando a representantes de la Administración General del Estado, de las organizaciones sindicales más representativas y de las organizaciones empresariales de ámbito estatal.

El Consejo General tiene funciones de carácter consultivo y de participación institucional. Entre sus cometidos se encuentra la aprobación de la Memoria anual del organismo, la propuesta de mejoras en la coordinación entre el SEPE y los servicios autonómicos, así como el seguimiento de informes y recomendaciones en materia de empleo. A su vez, la Comisión Ejecutiva Central se encarga de supervisar la aplicación de los acuerdos adoptados por el Consejo y de proponer medidas para mejorar el funcionamiento del organismo. Por su parte, la Dirección General asume competencias de dirección, planificación, control e inspección de las actividades del SEPE, siendo también el órgano encargado de representar legalmente al organismo.

Las funciones atribuidas a éste abarcan desde la elaboración de propuestas normativas estatales en materia de empleo, hasta la planificación presupuestaria, la gestión de subvenciones y la administración de fondos europeos destinados a políticas activas. Entre sus competencias más destacadas figuran la gestión de las prestaciones por desempleo, la coordinación de los programas de formación profesional para el empleo, y la elaboración de estadísticas laborales. También actúa como soporte técnico y administrativo para el conjunto del SNE, manteniendo registros públicos de contratos de trabajo, ofertas y demandas de empleo, y promoviendo estudios e investigaciones sobre el mercado laboral.

En cuanto a los recursos económicos, el SEPE cuenta con financiación procedente de diversas fuentes, incluyendo las consignaciones asignadas en los Presupuestos Generales del Estado, la cuota de desempleo, la cuota de formación profesional, los fondos europeos, y otros ingresos derivados de su actividad. Esta estructura financiera le permite desplegar una amplia gama de programas y medidas que responden tanto a necesidades coyunturales del mercado laboral como a retos estructurales, como el desempleo juvenil, la mejora de la empleabilidad o la adaptación a los cambios tecnológicos.

Dentro del Sistema Nacional de Empleo, el SEPE no solo actúa como gestor, sino también como facilitador de la colaboración entre administraciones y como generador de conocimiento sobre el mundo del trabajo. Gracias a su papel central en la elaboración del Programa Anual de Trabajo del SNE y en la implementación de la Estrategia Europea de Empleo, el organismo contribuye de forma activa a la modernización del sistema de empleo

español, reforzando principios como la eficiencia, la transparencia, la equidad y la calidad del servicio público.

En definitiva, representa un modelo institucional complejo pero esencial en la articulación de las políticas laborales en España. Su capacidad para coordinar actores, gestionar recursos, ejecutar programas y adaptarse a los cambios del mercado de trabajo lo convierten en un organismo de referencia dentro del Estado social y democrático de derecho, cumpliendo una función pública fundamental en favor de la cohesión social y la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

2.3. Coordinación entre el SEPE y los servicios autonómicos de empleo

La coordinación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios autonómicos de empleo constituye uno de los pilares fundamentales del actual modelo de gobernanza del empleo en España. Desde el establecimiento del Sistema Nacional de Empleo (SNE) por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, se ha consolidado un marco institucional que busca compatibilizar la unidad de acción estatal con la descentralización de competencias en materia de empleo hacia las comunidades autónomas.

El SEPE, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, actúa como coordinador del conjunto del sistema, ejerciendo competencias de ordenación, desarrollo y seguimiento de las políticas activas de empleo en el ámbito estatal, así como la gestión directa de las prestaciones por desempleo. Por su parte, las comunidades autónomas han asumido la ejecución de gran parte de las políticas activas, incluyendo la formación profesional para el empleo, la orientación laboral, la intermediación y los programas específicos de inserción.

Esta dualidad competencial exige una estrecha cooperación técnica, administrativa y política entre ambas esferas. Para ello, se han establecido órganos específicos como la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que actúa como principal foro de deliberación entre el Estado y las comunidades autónomas. A nivel consultivo y de participación institucional, destaca también el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, en el que están representadas las administraciones y los agentes sociales, y cuya misión es velar por la coherencia del sistema y proponer medidas de mejora.

Este organismo, en su papel de ente vertebrador, garantiza la disponibilidad y el mantenimiento de las bases de datos comunes del sistema, como el registro público de contratos, ofertas y demandas de empleo. Además, impulsa el desarrollo de proyectos y programas estatales que requieren la colaboración autonómica, como el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), cuya ejecución es evaluada de forma conjunta.

En definitiva, el modelo de coordinación entre el SEPE y los servicios autonómicos de empleo permite una actuación conjunta y cohesionada, respetando el marco competencial establecido en la Constitución. A pesar de los retos derivados de esta complejidad

institucional, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y la mejora de los canales de información compartida se presentan como condiciones esenciales para lograr una política de empleo más eficaz, equitativa y adaptada a la diversidad territorial del país.

3. EL DESEMPLEO EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y TIPOLOGÍAS

3.1. Concepto y evolución de desempleo

El desempleo, tal y como lo entendemos hoy, no ha sido siempre una preocupación social ni un término con el mismo significado. A lo largo de la historia, su definición ha evolucionado a la par que los cambios en la estructura económica y social de las sociedades industriales. En términos generales, se considera desempleo la situación en la que una persona, pudiendo y queriendo trabajar, no tiene acceso a un empleo remunerado. La Real Academia Española lo define como “la situación en que se encuentra quien, pudiendo y queriendo trabajar, pierde su empleo o ve reducida su jornada ordinaria de trabajo”.

Sin embargo, este concepto no ha existido desde siempre. En inglés, el término *unemployment* empezó a utilizarse con su sentido actual a finales del siglo XIX. Antes, palabras como *idleness*, que además de desempleo significaba ocio, reflejaban una connotación negativa hacia quienes no trabajaban, considerándolos ociosos o inútiles (Murray, 1908). En Francia, algo similar ocurrió con *chômage*, que tenía un origen incierto y una connotación también estigmatizante, asociada al descanso o la pasividad, y no fue hasta 1876 cuando adquirió el significado de “persona desempleada” (*chômeur*) (Salais, 1986).

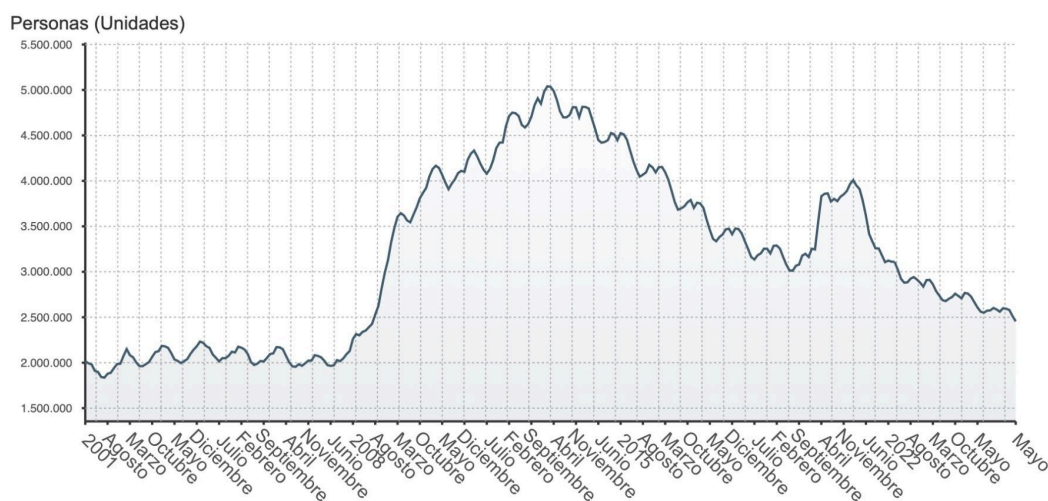
En España, el término fue adoptado más tarde y con influencia del pensamiento económico europeo. El economista Sabino (1991) define el desempleo como la ausencia de empleo u ocupación en personas dispuestas a trabajar bajo las condiciones salariales vigentes. Esta última aclaración es importante, ya que para hablar de desempleo no basta con no trabajar; es necesario estar disponible y dispuesto a aceptar un trabajo real en el momento presente.

A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fijó en 1987 una definición que ha sido adoptada en la mayoría de los países: una persona está desempleada si no trabaja, está disponible para trabajar y busca empleo de forma activa. Sin embargo, como señala Pugliese (2000), esta definición aparentemente clara puede generar confusión cuando se analiza en contextos donde no existen canales formales para la búsqueda activa o donde los mecanismos de colocación laboral no están bien desarrollados.

Podemos decir que el desempleo ha evolucionado desde una idea moralizante hasta convertirse en un fenómeno estructural y complejo, que depende del contexto económico, político y social de cada país. En el caso de España, su medición y tratamiento está estrechamente ligado al papel del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), encargado no

solo de registrar a las personas desempleadas, sino también de ofrecerles orientación, formación y prestaciones.

Gráfico 2: Evolución mensual de las personas desempleadas en España



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

En mayo de 2025, el número de personas inscritas como desempleadas en las oficinas del Servicio Público de Empleo se redujo a 2.454.883, lo que representa un descenso del 2,3 % respecto al mes anterior. En cifras absolutas, supone 57.835 personas desempleadas menos, según datos difundidos por el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Esta tendencia descendente, si bien positiva, no elimina las persistentes tasas de paro estructural que afectan especialmente a determinados segmentos de la población activa, como los jóvenes, las personas mayores o las desempleadas de larga duración.

El seguimiento de esta evolución no solo permite evaluar el estado coyuntural del mercado laboral, sino también valorar el impacto de las políticas públicas en materia de empleo. Así, la interpretación de las cifras debe ir acompañada de un análisis crítico de los instrumentos institucionales que buscan reducir el desempleo y favorecer la inserción laboral de forma equitativa y sostenida.

3.2 Tipos de desempleo

Una vez definido el concepto de desempleo, es necesario explorar los distintos tipos que existen, ya que cada uno tiene sus propias causas y características. Esta clasificación es fundamental para entender cómo se deben abordar las distintas situaciones y diseñar políticas adecuadas. En el caso de España, el SEPE juega un papel clave en la gestión de estos tipos de desempleo. A continuación, se explican los principales tipos de desempleo.

a) Desempleo friccional

Este tipo de desempleo se produce cuando las personas están en proceso de cambiar de trabajo o incorporarse por primera vez al mercado laboral. Suele ser un desempleo de corta duración, asociado a la movilidad laboral. Por ejemplo, cuando alguien deja un empleo porque busca mejores condiciones o se acaba de graduar y busca su primer trabajo.

Se considera un tipo de desempleo normal e incluso positivo dentro de una economía dinámica, ya que permite un mejor ajuste entre trabajadores y puestos de trabajo. Su duración suele ser breve, aunque en algunos casos puede alargarse si hay un buen nivel de protección social, lo que permite a los demandantes de empleo tomarse más tiempo para encontrar un trabajo adecuado a sus expectativas.

b) Desempleo estructural

Ocurre cuando hay un desajuste entre la formación o habilidades de los trabajadores y las necesidades del mercado. También puede darse por razones geográficas, como la falta de empleo en una zona concreta. Es más duradero y difícil de reducir, ya que requiere medidas profundas, como formación, recualificación profesional y políticas de movilidad.

Este tipo de desempleo también puede estar influido por factores como la existencia de salarios mínimos altos, la rigidez en los convenios colectivos o la prolongación de subsidios sin acompañamiento en orientación o formación, lo que puede desincentivar la búsqueda activa.

En la teoría económica, se denomina tasa natural de desempleo a la suma del desempleo friccional y estructural. Se trata del nivel de paro “normal” que puede existir en una economía sana y que no está relacionado con crisis ni estacionalidad. A esta tasa también se la conoce como NAIRU, y representa el porcentaje de paro compatible con la estabilidad de precios.

Comprender este concepto es clave para no interpretar como alarmante un cierto nivel de desempleo que, en realidad, forma parte del funcionamiento habitual del mercado de trabajo. Además, ayuda a establecer el objetivo de “pleno empleo” no como el paro cero, sino como una situación en la que el desempleo real se acerca a esta tasa natural.

c) Desempleo cíclico

Este desempleo está vinculado al ciclo económico. Cuando la economía entra en recesión, la demanda de bienes y servicios baja, y con ella la contratación. Las empresas recortan plantilla, generando paro. Es el caso, por ejemplo, de lo que ocurrió tras la crisis de 2008 o durante la pandemia de COVID-19.

A diferencia del desempleo estructural, el cíclico es temporal y puede corregirse mediante políticas de estímulo económico, inversión pública o ayudas al empleo.

d) Desempleo estacional

Está relacionado con actividades que dependen de ciertas épocas del año, como el turismo, la agricultura o el comercio en campañas concretas. Por ejemplo, muchas personas trabajan en verano en la hostelería y quedan desempleadas el resto del año.

Aunque es previsible, sigue siendo una fuente constante de desempleo para muchas personas, y afecta especialmente a algunas regiones y sectores.

3.2. Causas del desempleo en España

El desempleo en España es un fenómeno persistente y multifactorial, resultado de la interacción entre causas estructurales, coyunturales y demográficas que dificultan la plena incorporación de la población activa al mercado de trabajo. Aunque la tasa de paro ha experimentado variaciones a lo largo del tiempo, incluso en períodos de expansión económica, persisten elementos que obstaculizan una reducción sostenida del desempleo.

Uno de los factores estructurales más relevantes ha sido el crecimiento continuo de la población activa, especialmente notable entre 1998 y 2007 con la incorporación de un importante volumen de población extranjera. Este aumento en el número de personas disponibles para trabajar, en muchos casos con baja cualificación, generó una presión adicional sobre el mercado laboral que, a pesar de generar empleo, no fue suficiente para absorber toda la demanda.

Otro aspecto clave es la estructura productiva de la economía española, caracterizada por una especialización en sectores con alta temporalidad, baja cualificación y escaso valor añadido, como la construcción, la hostelería o determinados servicios. Esta dependencia de sectores volátiles hace que el empleo en España sea particularmente vulnerable a los ciclos económicos, lo que genera una elevada rotación laboral y periodos recurrentes de desempleo.

En este sentido, el desempleo estructural representa uno de los mayores retos del mercado laboral español. Incluso en contextos de crecimiento, las tasas de paro se mantienen elevadas, evidenciando una desconexión entre la oferta y la demanda de trabajo. Las carencias formativas, el desajuste entre las competencias de los trabajadores y las exigencias del mercado, así como la limitada capacidad del tejido productivo para generar empleo estable, explican esta rigidez.

A ello se suma el desempleo de larga duración, que afecta de forma crónica a una parte significativa de la población desempleada. Actualmente, más del 45 % de las personas desempleadas lleva más de un año sin trabajo, lo cual evidencia graves dificultades de reinserción y genera riesgos de exclusión social y pérdida de competencias laborales. Esta situación se agrava especialmente en colectivos vulnerables, como mayores de 45 años, mujeres con responsabilidades familiares y personas con bajo nivel educativo.

Por último, la vulnerabilidad del empleo en España es un factor determinante: la creación y destrucción de puestos de trabajo responde de forma extremadamente sensible a los cambios económicos. Esto se traduce en un mercado laboral precario, en el que

predominan contratos temporales y una baja estabilidad laboral, lo que impide consolidar trayectorias profesionales a largo plazo.

Todo ello refuerza la necesidad de políticas activas de empleo eficaces, centradas no solo en la creación de puestos de trabajo, sino en la mejora de la empleabilidad, la formación continua, y la atención personalizada a los colectivos con mayores barreras de acceso al empleo. La actuación del SEPE en este contexto resulta esencial para contribuir a corregir estos desequilibrios mediante programas de orientación, formación, intermediación laboral y apoyo a la contratación.

En definitiva, las causas del desempleo en España no pueden explicarse desde una sola perspectiva. Se trata de un problema con múltiples dimensiones que requiere soluciones coordinadas entre instituciones, empresas y políticas públicas, adaptadas a las características cambiantes del mercado de trabajo.

4. LA INSERCIÓN LABORAL EN ESPAÑA

4.1. Contexto social de la inserción laboral

La inserción laboral representa un proceso esencial dentro del funcionamiento del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social. Se entiende por inserción laboral el conjunto de acciones y condiciones que permiten a una persona incorporarse a un empleo acorde con sus capacidades, formación, intereses y situación personal. Este proceso incluye no solo la consecución de un contrato de trabajo, sino también la adaptación al entorno laboral, el desarrollo de competencias profesionales y la permanencia en el empleo. En un sentido más amplio, también hace referencia a las políticas, recursos y apoyos dirigidos a facilitar dicha integración, especialmente cuando se trata de colectivos que presentan mayores obstáculos en el acceso al mercado laboral.

Desde una perspectiva individual, la inserción laboral es clave para garantizar la autonomía económica, la mejora del bienestar emocional y la integración plena en la vida social y comunitaria. Contar con un empleo digno no solo proporciona ingresos estables, sino que también contribuye a fortalecer la autoestima, el sentido de utilidad social y las redes de apoyo interpersonal. A nivel colectivo, una inserción laboral eficaz y equitativa actúa como un mecanismo de cohesión social, reduce las desigualdades y mejora el funcionamiento global del mercado de trabajo.

Sin embargo, el contexto actual plantea numerosos retos que condicionan las posibilidades de inserción para amplios sectores de la población. La transformación del modelo productivo, la creciente automatización, la precariedad de muchos empleos disponibles, y la exigencia de competencias cada vez más especializadas dificultan el acceso al trabajo estable y de calidad. A ello se suma el impacto de las crisis económicas recientes y las consecuencias sociales de fenómenos estructurales como la digitalización, el

envejecimiento poblacional o la globalización, que han modificado profundamente las condiciones de empleabilidad en nuestro país.

En este escenario, la inserción laboral no puede entenderse como un proceso homogéneo ni lineal. Existen desigualdades marcadas según variables como el nivel educativo, el origen nacional, la edad o el género, y hay colectivos especialmente afectados que requieren respuestas adaptadas a sus realidades concretas. Aunque se abordarán en detalle en el apartado siguiente, cabe señalar que estas situaciones de desventaja estructural exigen políticas públicas que combinen el enfoque económico con una mirada social y de derechos, articulando mecanismos eficaces que favorezcan la igualdad de oportunidades.

En este marco, las empresas de inserción desempeñan un papel fundamental. Están reguladas por la Ley 44/2007, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que en su artículo 4 define a estas entidades como sociedades mercantiles o cooperativas legalmente constituidas, calificadas por los organismos autonómicos competentes, que desarrollan cualquier actividad económica con el objetivo prioritario de integrar y formar sociolaboralmente a personas en situación de exclusión social como paso previo a su incorporación al empleo ordinario. Estas empresas no solo ofrecen trabajo remunerado, sino que diseñan itinerarios personalizados de inserción que combinan formación en el propio puesto de trabajo, procesos de habituación laboral y social, y servicios de acompañamiento para facilitar la posterior transición al mercado laboral general. De este modo, su función va más allá de la mera contratación: constituyen una herramienta de inclusión activa con capacidad real de transformar trayectorias vitales marcadas por la vulnerabilidad.

En definitiva, el proceso de inserción laboral debe entenderse como una dimensión clave de las políticas sociales y del desarrollo económico, en la medida en que vincula derechos individuales con responsabilidad colectiva. En contextos donde persisten importantes barreras de acceso al empleo, el compromiso institucional, empresarial y comunitario en torno a la inserción se revela como un factor decisivo para construir sociedades más justas, cohesionadas y sostenibles.

4.2. Colectivos vulnerables y desigualdades en el acceso al empleo

En el contexto del desempleo en España, no todas las personas enfrentan las mismas condiciones a la hora de acceder al mercado laboral o reincorporarse tras una situación de paro. Aunque el desempleo afecta en mayor o menor medida a toda la población activa, existen determinados colectivos que, por diversas razones, encuentran mayores barreras para lograr una inserción efectiva, estable y de calidad. Estas barreras no se explican únicamente por la escasez de empleo o la coyuntura económica, sino que obedecen también a factores estructurales, como las desigualdades en el sistema educativo o las limitaciones del modelo productivo, y a factores sociales y personales, como la edad, el género, la situación familiar, la discapacidad o experiencias de exclusión.

A menudo, estas personas se enfrentan a una combinación de obstáculos que se refuerzan entre sí, lo que aumenta su riesgo de quedarse fuera del mercado laboral durante

largos periodos o de reincidir en empleos precarios y poco sostenibles. Esta realidad obliga a prestar una atención específica a dichos colectivos, tanto desde las políticas públicas como desde el ámbito social, para diseñar medidas que respondan a sus necesidades concretas y reduzcan las desigualdades existentes en el acceso al empleo.

Uno de los colectivos más vulnerables frente al desempleo en España es el de los jóvenes, especialmente aquellos que no cuentan con experiencia laboral previa o que han abandonado el sistema educativo de forma temprana. Su acceso al mercado laboral se ve limitado por diversos factores, entre ellos, una formación que en muchos casos no se ajusta a las demandas actuales del mercado y la falta de oportunidades reales para demostrar sus capacidades. Ante la dificultad para encontrar empleo, muchos optan por continuar formándose, aunque no siempre por elección propia, sino como una estrategia para mantenerse activos mientras esperan una oportunidad laboral. Además, los que consiguen empleo suelen hacerlo en condiciones precarias, con contratos temporales o a tiempo parcial que no han elegido voluntariamente. Esta situación, caracterizada por la inestabilidad y la sobrecualificación para puestos mal remunerados, contribuye a una mayor sensación de frustración e incertidumbre en este sector de la población.

Las mujeres siguen enfrentando múltiples obstáculos para acceder en igualdad de condiciones al mercado laboral. Factores como los estereotipos de género, la segregación ocupacional o las dificultades para conciliar vida laboral y familiar siguen marcando su inserción laboral. A menudo se ven relegadas a sectores feminizados, con menor estabilidad y remuneración, y encuentran trabas para acceder a puestos de mayor responsabilidad. Además, la carga casi exclusiva de las tareas domésticas y de cuidado limita sus posibilidades de promoción o reincorporación al empleo. A todo ello se suman situaciones de acoso o discriminación indirecta que aún persisten en muchos entornos laborales. Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de seguir impulsando medidas específicas con enfoque de género que favorezcan su acceso y permanencia en empleos dignos.

Dentro de este colectivo, las mujeres víctimas de violencia de género presentan una situación especialmente vulnerable. La dependencia económica, el aislamiento social, las secuelas emocionales y el miedo actúan como barreras adicionales que dificultan su inserción laboral. En su caso, acceder a un empleo no solo representa una oportunidad de desarrollo personal, sino también una vía imprescindible para alcanzar la autonomía y poder romper con la situación de violencia.

El colectivo de personas mayores de 45 años representa uno de los grupos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral español. Esta problemática no solo se explica por la edad, sino también por el desfase que muchas veces existe entre sus perfiles profesionales y las nuevas demandas del entorno laboral actual. Estos trabajadores han desarrollado su trayectoria laboral en un contexto muy distinto al actual, por lo que, tras una pérdida de empleo, encuentran más dificultades para adaptarse a un mercado que prioriza competencias digitales, flexibilidad y actualización constante. Esta brecha genera no solo barreras de acceso al empleo, sino también consecuencias emocionales y económicas más severas, sobre todo cuando el desempleo se produce en los años previos a la jubilación. En

estos casos, la pérdida de cotización afecta directamente al cálculo de la pensión, lo que agrava la inseguridad futura.

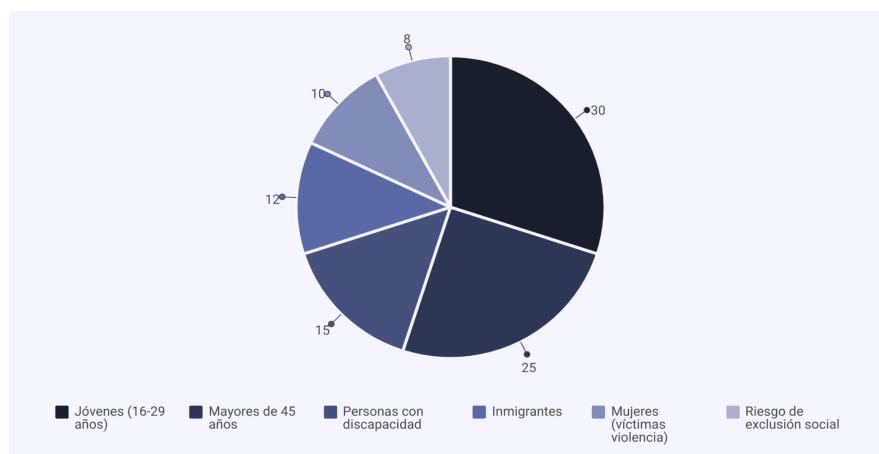
El colectivo de personas con discapacidad continúa enfrentando importantes barreras en su acceso al mercado laboral. A menudo, cuanto mayor es el grado de discapacidad reconocido, menores son las posibilidades de acceder a un empleo, siendo especialmente baja la participación en el caso de discapacidades severas. Esta situación no solo se explica por factores estructurales, como la falta de adaptaciones o la escasa oferta de empleo inclusivo, sino también por factores personales como el desánimo y la desconfianza, derivados de experiencias previas de discriminación, rechazo o precariedad. Muchas personas con discapacidad perciben su condición como un obstáculo a ojos de los empleadores, lo que disminuye su motivación a buscar trabajo y genera inseguridad frente a nuevas oportunidades. Además, la falta de formación accesible y adaptada a sus necesidades contribuye a mantenerlos alejados del desarrollo profesional y refuerza su exclusión. Esta realidad requiere de políticas activas que promuevan la igualdad de oportunidades, el acceso a la formación y el acompañamiento personalizado para favorecer una inserción laboral real y sostenible.

El colectivo de personas inmigrantes en España presenta una elevada vulnerabilidad en el acceso al empleo. A pesar de su papel en el sostenimiento del sistema económico, el propio Banco de España ha reconocido que sus aportaciones han contribuido a reducir el déficit de la Seguridad Social, estos trabajadores suelen desempeñar empleos precarios o de baja cualificación, muchas veces por no poder convalidar sus títulos o por no haber accedido a estudios superiores. La mayoría busca mejorar sus condiciones de vida, pero acaba aceptando trabajos que la población autóctona rechaza. Las dificultades de integración y las barreras burocráticas siguen siendo factores que limitan su acceso a un empleo digno.

Además de las medidas enfocadas en los colectivos vulnerables, las empresas sociales pueden desempeñar un papel clave en la mejora de la inclusión laboral de estos grupos. Estas empresas no solo contribuyen a la cohesión social, sino que también pueden ser una herramienta fundamental para mejorar las condiciones de vida de los colectivos desfavorecidos en España. Sin embargo, para garantizar su efectividad y sostenibilidad a largo plazo, es necesario que existan políticas públicas adecuadas que las respalden. Estas políticas deben estar orientadas a superar los desafíos futuros que enfrenten estas entidades, como la adaptación a los cambios económicos y sociales, así como a asegurar su viabilidad en un entorno cada vez más competitivo.

A modo ilustrativo, según los datos aproximados del SEPE para el año 2023, se observa que los jóvenes entre 16 y 29 años representan el colectivo con mayor presencia en los registros de inserción laboral entre colectivos vulnerables, seguidos por las personas mayores de 45 años, personas con discapacidad, inmigrantes, mujeres víctimas de violencia y, en último lugar, las personas en riesgo de exclusión social.

Gráfico 3. Colectivos Vulnerables y su Inserción Laboral según el SEPE



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal

Esta distribución refuerza el diagnóstico expuesto anteriormente: aunque todos estos grupos enfrentan dificultades, la intensidad de las barreras varía significativamente. El hecho de que los jóvenes encabecen el gráfico puede estar relacionado tanto con su elevado desempleo como con la mayor visibilidad y prioridad de sus necesidades en las políticas activas de empleo. Por el contrario, la escasa representación de las personas en riesgo de exclusión social puede reflejar la invisibilidad o la dificultad de acceso a los canales de inserción laboral formales de este colectivo.

4.3. Principales programas del SEPE orientados a la inserción

Aunque los programas que se describen a continuación forman parte del conjunto de las políticas activas de empleo, en este apartado se abordan desde una perspectiva más aplicada, centrada específicamente en las iniciativas diseñadas por el Servicio Público de Empleo Estatal para promover la inserción laboral de colectivos que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Esta delimitación permite distinguir claramente entre el análisis técnico de las políticas activas y pasivas que se desarrollará más adelante, y el enfoque práctico de los programas implementados por este organismo para atender situaciones concretas de vulnerabilidad.

El SEPE, como organismo central en el ámbito de la intermediación y la promoción del empleo, articula diferentes programas dirigidos a personas desempleadas en situación de desventaja social, económica o laboral. El proceso de inserción laboral que impulsa el SEPE comienza con una evaluación individualizada de las circunstancias personales y profesionales de cada participante. A partir de este diagnóstico, se diseña un itinerario personalizado de inserción que puede incluir distintas fases como la orientación laboral, la formación

específica, la participación en talleres o cursos, las prácticas en entornos productivos reales o el acompañamiento intensivo durante el proceso de búsqueda de empleo. Esta metodología busca no solo mejorar la empleabilidad, sino también fomentar la autonomía y la estabilidad profesional de las personas participantes.

Dentro de este marco de intervención, ha desarrollado diversas iniciativas que han mostrado resultados positivos en términos de inserción laboral. Por ejemplo, el programa de Garantía Juvenil ofrece a jóvenes menores de treinta años acceso a formación, orientación y empleo, prestando especial atención a la transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. Asimismo, el programa de Empleo con Apoyo facilita la incorporación laboral de personas con discapacidad mediante el acompañamiento de preparadores laborales, garantizando así su integración efectiva en el entorno profesional. Hasta su reciente reforma, la Renta Activa de Inserción (RAI) también supuso un instrumento clave para personas con especiales dificultades, al combinar apoyo económico con exigencias de participación activa en medidas de inserción.

Otros programas desarrollados por este organismo, en colaboración con comunidades autónomas y entidades locales, incluyen iniciativas de formación en alternancia con el empleo, como las Escuelas Taller y los Talleres de Empleo, que permiten a personas jóvenes o sin cualificación adquirir experiencia profesional remunerada mientras completan su formación. Igualmente, los programas territoriales de empleo adaptan estas intervenciones a las características específicas de cada comunidad o comarca, promoviendo el desarrollo local y atendiendo a colectivos que enfrentan barreras adicionales como el aislamiento geográfico o la despoblación.

En conjunto, estos programas reflejan el compromiso del SEPE con un enfoque inclusivo de la inserción laboral, combinando la capacitación profesional con el acompañamiento personalizado. Si bien se han logrado avances significativos en cuanto al número de personas beneficiarias y los resultados obtenidos, persisten importantes desafíos relacionados con la estabilidad de la financiación, la coordinación entre administraciones y la implicación del tejido empresarial. La consolidación de estas iniciativas exige también una mayor sensibilización social sobre la necesidad de facilitar la incorporación al empleo de quienes parten de situaciones más desfavorecidas, en línea con los principios de equidad, cohesión social y desarrollo sostenible.

4.4 Comparativa internacional en la inserción laboral y el SEPE

La inserción laboral de las personas desempleadas constituye un objetivo prioritario para todos los países desarrollados, aunque las estrategias empleadas para alcanzarlo difieren notablemente según el modelo económico, el sistema de bienestar y la estructura institucional de cada Estado. En el caso de España, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) actúa como el órgano central encargado de coordinar las políticas activas de empleo, dentro de un

marco claramente descentralizado donde las comunidades autónomas juegan un papel esencial.

Para ampliar la perspectiva sobre cómo se gestionan las políticas públicas de empleo en Europa, se han recopilado varios ejemplos de países que presentan diferentes formas de organizar y aplicar medidas de inserción laboral. A través del repaso a casos como Alemania, Francia, Italia, Portugal y Suecia, se pueden identificar similitudes y contrastes útiles para entender mejor el funcionamiento del sistema español. Cada uno de estos países ha desarrollado su propio enfoque en relación con la gestión de servicios públicos de empleo, ya sea mediante modelos centralizados, fórmulas descentralizadas o estrategias mixtas. También se observan diferencias en la forma de coordinarse con otras instituciones, en el papel que desempeñan los orientadores laborales, en el uso de herramientas digitales o en el grado de conexión con las necesidades del mercado de trabajo.

Alemania:

En primer lugar, cabe destacar Alemania. El sistema público de empleo alemán está centralizado en la Bundesagentur für Arbeit (BA), organismo nacional que cumple funciones muy similares a las del SEPE en España, pero con una capacidad operativa y estratégica considerablemente más amplia. La BA no se limita a gestionar prestaciones por desempleo, sino que actúa como un agente activo en el proceso de inserción laboral, ofreciendo orientación, formación, programas de activación y mediación laboral directa.

Desde las reformas Hartz (2003–2005), la estructura y filosofía del sistema alemán cambiaron significativamente. Se apostó por un modelo basado en la *activación* del desempleado, entendido como un enfoque donde el acceso a ayudas económicas está vinculado al compromiso activo de la persona por reincorporarse al mercado laboral. Uno de los pilares del sistema es la atención individualizada. Toda persona que se inscribe como desempleada es asignada a un orientador laboral llamado Jobberater, quien realiza una evaluación inicial de su perfil, competencias, trayectoria profesional y posibles obstáculos de inserción.

A partir de ese punto, se elabora un plan personalizado llamado Eingliederungsvereinbarung, que establece compromisos concretos, desde la participación en cursos de formación hasta la obligación de postularse a ofertas de empleo adecuadas. Su incumplimiento puede conllevar sanciones, incluyendo la reducción o suspensión temporal de las prestaciones.

Por otro lado, la BA ofrece formación adaptada al mercado laboral, destacando el modelo dual que combina teoría y práctica en empresas. También intermedia entre demandantes y empleadores a través de una plataforma nacional, y presta apoyo específico a colectivos vulnerables mediante equipos especializados.

Comparado con el SEPE, el sistema alemán cuenta con más medios, ratios de personal mucho más favorables y una menor fragmentación competencial, lo que facilita una

atención continua y de mayor calidad. Mientras que en España los servicios autonómicos y el SEPE comparten competencias a menudo sin una coordinación efectiva, en Alemania existe un mando único con fuerte presencia territorial, lo que garantiza mayor coherencia en la intervención.

Francia:

El modelo francés de servicio público de empleo se articula a través de Pôle emploi, una institución administrativa pública creada en 2008 a partir de la fusión entre la Agencia Nacional de Empleo (ANPE) y la Asociación para el Empleo en la Industria y el Comercio (Assédic). Esta reorganización respondió a la necesidad de integrar en un solo organismo la gestión de prestaciones por desempleo y los servicios de orientación e intermediación laboral.

Desde entonces, Pôle emploi se ha consolidado como el principal actor del mercado laboral francés, y desempeña un papel central en la aplicación de las políticas de empleo a nivel estatal y territorial.

Pôle emploi dispone de una amplia red territorial, con 905 oficinas repartidas en las 18 regiones del país y alrededor de 54.000 trabajadores, de los cuales más de 4.000 se dedican exclusivamente al apoyo a empresas. Esta infraestructura permite atender tanto a las personas desempleadas como a las pequeñas y medianas empresas que necesitan orientación para reclutar personal, actuando en muchos casos como un verdadero servicio externo de recursos humanos.

El conjunto de servicios que ofrece Pôle emploi se organiza en torno a cinco funciones principales: información laboral, gestión de prestaciones, acompañamiento en la búsqueda de empleo, publicación de ofertas y apoyo directo a la contratación. Esto permite a los usuarios no solo consultar vacantes, sino también acceder a planes personalizados de capacitación para mejorar su perfil profesional según la demanda del mercado.

Comparado con el modelo español, el sistema francés presenta una mayor integración funcional y una mejor coordinación entre organismos a nivel territorial, lo que facilita una intervención más coherente y orientada a resultados. Si bien ambos países comparten desafíos como la elevada carga de trabajo del personal orientador o la dificultad de llegar a todos los colectivos con la misma eficacia, Francia ofrece un ejemplo de cómo un servicio público de empleo centralizado y tecnológicamente avanzado puede operar de forma eficiente y con visión estratégica.

Italia:

El sistema público de empleo en Italia se encuentra marcado por una notable descentralización institucional. La coordinación nacional recae en la Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), creada con el objetivo de garantizar cierta coherencia estratégica en la aplicación de las políticas activas de empleo. Sin embargo, en la

práctica, la prestación directa de servicios corresponde a las regiones, a través de los Centri per l'Impiego (CPI), que actúan como oficinas públicas de empleo abiertas tanto a ciudadanos italianos como a personas extranjeras con residencia regular en el país.

Los CPI ofrecen servicios gratuitos de registro, intermediación laboral, orientación profesional y acceso a formación. No obstante, el funcionamiento de estas oficinas varía de manera significativa entre regiones, lo que ha provocado desigualdades territoriales evidentes. Mientras que algunas zonas del norte del país han modernizado su red de oficinas con más personal y recursos, muchas regiones del sur aún operan con estructuras precarias, escasa digitalización y plantillas insuficientes.

Esta disparidad impacta directamente en la capacidad de los CPI para ofrecer un seguimiento personalizado y eficaz. Aunque formalmente existe la figura del orientador laboral, su presencia y su rol activo en los procesos de inserción dependen de la dotación de cada oficina. Como consecuencia, el sistema presenta un nivel bajo de homogeneidad en la calidad del servicio y una atención al usuario que, en muchos casos, es intermitente o meramente administrativa.

Comparado con el modelo español, el sistema italiano enfrenta problemas estructurales más profundos en términos de coordinación, equidad territorial y capacidad operativa. Aunque España también presenta una distribución competencial entre el SEPE y las comunidades autónomas, el hecho de contar con un organismo estatal operativo confiere mayor cohesión al conjunto del sistema. En Italia, la falta de una red uniforme y la escasa capacidad de ANPAL para liderar la política de empleo a nivel nacional siguen siendo obstáculos significativos para una inserción laboral eficaz.

Portugal:

El sistema público de empleo en Portugal está gestionado por el Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), un organismo nacional dependiente del Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social. A diferencia del modelo español, donde las competencias están distribuidas entre el SEPE y los servicios autonómicos, el IEFP mantiene un enfoque altamente centralizado, lo que le permite coordinar de forma más uniforme las políticas activas de empleo en todo el país.

El IEFP ofrece una amplia gama de servicios gratuitos tanto para ciudadanos portugueses como para extranjeros con residencia legal en Portugal. Entre sus principales funciones se encuentran la intermediación laboral, la orientación profesional, la gestión de programas de formación y la concesión de incentivos a la contratación. Para ello, cuenta con una red extensa de centros de empleo y formación distribuidos por todo el territorio nacional, lo que le permite atender tanto a usuarios como a empleadores de manera cercana y adaptada.

Uno de los pilares del IEFP es su compromiso con la formación profesional adaptada a las necesidades del mercado laboral. A través de itinerarios específicos, ofrece cualificación en sectores con alta demanda, lo que contribuye a reducir el desajuste entre oferta y demanda.

Además, colabora activamente con empresas para facilitar prácticas, formación dual, contratos en formación y programas de inserción laboral. Esta orientación práctica convierte al IEFP en un actor clave para promover la empleabilidad, especialmente entre los jóvenes, desempleados de larga duración y personas en situación de vulnerabilidad.

Un aspecto particularmente destacable del IEFP es su orientación hacia la inclusión social y la prioridad que otorga a colectivos en riesgo de exclusión. El organismo desarrolla programas específicos para personas con discapacidad, migrantes, mujeres víctimas de violencia de género o personas sin estudios. Muchos de estos programas se financian en el marco de fondos europeos, especialmente del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), lo que ha permitido ampliar la cobertura y la capacidad de intervención del sistema en zonas y grupos con mayores dificultades de inserción laboral.

En comparación con España, el modelo portugués presenta una estructura más cohesionada, aunque con menos recursos. La existencia de un organismo único con competencias operativas a nivel nacional permite una mejor articulación institucional y una respuesta más homogénea. Esta diferencia estructural resulta relevante a la hora de analizar la eficacia de los servicios públicos de empleo en la inserción laboral, particularmente en lo que respecta a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Suecia:

En Suecia, el organismo encargado del sistema público de empleo es Arbetsförmedlingen, una agencia nacional dependiente del Ministerio de Empleo. Su función principal es facilitar la conexión entre empleadores y personas que buscan trabajo, asegurando que ambos actores encuentren soluciones efectivas según sus necesidades. Los Centros del Servicio Público de Empleo, distribuidos por todo el país, ofrecen asesoramiento gratuito a los demandantes de empleo, orientándolos hacia oportunidades acordes con su perfil y proporcionándoles información actualizada sobre el mercado laboral.

Uno de los recursos más utilizados por Arbetsförmedlingen es su bolsa de empleo digital, Platsbanken, que recibe más de 1,5 millones de visitas mensuales. A través de esta plataforma, los usuarios pueden consultar ofertas y recibir asesoramiento básico en las oficinas físicas, donde también disponen de acceso gratuito a ordenadores y recursos para buscar empleo. Aunque los centros no ofrecen traducción de CV ni adaptación de ofertas, Arbetsförmedlingen ha incorporado una parte significativa de su contenido en varios idiomas para facilitar el acceso a personas migrantes o no suecoparlantes.

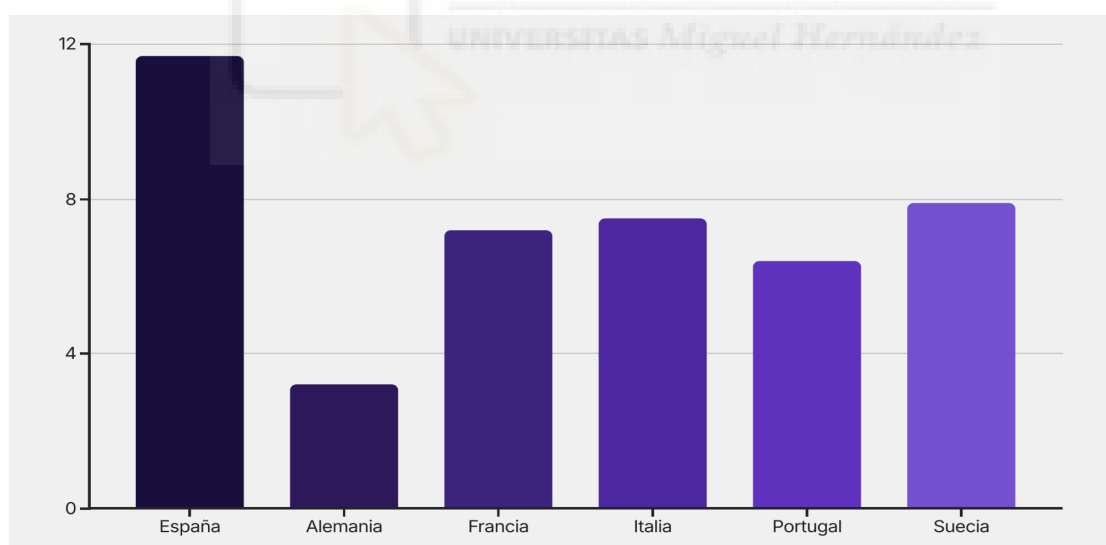
En los últimos años, Suecia ha iniciado un proceso de reforma profunda del modelo de empleo público, mediante el cual Arbetsförmedlingen ha dejado de ser un proveedor directo para asumir un rol de coordinación y supervisión de proveedores externos. Esta transformación se ha articulado a través del programa Kundval Rusta och Matcha (KROM), que permite a empresas privadas y entidades del tercer sector ofrecer servicios personalizados de inserción laboral, con incentivos vinculados a los resultados obtenidos. El objetivo es ganar eficiencia sin renunciar a la supervisión pública.

Este nuevo modelo mantiene el compromiso con la inclusión social, con especial atención a colectivos con mayores barreras de acceso al empleo, como personas con discapacidad, migrantes recién llegados o desempleados de larga duración. Arbetsförmedlingen colabora con otras agencias estatales, como la Seguridad Social sueca, para coordinar apoyos adicionales cuando hay limitaciones de capacidad laboral. También se promueven programas de inserción específicos con acompañamiento intensivo para quienes más lo necesitan.

Frente al modelo del SEPE en España, el caso sueco destaca por su apuesta por la externalización regulada y por su capacidad de adaptar los servicios a las necesidades de cada perfil, sin perder el control institucional. Mientras que el SEPE sigue operando como prestador directo en la mayoría de los casos, Arbetsförmedlingen ha optado por concentrarse en la supervisión, la estrategia y la evaluación, confiando parte de la ejecución a actores especializados. Esta separación de funciones responde a una lógica de eficiencia, pero requiere un alto nivel de profesionalización, transparencia y control público.

A fin de contextualizar las diferencias estructurales descritas anteriormente, se presenta a continuación una comparativa visual de las tasas de desempleo en los países analizados. Este dato permite observar en términos cuantitativos el impacto potencial de cada modelo institucional sobre los resultados de inserción laboral.

Gráfico 4. Comparativa internacional tasas de desempleo



Fuente: Informe eurostat 2024

El análisis comparado de los sistemas públicos de empleo en Europa permite identificar patrones institucionales clave que ayudan a interpretar las fortalezas y debilidades del modelo español, representado por el SEPE. Aunque todos los países estudiados (Alemania, Francia, Italia, Portugal y Suecia) coinciden en el protagonismo del servicio público de empleo dentro de las políticas activas de inserción laboral, varían

considerablemente en su grado de centralización, operatividad, uso de tecnología y articulación con otros actores del mercado de trabajo.

La inclusión de la comparativa internacional de tasas de desempleo, basada en datos de Eurostat (2024), aporta una dimensión empírica que complementa el análisis institucional. España destaca negativamente con una tasa cercana al 12%, muy por encima del resto de países analizados, como Alemania (en torno al 3%) o Portugal y Francia (entre el 6% y el 8%). Esta disparidad sugiere que, más allá del diseño organizativo, la eficacia de los sistemas también depende de su capacidad real para lograr resultados medibles en términos de inserción.

En este sentido, los modelos más exitosos parecen compartir ciertos principios estructurales: coherencia institucional, profesionalización del personal orientador, atención personalizada, y una conexión estrecha con el tejido productivo. Para España, avanzar hacia una mayor integración funcional entre el SEPE y los servicios autonómicos, garantizar una financiación adecuada y reforzar el enfoque personalizado en la atención a desempleados son pasos necesarios para mejorar la eficacia del sistema y reducir las brechas de inserción laboral, especialmente en los colectivos más vulnerables.

5. POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL

5.1 Concepto de protección social en el ámbito del empleo

La protección social en el ámbito del empleo puede definirse como el conjunto de intervenciones públicas y privadas orientadas a prevenir, mitigar o compensar situaciones de vulnerabilidad social y económica que afectan a las personas a lo largo de su vida laboral. Estas intervenciones buscan ofrecer garantías básicas ante circunstancias como el desempleo, la discapacidad, la enfermedad, la vejez o la exclusión del mercado laboral, asegurando así un nivel mínimo de bienestar. En este sentido, la protección social no solo tiene una función asistencial, sino también estructural, al contribuir a la estabilidad económica, la cohesión social y el pleno ejercicio del derecho al trabajo.

En las sociedades modernas, la protección social se enmarca en el modelo del Estado del bienestar, especialmente consolidado en Europa, donde se concibe como una responsabilidad pública esencial. Este modelo incluye cuatro grandes líneas de actuación: la promoción del empleo, la regulación de las condiciones laborales, las transferencias sociales (como prestaciones o subsidios) y el apoyo directo a la conciliación familiar y los cuidados. En países como España, estas intervenciones están integradas dentro de un sistema que articula tanto políticas pasivas, incluyendo las prestaciones por desempleo o las pensiones, como políticas activas, que fomentan la empleabilidad mediante formación, orientación o incentivos a la contratación.

El marco jurídico español reconoce explícitamente la protección social como un derecho. La Constitución Española establece en su artículo 35 el derecho al trabajo y a una

remuneración suficiente, sin discriminación. En el artículo 41, consagra el derecho a la seguridad social como garantía ante situaciones de necesidad, y el artículo 50 impone a los poderes públicos la obligación de asegurar pensiones adecuadas para las personas mayores. Esta protección se extiende a través de medidas específicas como los sistemas contributivos y no contributivos, orientados también a quienes no han podido cotizar lo suficiente.

El diseño de un sistema de protección social no es neutral, sino que responde a una serie de supuestos y decisiones políticas sobre cómo se entiende la relación entre Estado, mercado y ciudadanía. Variables como los requisitos de acceso, el tipo de prestación, el modo de financiación y la arquitectura institucional inciden en su eficacia. A menudo, las reformas se han basado en la idea de que es posible modificar el comportamiento de trabajadores y empleadores a través de incentivos, como la capitalización individual o la vinculación directa entre contribución y beneficio. No obstante, la evidencia empírica muestra que estos cambios no siempre alcanzan los objetivos deseados, especialmente en lo que respecta a la reducción del empleo informal o el aumento de la cobertura efectiva.

En definitiva, la protección social en el ámbito del empleo constituye una pieza clave del sistema democrático y del desarrollo económico, no solo como red de seguridad ante el riesgo, sino como herramienta activa de inclusión. Su valor no se limita a la transferencia de rentas, sino que también se expresa en la capacidad del Estado para garantizar derechos fundamentales, promover la participación en condiciones dignas y reducir las desigualdades estructurales del mercado laboral. Entender su alcance implica analizar tanto los principios que la inspiran como los instrumentos concretos que la hacen operativa, siendo el SEPE, en el caso español, uno de los actores principales en su aplicación práctica.

5.2. Políticas de empleo

El mercado laboral es uno de los elementos esenciales sobre los que se sustenta el desarrollo económico y social de cualquier nación. A través del empleo, las personas no solo obtienen ingresos que les permiten cubrir sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida, sino que también contribuyen al crecimiento económico, la innovación y la estabilidad social. No obstante, el desempleo sigue siendo uno de los desafíos más persistentes y complejos a los que se enfrentan las sociedades modernas. La falta de oportunidades laborales afecta no solo a nivel individual, generando incertidumbre, pérdida de autonomía y dificultades para mantener un proyecto de vida digno, sino que también tiene profundas repercusiones sociales, como la disminución de la cohesión comunitaria, el aumento de la desigualdad y la posible exclusión social de determinados colectivos vulnerables.

En este contexto, las políticas de empleo desempeñan un papel crucial, ya que su diseño e implementación buscan mitigar los efectos negativos del desempleo, reducir sus tasas y fomentar la creación sostenible de puestos de trabajo. Estas políticas deben adaptarse a los cambios estructurales y coyunturales del mercado laboral, influenciados por factores como la globalización, la digitalización, la transición ecológica y las transformaciones demográficas.

En España, el marco legal que regula las políticas públicas de empleo está establecido en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Según su artículo 1, esta ley “establece el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regula el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo”. Su finalidad es “promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial”.

El artículo 2 define las políticas de empleo como el conjunto de políticas activas y de protección frente al desempleo, destacando que “su diseño y ejecución deberán coordinarse mediante la colaboración de las Administraciones públicas con competencias en la materia y con la participación de los interlocutores sociales”. Las políticas activas incluyen “decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo”. Estas políticas se encuentran alineadas con los artículos 35 y 40 de la Constitución Española, así como con la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea. Por último, las políticas de protección frente al desempleo comprenden “prestaciones y subsidios orientados a la protección económica de las situaciones de desempleo”, en conformidad con el artículo 41 de la Constitución.

De este modo, la Ley 3/2023 no solo establece el marco normativo para las políticas de empleo en España, sino que también subraya la importancia de la coordinación y el equilibrio entre las políticas activas y pasivas, con el objetivo de garantizar un sistema de empleo eficaz, inclusivo y adaptado a las necesidades sociales y económicas actuales.

1. Políticas activas de empleo

Como establece el artículo 31 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, ya nombrada anteriormente, las políticas activas de empleo comprenden un conjunto de servicios y programas destinados a orientar, intermediar, formar en el trabajo y asesorar sobre autoempleo y emprendimiento. Estas acciones buscan fomentar la creación de empleo y facilitar el acceso a un trabajo digno, ya sea por cuenta ajena o propia, para quienes demandan empleo. Además, tienen como objetivo mantener y mejorar la empleabilidad, así como promover el espíritu empresarial y la economía social.

Los servicios y programas de políticas activas de empleo son responsabilidad conjunta de la Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas, quienes los diseñan y ejecutan respetando sus respectivas competencias territoriales. Para garantizar la transparencia y la mejora continua, estas entidades deben presentar anualmente a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales una memoria detallada que incluya tanto el gasto realizado, con especial atención al destinado a la gestión del sistema, como los resultados obtenidos por las políticas activas implementadas.

Este proceso busca facilitar el intercambio de buenas prácticas entre las distintas administraciones y optimizar la eficacia y eficiencia del gasto público en línea con los objetivos previamente fijados.

Entre las prioridades de estas políticas está incrementar la empleabilidad de las personas que buscan empleo, reducir las desigualdades de género, y equilibrar la oferta y la demanda laboral mediante servicios de empleo eficientes y mejor intercambio de información. Asimismo, se garantiza que los colectivos prioritarios reciban atención especializada para facilitar su inserción laboral, mantener su empleo o avanzar en su desarrollo profesional.

Líneas de actuación de las políticas activas de empleo:

De acuerdo con la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021–2024, las políticas activas de empleo se estructuran en torno a seis grandes líneas de intervención, denominadas servicios comunes del Sistema Nacional de Empleo. Cada una de estas líneas agrupa distintas medidas, programas y recursos diseñados para mejorar la empleabilidad, facilitar la inserción laboral y responder a las necesidades de personas desempleadas, trabajadores en activo y empresas.

- Orientación profesional:

La orientación profesional constituye uno de los pilares fundamentales de las políticas activas de empleo. Su finalidad principal es acompañar a las personas en el diseño y gestión de su trayectoria profesional, ayudándoles a identificar sus capacidades, clarificar sus objetivos, conocer el mercado de trabajo y tomar decisiones informadas tanto en el plano laboral como formativo. No se limita a resolver situaciones puntuales de desempleo, sino que desempeña un papel clave en la adquisición de competencias para la vida laboral, la toma de decisiones a lo largo de la carrera y la adaptación a contextos de cambio.

Este servicio adopta un enfoque individualizado que se materializa a través de entrevistas diagnósticas, elaboración de itinerarios personalizados de inserción, tutorías de seguimiento, talleres grupales y acceso a herramientas de búsqueda de empleo. Además, puede prestarse de forma presencial o a distancia, lo que permite adaptar la intervención a diferentes necesidades, circunstancias y niveles de autonomía por parte de las personas usuarias.

Uno de los principales programas estatales dedicados a la orientación profesional ha sido el Programa de Orientación Profesional para el Empleo y el Autoempleo (OPEA), promovido por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en colaboración con entidades acreditadas. Este programa ofrece atención personalizada a personas demandantes de empleo mediante entrevistas, diseño de itinerarios, tutorías individualizadas y derivación a formación o recursos laborales. Su aplicación se ha centrado especialmente en colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil también ha incorporado servicios de orientación dirigidos a jóvenes menores de 30 años, financiados con fondos del SEPE y el Fondo Social Europeo. Esta línea de actuación proporciona acompañamiento profesional desde el diagnóstico inicial hasta la activación en formación, prácticas o empleo, prestando especial atención a jóvenes con baja cualificación o en situación de inactividad prolongada.

- Formación y recualificación profesional:

La formación y recualificación profesional constituye un elemento clave dentro de las políticas activas de empleo, al ofrecer a las personas trabajadoras, ocupadas o desempleadas, oportunidades reales para mejorar su empleabilidad, adaptarse a los cambios del mercado laboral y acceder a un empleo de calidad.

Esta dimensión formativa tiene como base jurídica el artículo 33 de la Ley 3/2023, de Empleo, donde se establece que la formación en el trabajo debe fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, mejorar las competencias, garantizar la igualdad de acceso, y contribuir tanto al desarrollo personal como al progreso profesional. Además, se refuerza el derecho a la formación como parte del itinerario laboral de cualquier persona trabajadora, permitiendo el ejercicio de permisos retribuidos de formación y la acumulación de horas con fines formativos.

Un elemento fundamental del sistema es la implicación de las empresas, que pueden organizar directamente la formación de su plantilla mediante formación programada bonificada, adaptándola a sus necesidades concretas. Esta modalidad, gestionada a través de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDÆ), permite a las empresas recuperar parte de su inversión en formación mediante bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social. Se trata de una herramienta especialmente útil para mantener actualizadas las competencias del personal en contextos de transformación tecnológica o cambios normativos, y también para facilitar el reciclaje profesional de personas afectadas por procesos de reestructuración interna.

Asimismo, los servicios públicos de empleo desarrollan una amplia oferta formativa gratuita dirigida tanto a personas ocupadas como desempleadas, con programas diseñados para responder a necesidades sectoriales o transversales, en ámbitos como la digitalización, la sostenibilidad o la atención sociosanitaria. Este tipo de formación suele impartirse en centros acreditados y se adapta a los perfiles individuales de los participantes, permitiendo acceder a módulos formativos que pueden acumularse progresivamente hasta obtener un certificado oficial.

Además, en determinados contextos, las personas desempleadas pueden beneficiarse de fórmulas como el “cheque formación”, que les otorga la posibilidad de escoger directamente la formación más adecuada a su perfil profesional, dentro de una lista de centros y cursos autorizados. Este sistema pretende incrementar la autonomía de la persona demandante y personalizar aún más su itinerario de inserción. También existen programas

públicos de empleo-formación, especialmente dirigidos a jóvenes o colectivos con baja cualificación, que combinan el aprendizaje teórico con la práctica laboral retribuida, como ocurre en iniciativas locales como las Escuelas Taller o los Talleres de Empleo.

- Oportunidades de empleo:

Las políticas activas orientadas a la generación de oportunidades de empleo abarcan un conjunto de medidas diseñadas para facilitar el acceso de las personas desempleadas a un puesto de trabajo, mediante acciones que promueven tanto el empleo directo como el fomento de la contratación por parte de terceros. Estas medidas no solo tienen un carácter compensador frente al desempleo, sino también estructurador, ya que contribuyen a cohesionar el mercado laboral y fomentar el empleo digno.

Una de las vías más significativas es el fomento de la contratación, a través de bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social para empresas que incorporan personas desempleadas pertenecientes a colectivos prioritarios. Entre estos colectivos destacan las personas jóvenes inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, las personas paradas de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o mujeres víctimas de violencia de género. Por ejemplo, la contratación indefinida de personas desempleadas menores de 30 años puede conllevar incentivos de hasta 3.000 euros anuales, en función del perfil y la modalidad contractual.

Otro instrumento habitual son los programas públicos de empleo, como los planes de empleo locales y autonómicos. Estos permiten a las administraciones contratar directamente a personas desempleadas para la realización de obras o servicios de interés general y social. Asimismo, destacan los programas mixtos de empleo y formación, como las Escuelas Taller, Talleres de Empleo o Programas de Formación en Alternancia con el Empleo, que permiten a los participantes mejorar su cualificación profesional mientras desarrollan una actividad laboral remunerada. Estos programas, gestionados por los servicios públicos de empleo en colaboración con entidades locales, están orientados especialmente a jóvenes desempleados y personas sin cualificación profesional.

También existen medidas específicas para el fomento del autoempleo y el emprendimiento, que si bien se desarrollan principalmente en el bloque de asesoramiento y autoempleo, también pueden incluir ayudas directas para la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales, como ocurre con el Programa de Promoción del Empleo Autónomo impulsado por distintas comunidades autónomas, o los incentivos al establecimiento como trabajador por cuenta propia contemplados por el SEPE

- Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo:

El principio de igualdad constituye uno de los ejes estructurales de las políticas activas de empleo desarrolladas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el conjunto del Sistema Nacional de Empleo. Este eje tiene como objetivo garantizar que todas las personas puedan acceder y permanecer en el mercado laboral en condiciones equitativas,

sin que existan barreras derivadas del género, la edad, la situación familiar, o la pertenencia a colectivos vulnerables.

Una de las líneas más consolidadas en este ámbito es la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. A través de diversas actuaciones, los servicios públicos de empleo fomentan, por ejemplo, la implantación de planes de igualdad en empresas, particularmente en aquellas obligadas por ley, ofreciendo asesoramiento y apoyo a pymes para su desarrollo. Asimismo, se busca garantizar una representación paritaria en los programas de orientación y mejora de la empleabilidad, asegurando que, salvo excepciones justificadas, al menos el 50 % de las personas participantes sean mujeres.

En paralelo, se ha desarrollado un programa específico de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, que contempla itinerarios personalizados, ayudas al autoempleo, formación y contratación, con el objetivo de favorecer su autonomía económica y estabilidad profesional. También se prevé un incremento en las subvenciones cuando estas medidas se dirigen a este colectivo prioritario.

La igualdad también se aborda desde una perspectiva generacional. Por un lado, se implementan políticas dirigidas a reactivar la empleabilidad de personas mayores de 45 años, especialmente si se encuentran en situación de desempleo de larga duración, mediante subvenciones a la contratación indefinida y apoyo al emprendimiento. Por otro lado, se promueven programas orientados a jóvenes menores de 30 años, como los “Proyectos de primera experiencia profesional en administraciones públicas” o los “Proyectos Investigo”, que buscan facilitar su entrada en el mercado laboral a través de contratos formativos vinculados a la transición ecológica, la digitalización o la investigación científica.

Todas estas medidas reflejan el compromiso de los servicios públicos de empleo con una política activa que no solo promueve el empleo, sino que lo hace desde una perspectiva de justicia social, apostando por una integración laboral inclusiva, equilibrada y sostenible.

- Emprendimiento:

El eje centrado en el emprendimiento constituye una de las líneas estratégicas fundamentales dentro de las políticas activas de empleo, enmarcadas en el Sistema Nacional de Empleo y canalizadas a través de los servicios públicos. Esta dimensión busca fomentar la iniciativa empresarial entre las personas desempleadas y promover alternativas sostenibles de autoempleo, especialmente en colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral. A través de diversas medidas, se intenta no solo facilitar la creación de nuevos proyectos profesionales, sino también acompañar su consolidación durante los primeros años, una etapa crucial para su supervivencia.

Entre las actuaciones más relevantes se encuentra el impulso al empleo autónomo. A través de ayudas económicas, asesoramiento técnico y formación especializada, se apoya a personas que deciden establecerse por cuenta propia. Por ejemplo, se contemplan subvenciones que pueden alcanzar los 7.500 euros para facilitar el inicio de la actividad,

especialmente cuando se trata de personas jóvenes, mayores de 45 años, desempleadas de larga duración o en situación de vulnerabilidad social. Esta cuantía puede incrementarse si la persona beneficiaria es mujer, como muestra del enfoque inclusivo que rige estas medidas.

Junto a ello, se promueven también inversiones iniciales necesarias para poner en marcha el negocio, con ayudas directas o bonificaciones de intereses sobre préstamos. Asimismo, se presta apoyo económico para contratar servicios de asistencia técnica externa o realizar formación específica en gestión empresarial o competencias digitales, permitiendo mejorar las capacidades del emprendedor durante la etapa de lanzamiento.

Otra línea de actuación está orientada al fomento de las cooperativas y sociedades laborales, como formas de economía social. En estos casos, se otorgan incentivos a la incorporación de personas desempleadas como socias trabajadoras y se financian inversiones necesarias para la creación o modernización de este tipo de entidades. Estas ayudas pretenden consolidar modelos empresariales más sostenibles, participativos y vinculados al territorio.

Por otro lado, también se contempla una vertiente territorial del fomento del emprendimiento, mediante planes locales de empleo que identifican oportunidades económicas en municipios o comarcas específicas. A través de la contratación de personal técnico en desarrollo local y la constitución de Unidades de Promoción y Desarrollo, se impulsa la planificación estratégica del empleo, con especial atención a colectivos como jóvenes, mujeres o personas en situación de exclusión.

- Mejora del marco institucional del SNE:

La mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo constituye una de las líneas estratégicas clave dentro de las políticas activas de empleo. A diferencia de aquellas que inciden directamente sobre las personas demandantes o empresas, esta dimensión se orienta a reforzar la arquitectura organizativa, operativa y técnica de los servicios públicos de empleo, tanto a nivel estatal como autonómico. Su propósito principal es optimizar el funcionamiento del sistema, garantizando una gestión más eficaz, coordinada y capaz de adaptarse con agilidad a las necesidades del mercado laboral.

En este contexto, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ha impulsado diversas actuaciones destinadas a modernizar su estructura y operativa interna. Entre ellas destaca la digitalización progresiva de sus servicios, que ha permitido la implantación de plataformas telemáticas como Carpeta Ciudadana del SEPE, desde la cual los usuarios pueden realizar trámites de forma más ágil y autónoma. También se ha fortalecido la interoperabilidad entre administraciones a través del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), una base de datos común que permite el seguimiento y gestión integral de los itinerarios personalizados de inserción laboral en todo el territorio nacional.

Asimismo, se ha avanzado en el uso de tecnologías como la inteligencia artificial y el análisis de datos masivos (big data) para mejorar la orientación profesional, identificar sectores con mayor potencial de empleabilidad y evaluar la efectividad de los programas.

Estos desarrollos permiten una toma de decisiones basada en evidencia, y suponen un paso importante hacia la eficiencia y personalización de los servicios de empleo.

En paralelo, se han destinado recursos al refuerzo de la formación y cualificación del personal técnico de los servicios públicos de empleo, clave para garantizar una atención adecuada a los ciudadanos. También se ha promovido la elaboración de planes estratégicos que orientan la actividad del conjunto del Sistema Nacional de Empleo, como la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021–2024, que establece criterios comunes de actuación en todo el territorio, respetando la competencia autonómica pero asegurando cierta homogeneidad en las intervenciones.

En definitiva, la transformación institucional no constituye un fin en sí mismo, sino una condición necesaria para garantizar la eficacia del conjunto de las políticas activas de empleo. Solo mediante una estructura sólida, interconectada y modernizada es posible dar respuestas eficaces y equitativas a los retos laborales actuales y futuros.

Una vez explicadas todas las líneas de actuación, cabe destacar que las políticas activas no solo se enfocan en la creación directa o indirecta de empleo, sino que también buscan mejorar la calidad del empleo existente y facilitar la transición hacia un trabajo digno y estable, acorde con los principios constitucionales y la estrategia europea para un mercado laboral dinámico e inclusivo.

2. Políticas pasivas de empleo

A diferencia de las políticas activas, cuya denominación y estructura sí están formalizadas en la legislación laboral española, las denominadas “políticas pasivas de empleo” no constituyen una categoría jurídica como tal. El concepto ha sido formulado desde el ámbito académico y técnico como una construcción teórica, ideada por contraste con las políticas activas. Se refiere, en términos generales, a aquellas medidas destinadas a proporcionar apoyo económico a las personas que se encuentran en situación de desempleo, a través de prestaciones que sustituyen temporalmente la pérdida de ingresos mientras se busca una nueva oportunidad laboral.

Estas políticas desempeñan un papel fundamental en cualquier sistema de protección social. En primer lugar, desde una perspectiva social, permiten que las personas desempleadas puedan mantener unas condiciones de vida dignas mientras no tienen empleo, reduciendo así el riesgo de exclusión y pobreza. También cumplen una función de equilibrio en el mercado de trabajo, ya que ayudan a que los trabajadores puedan aspirar a reincorporarse en empleos acordes con su cualificación y experiencia, en lugar de verse forzados a aceptar cualquier puesto por necesidad inmediata.

A lo largo del tiempo, estas políticas han ido incorporando elementos propios de las activas, en un proceso conocido como activación de las prestaciones, que vincula la percepción del subsidio con la participación en itinerarios de inserción, formación u

orientación. Este enfoque mixto refleja la necesidad de articular una respuesta integral ante el desempleo, combinando protección con acciones que promuevan la empleabilidad.

Las principales políticas pasivas de empleo son las siguientes:

- Prestación contributiva por desempleo

La prestación contributiva por desempleo constituye la principal medida dentro de las políticas pasivas de empleo en España. Su objetivo es proporcionar una cobertura económica a aquellas personas que han perdido su empleo de forma involuntaria y que han cotizado previamente al sistema de la Seguridad Social. Esta prestación está gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), quien se encarga tanto del reconocimiento del derecho como del seguimiento de su cumplimiento.

Se denomina “contributiva” porque su cuantía y duración están directamente relacionadas con las cotizaciones acumuladas por la persona trabajadora durante su vida laboral. En términos prácticos, se exige haber cotizado al menos 360 días en los seis años anteriores al cese del empleo. A mayor periodo de cotización, mayor será la duración del derecho a percibir esta prestación.

Durante los primeros seis meses, se percibe el 70 % de la base reguladora, y a partir del séptimo mes, este porcentaje se reduce al 60 %. Además, existen límites mínimos y máximos establecidos anualmente en función del IPREM y del número de hijos a cargo, garantizando así que las personas beneficiarias no perciban cantidades inferiores al umbral de subsistencia ni superiores a los topes legales.

Para acceder a esta prestación es imprescindible estar en situación legal de desempleo (despido, finalización de contrato, ERE, etc.), estar inscrito como demandante de empleo y suscribir el compromiso de actividad, lo que implica aceptar ofertas adecuadas de empleo y participar en acciones formativas o de inserción laboral propuestas por el SEPE.

Esta prestación no solo cumple una función social, sino también una función económica, al estabilizar el consumo de los hogares afectados por el desempleo, lo que contribuye a amortiguar los efectos de las crisis en el conjunto de la economía. Además, durante el periodo de percepción de esta ayuda se sigue cotizando a la Seguridad Social, lo que mantiene protegida a la persona trabajadora en otros ámbitos como la jubilación o la asistencia sanitaria.

En definitiva, la prestación contributiva por desempleo es una herramienta clave para asegurar una transición digna entre empleos y para evitar que la pérdida de trabajo derive en situaciones de exclusión social, actuando como un pilar esencial del modelo de protección español.

- Subsidios por desempleo

Los subsidios por desempleo forman parte de las políticas pasivas de empleo y tienen una función esencialmente asistencial. Están dirigidos a personas desempleadas que, tras agotar su prestación contributiva o no cumplir los requisitos para acceder a ella, carecen de ingresos suficientes y siguen buscando activamente empleo. A diferencia de la prestación contributiva, los subsidios no dependen del volumen de cotizaciones previas, sino de la situación económica del solicitante y del cumplimiento de determinados requisitos específicos.

Con la reforma introducida en noviembre de 2024, el sistema de subsidios fue reestructurado con el objetivo de simplificar y unificar las distintas ayudas existentes, adaptándolas mejor a las realidades actuales del mercado laboral. Algunas modalidades anteriores han sido derogadas, y otras se han integrado en un marco más coherente y accesible.

Actualmente, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) gestiona diversas modalidades de subsidios por desempleo, cada una adaptada a diferentes situaciones personales y laborales. Entre ellas se encuentra el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva, que garantiza una protección adicional a quienes, una vez finalizado el periodo de prestación ordinaria, siguen en situación de desempleo. También se contempla el subsidio por cotización insuficiente, dirigido a personas que, habiendo perdido su empleo, no han acumulado el periodo mínimo de cotización exigido para acceder a la prestación contributiva, pero que sí reúnen los requisitos para percibir esta ayuda parcial. Por su parte, el subsidio para mayores de 52 años ofrece cobertura prolongada hasta la jubilación, permitiendo mantener las cotizaciones necesarias para acceder a una pensión en el futuro. Otro ejemplo es el subsidio para personas emigrantes retornadas, diseñado para quienes regresan a España tras haber trabajado en países sin convenio bilateral de protección por desempleo. Finalmente, el subsidio destinado a víctimas de violencia de género contempla itinerarios personalizados de inserción laboral y medidas de acompañamiento adaptadas a sus circunstancias.

Todos estos subsidios exigen, entre otros requisitos, la inscripción previa como demandante de empleo, el compromiso de participación activa en políticas de inserción, y la demostración de una situación económica que justifique la necesidad de la ayuda. Además, deben entenderse como parte de una estrategia integral que no solo proporciona apoyo económico, sino que también articula acciones para mejorar la empleabilidad y facilitar la reincorporación al mercado de trabajo. Este tipo de ayudas representan una herramienta clave del SEPE en la lucha contra la exclusión social, reforzando el principio de protección frente al desempleo y garantizando una cobertura mínima a quienes más lo necesitan.

En resumen, las políticas pasivas de empleo, aunque tradicionalmente consideradas medidas de protección económica frente al desempleo, constituyen un pilar imprescindible dentro del sistema de protección social español. A través de la prestación contributiva y los distintos subsidios asistenciales, el SEPE garantiza una cobertura básica a quienes han perdido su empleo y carecen de ingresos suficientes, contribuyendo así a preservar la

cohesión social y la dignidad de las personas desempleadas. No obstante, estas políticas han experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, incorporando cada vez más elementos propios de las políticas activas. Esta transformación, conocida como activación de las prestaciones, refleja un enfoque más integral, que no se limita a ofrecer ayudas económicas, sino que busca facilitar una reincorporación efectiva al mercado laboral mediante la vinculación de las ayudas con acciones de formación, orientación o inserción.

En este sentido, las políticas pasivas de empleo no deben entenderse como meras medidas de asistencia, sino como instrumentos dinámicos que, en combinación con las políticas activas, configuran una respuesta articulada y complementaria frente al desempleo. Su función es, por tanto, doble: proteger a quienes atraviesan una situación de vulnerabilidad laboral y, al mismo tiempo, promover su retorno sostenible al empleo.

5.3 Perspectiva de los beneficiarios de las políticas activas y pasivas de empleo

El análisis de las políticas de empleo no puede considerarse completo sin tener en cuenta la experiencia de quienes se benefician directamente de ellas. Las personas desempleadas o en riesgo de exclusión social que acuden al sistema público en busca de apoyo ofrecen una perspectiva esencial para valorar el impacto real de las medidas implementadas. Esta visión permite no solo evaluar los resultados obtenidos, sino también identificar barreras estructurales, deficiencias operativas y propuestas de mejora.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, las prestaciones por desempleo, ya sean contributivas o asistenciales, constituyen un recurso fundamental para preservar la estabilidad económica en momentos de vulnerabilidad. Su función es percibida como protectora, ya que permiten afrontar el desempleo con un mínimo de seguridad y autonomía personal. En efecto, los datos publicados por el Ministerio de Trabajo en mayo de 2025 muestran que la tasa de cobertura alcanzó el 74 %, la cifra más alta desde 2011, con más de 1,6 millones de personas protegidas. No obstante, esta protección no está exenta de críticas. La tramitación administrativa de las ayudas es calificada con frecuencia como lenta y excesivamente burocratizada, generando ansiedad e incertidumbre, especialmente entre personas con dificultades digitales o con escasa familiaridad con el sistema institucional.

Asimismo, se pone de manifiesto la rigidez de los procedimientos de control. La obligación de justificar periódicamente la búsqueda activa de empleo, bajo riesgo de suspensión de la ayuda, es vivida por muchos usuarios como una forma de presión que no siempre se ajusta a sus circunstancias personales. Esto es particularmente acusado en colectivos como personas inmigrantes, mayores de 55 años o mujeres con responsabilidades familiares no compartidas, para quienes el cumplimiento de estos requisitos puede resultar especialmente complejo.

Por otro lado, al considerar las políticas activas de empleo, se detecta una percepción más crítica respecto a su utilidad práctica. Aunque los servicios ofrecidos por el SEPE y los

organismos autonómicos incluyen orientación, formación, programas de fomento al autoempleo y apoyo a la contratación, su grado de efectividad sigue siendo limitado. Según datos oficiales del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, en abril de 2025 únicamente el 1,9 % de los contratos fueron gestionados directamente por los servicios públicos de empleo, frente al 4,3 % tramitado por empresas de trabajo temporal. Este dato refleja una escasa capacidad del sistema público para actuar como canal eficaz de inserción laboral directa.

En relación con los programas formativos, una parte significativa de los beneficiarios considera que los cursos disponibles no responden adecuadamente a las demandas actuales del mercado. En muchos casos, estos programas presentan contenidos genéricos, con escasa conexión con los sectores económicos más dinámicos o con las capacidades específicas de los participantes. La falta de flexibilidad y la estandarización de los itinerarios formativos limitan su impacto real en términos de empleabilidad. La experiencia con el personal orientador, aunque valorada positivamente en algunos contextos, también muestra deficiencias importantes. Diversos usuarios han señalado la elevada rotación de técnicos, la dificultad para acceder a un seguimiento personalizado y los largos plazos de espera para recibir atención.

Cabe destacar que los jóvenes menores de 25 años, cuyos niveles de desempleo alcanzaban los 171.003 en mayo de 2025, la cifra más baja desde 2008, tienden a valorar de forma más positiva los programas de formación en alternancia y prácticas en empresa. Estos dispositivos les permiten una primera inserción laboral y están mejor adaptados a su etapa formativa. En cambio, los mayores de 45 años suelen mostrar un mayor grado de escepticismo, al percibir que las iniciativas disponibles no responden a sus trayectorias profesionales ni a sus necesidades de actualización.

En síntesis, la perspectiva de los beneficiarios revela una doble realidad: por un lado, se valora la existencia de una red de protección ante el desempleo, que permite sostener económicamente situaciones de vulnerabilidad; por otro, se identifican importantes carencias en la personalización, coordinación y adaptabilidad de las políticas activas. Incorporar de forma sistemática esta visión en los procesos de evaluación y rediseño de las políticas públicas constituye una condición indispensable para avanzar hacia un sistema más eficiente, inclusivo y centrado en las necesidades reales de las personas.

CONCLUSIÓN:

Este Trabajo Fin de Grado ha permitido analizar en profundidad el papel que desempeña el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) como organismo central en la gestión de las políticas activas y pasivas de empleo en España, con especial atención a la inserción laboral de los colectivos más vulnerables. A partir del estudio realizado, se han identificado importantes deficiencias estructurales que dificultan una respuesta eficaz, equitativa y ajustada a las realidades sociales del mercado laboral actual.

Una de las principales conclusiones es la persistencia de barreras sociales, económicas y administrativas que impiden a ciertos grupos, jóvenes, mayores de 45 años, mujeres víctimas de violencia, personas con discapacidad, inmigrantes y colectivos en riesgo de exclusión, acceder en igualdad de condiciones a un empleo digno. Estas dificultades están relacionadas con factores como la discriminación, la falta de formación específica, la precariedad de las ofertas disponibles y la escasa personalización de los servicios ofrecidos por las oficinas de empleo.

Asimismo, se constata que el diseño y la ejecución de las políticas activas de empleo carecen, en muchos casos, de la flexibilidad y la adaptabilidad necesarias para atender a estos colectivos con eficacia. La oferta formativa no siempre se ajusta a las demandas reales del mercado laboral y los itinerarios de inserción rara vez contemplan un acompañamiento individualizado que permita superar barreras específicas. La desconexión entre el SEPE y los servicios autonómicos, junto con la falta de evaluación y seguimiento de los programas, agrava esta problemática.

Por otra parte, el análisis comparativo con otros países de la Unión Europea demuestra que existen modelos institucionales más efectivos, caracterizados por una mayor profesionalización del personal técnico, el uso inteligente de la tecnología y una orientación integral centrada en las personas usuarias. Estas experiencias pueden servir de referencia para modernizar y reforzar el sistema español de empleo público.

En síntesis, se concluye que resulta imprescindible avanzar hacia un modelo de inserción laboral más justo, eficaz y humanizado, que no se limite a gestionar el desempleo, sino que promueva activamente la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Esto implica repensar el papel del SEPE, apostar por políticas públicas coherentes y estables, y poner en el centro del sistema a quienes más lo necesitan. Solo así será posible construir un mercado de trabajo inclusivo, que garantice el acceso al empleo como un derecho real y no como un privilegio.

BIBLIOGRAFÍA:

- Millán, V. (2015). Análisis del mercado laboral femenino. Papeles de la población.
- Tobin, S. (2015, 21 de abril). Los Múltiples costos de ser un desempleado de larga duración.
- De la Rica,S., Anghel,B.,(2014). Los parados de larga duración en España en la crisis actual.
- Moreno,G.(2014).El proceso de integración del colectivo de inmigrantes en Euskadi.
- Simón, L y Rejado, M.M (2000). Tirant lo Blanc.Familias y bienestar social.
- Ballesteros Velázquez, B. (2001). Técnicas de inserción laboral.
- Hierro Hierro, F. J. (Coord.) (2022). Colectivos vulnerables e inserción laboral: retos y propuestas.
- Muñoz- Comet , J. (2011). Evolución del empleo y del paro de las mujeres inmigrantes en el mercado de trabajo español. El impacto de la actual crisis económica. Cuadernos de Relaciones Laborales.

WEBGRAFÍA:

SEPE. (2025). Empleo 5G: Itinerarios de inserción laboral para jóvenes inscritas en Garantía Juvenil. Servicio Público de Empleo Estatal.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia?folder=/SEPE/2025/Enero/&detail=empleo-5G-itinerarios-de-insercion-laboral-para-las-personas-jovenes-inscritas-garantia-juvenil>

Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f.). *Pole Emploi en Francia*. Gobierno de España.

<https://www.mites.gob.es/mundo/consejerias/francia/es/busqueda-de-empleo/donde-buscar-empleo/pole-emploi/index.html>

Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f.). *Archivo histórico del INEM y SEPE*.

https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/bep/archivo_central/INEM_SEPE.pdf

Seguridad Social. (s.f.). *40 años de servicio público de empleo en España*. Revista de la Seguridad Social.

<https://revista.seg-social.es/-/40-a%C3%B1os-de-servicio-p%C3%BAblico-de-empleo-en-espa%C3%B1a>

INE - Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Evolución del paro en España*.

<https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA4T24.htm>

<https://www.epdata.es/asi-evolucion-a-paro-espana/57169e9e-1863-4a8d-92a6-ebb618f50fd9/espana/106>

YMCA España. (s.f.). Empleo 5G.

<https://www.ymca.es/>

EconoSublime. (2018, enero). *Políticas activas y pasivas de empleo*.

<https://www.econosublime.com/2018/01/politicas-activas-pasivas-empleo.html>

SEPE. (2021). Programas comunes de activación para el empleo. Servicio Público de Empleo Estatal.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia?folder=/SEPE/2021/Septiembre/&detail=Programas-comunes-de-activacion-para-el-empleo-del-Sistema-Nacional-de-Empleo>

Instituto do Emprego e Formação Profissional. (s.f.). Portal do IEFP

<https://www.iefp.pt/>

SEPE. (s.f.). Plan de recuperación, transformación y resiliencia: empleo joven. Servicio Público de Empleo Estatal.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia/empleo-joven.html>

SEPE. (s.f.). Prestaciones por desempleo. Servicio Público de Empleo Estatal.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/es/prestaciones-desempleo.html>

LEGISLACIÓN:

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-14960>

Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>

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.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15771>

Resolución de 15 de julio de 2024, de la Secretaria de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2024, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024.

<https://www.senado.es/web/expedientdocblobervlet?legis=15&id=210585>

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Boletín Oficial del Estado, 49, de 28 de febrero de 2023.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/3>

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Boletín Oficial del Estado, 301, de 17 de diciembre de 2003.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/16/56>

Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Boletín Oficial del Estado, 299, de 14 de diciembre de 2007.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/44>

Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, por el que se crea el Instituto Nacional de Empleo. Boletín Oficial del Estado, 275, de 17 de noviembre de 1978.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/1978/11/16/36>

Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura del Servicio Público de Empleo Estatal. Boletín Oficial del Estado, 200, de 19 de agosto de 2008.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/08/01/1383>

Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027. Boletín Oficial del Estado, 155, de 30 de junio de 2021.

[https://www.boe.es/eli/es/res/2021/06/24/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/06/24/(1))