Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 241-264

Las políticas activas de empleo en España: análisis cuantitativo con especial referencia al desempleo juvenil y al desempleo de larga duración

Active labour market policies in Spain: quantitative analysis with special reference to youth unemployment and long-term unemployment

Víctor Maneiro Hervella[1] *Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*
https://orcid.org/0000-0003-3634-0800

Sumario

1. Introducción
2. Situación actual del mercado de trabajo en España: especial referencia a las personas jóvenes y a las personas en desempleo de larga duración
3. Las políticas activas de empleo en España: análisis en el marco de la Unión Europea
4. Los recursos humanos de los servicios de empleo: SEPE y organismos autonómicos
5. Conclusiones: la necesidad de reforzar los servicios públicos de empleo
6. Bibliografía

Cita Sugerida: MANEIRO HERVELLA, V.: «Las políticas activas de empleo en España: análisis cuantitativo con especial referencia al desempleo juvenil y al desempleo de larga duración». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 241-264.

[1] Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad" (PID2024-160574OB-C21).

Resumen

El presente trabajo analiza cuantitativamente las políticas activas de empleo en España, con especial atención a las personas jóvenes y a las personas en desempleo de larga duración. A partir de datos de la EPA, Eurostat, la OCDE y los servicios públicos de empleo, se estudian la evolución reciente del mercado de trabajo, el gasto público destinado a las políticas activas de empleo y los recursos humanos disponibles en los servicios públicos de empleo. Los resultados muestran que, pese a la reducción del desempleo durante la última década, España mantiene tasas de paro juvenil y de larga duración superiores a la media de la Unión Europea. Asimismo, se constata un incremento de la inversión en políticas activas de empleo, aunque persisten problemas de ejecución presupuestaria, especialmente en materia de formación. Finalmente, se identifican importantes déficits de personal y desequilibrios territoriales en los servicios públicos de empleo. Se concluye que la mejora de la empleabilidad requiere reforzar los servicios de empleo, aumentar la ejecución de las políticas formativas y focalizar las actuaciones en los colectivos más vulnerables.

Palabras clave

políticas activas de empleo; desempleo juvenil; desempleo de larga duración; servicios públicos de empleo; formación para el empleo; empleabilidad.

Abstract

This article provides a quantitative analysis of active labour market policies in Spain, with particular focus on young people and the long-term unemployed. Drawing on data from the Spanish Labour Force Survey (EPA), Eurostat, the OECD and the Spanish Public Employment Services, it examines labour market developments, public expenditure on active labour market policies and the human resources available within public employment services. The findings show that, despite a significant reduction in unemployment over the last decade, Spain continues to record youth and long-term unemployment rates above the European Union average. Public expenditure on active labour market policies has increased, although important shortcomings remain in the implementation of training programmes. The study also identifies staffing shortages and territorial disparities within employment services. It concludes that improving employability requires strengthening public employment services, increasing the implementation of training measures and targeting the groups most affected by unemployment.

Keywords

active labour market policies; youth unemployment; long-term unemployment; public employment services; vocational training; employability.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo»[1], encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo», tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo» y una de las actuaciones contempladas es la modificación de la Ley de Empleo, finalmente culminada con la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

Así pues, conforman las políticas activas de empleo el conjunto de 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, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 40 de la Constitución y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea (art. 2.2 Ley de Empleo). Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 31 Ley de Empleo).

Es interesante mencionar, como precisión metodológica, los postulados que sostienen que en la generación de empleo el factor económico es el principal y, por tanto, no cabe aceptar la noción de «activación». Se prefiere así el término «políticas de empleo», en lugar de políticas apellidadas «activas» o «pasivas»[2].

En cualquier caso, las políticas activas de empleo constituyen uno de los principales instrumentos de intervención pública para corregir los desequilibrios del mercado de trabajo y favorecer la empleabilidad de las personas trabajadoras. En el contexto español, su relevancia resulta especialmente significativa debido a la persistencia de elevadas tasas de desempleo estructural, la existencia de importantes desigualdades territoriales y de género, así como la especial vulnerabilidad de determinados colectivos, entre los que destacan las personas jóvenes y las desempleadas de larga duración. Aunque la evolución reciente del mercado laboral refleja una notable capacidad de creación de empleo y una reducción progresiva de las cifras de paro, España continúa situándose entre los países de la Unión Europea con mayores niveles de desempleo, lo que plantea la necesidad de evaluar no sólo la intensidad de los recursos destinados a las políticas activas de empleo, sino también su efectividad y capacidad para responder a los problemas reales del mercado de trabajo.

[1] Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», 2023. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente23.pdf.

[2] V. Pérez del Prado, D., *Derecho, economía y digitalización: el impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 36-45.

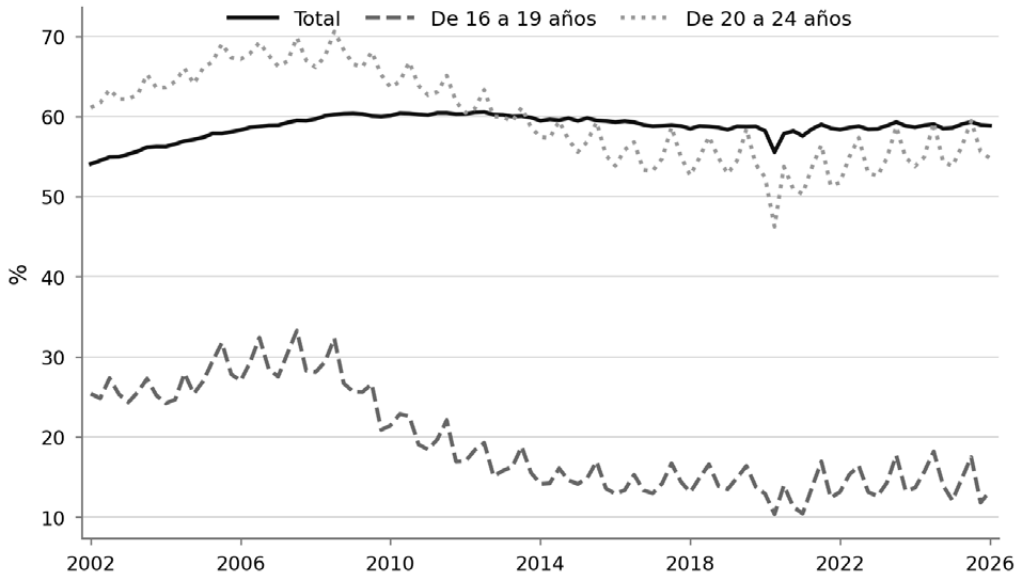
Partiendo de esta premisa, el presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis cuantitativo de las políticas activas de empleo en España desde una perspectiva descriptiva y comparada. Para ello, se examinan, en primer lugar, los principales indicadores del mercado de trabajo español, con especial atención al desempleo juvenil, al desempleo de larga duración y a las diferencias territoriales y de género. En segundo lugar, se estudia la evolución y distribución del gasto público destinado a políticas activas de empleo, así como su posición relativa en el contexto europeo. Finalmente, se analizan los recursos humanos disponibles en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y en los servicios públicos de empleo autonómicos, prestando atención a la distribución territorial de efectivos y a las cargas de trabajo existentes. La metodología empleada se basa en el tratamiento y explotación de datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales nacionales e internacionales, principalmente el INE, el Eurostat, la OCDE y los datos estadísticos del SEPE y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, representados mediante indicadores y gráficos que permiten identificar tendencias, comparaciones y áreas prioritarias de actuación.

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

La principal característica del comportamiento reciente del mercado de trabajo español ha sido el considerable dinamismo del empleo que ha permitido reducir la elevada tasa de paro que lo caracteriza[3].

Por una parte, en el gráfico 1 se aprecia que se mantiene estable una tasa de actividad cercana al 60% (58,86%), por debajo de la media de la Unión Europea (71%[4]). Destaca, a su vez, la reducida tasa de actividad de la población más joven (54% aquellos entre 20 y 24 años y 13% aquellos entre 16 y 19 años).

Gráfico 1. Tasa de actividad en España (2002-2026)



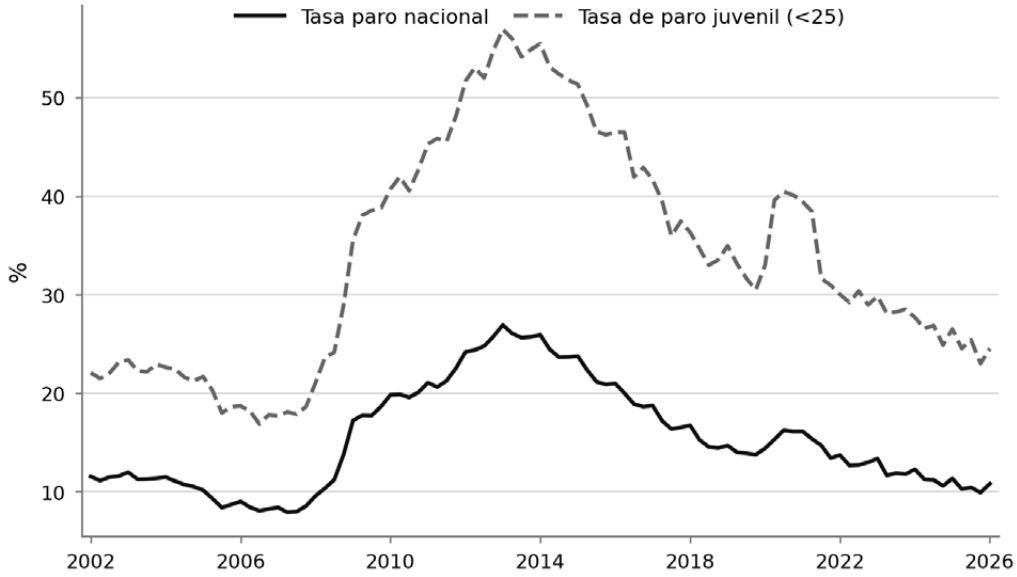
Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

[3] Torres, R., Fernández, M. J., *Retos del mercado laboral español*, Funcas, 2024.

[4] Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat, 2025.

Respecto a los datos del paro, la tendencia desde 2013 (6,2 millones de desempleados y 26,94% de tasa de paro) es de una lenta pero progresiva reducción (con la excepción del periodo COVID-19 ya superado). La última EPA publicada (T1, 2026) cifraba el desempleo en España en 2,7 millones de personas y un 10,83% de tasa de paro. A pesar del vigor observado en la creación de empleo, la tasa de paro en la economía española sigue siendo excesivamente elevada.

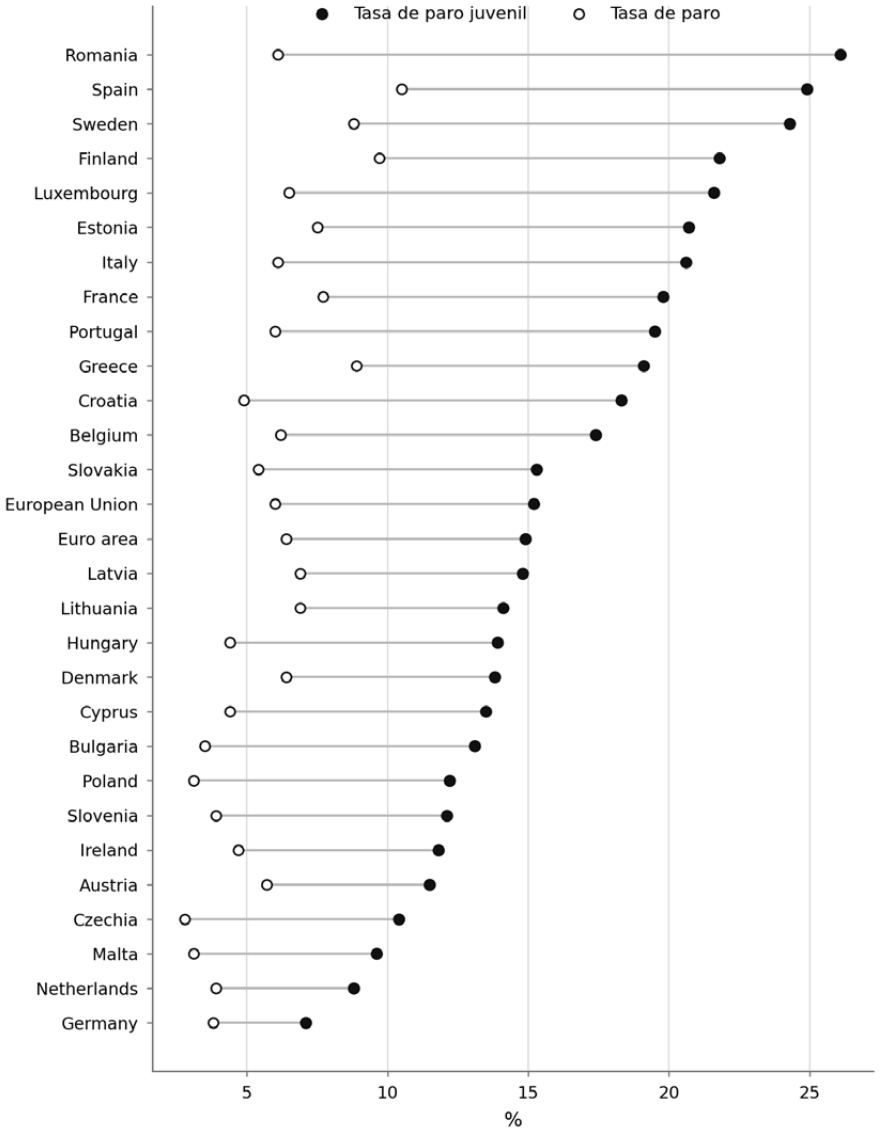
Gráfico 2. Tasa de paro en España (2002-2026)



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

En el caso de la población joven (menor de 25 años), arrastran como problema crónico duplicar la tasa de paro general. De acuerdo con el gráfico 2, el paro juvenil en España se mantiene en un 24,9% en 2025. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: casi el doble que la media de la Unión Europea (15,2%) y de la Zona Euro (14,9%). En el gráfico 3, se aprecia que España lidera las cifras de la UE, sólo por debajo de Rumanía (26,1%), superando a Suecia (24,3%), Finlandia (21,8%) y Luxemburgo (21,6%), que también tienen cifras muy elevadas de paro juvenil. Los países con menor desempleo juvenil son Alemania (7,1%), Países Bajos (8,8%) y Malta (9,6%).

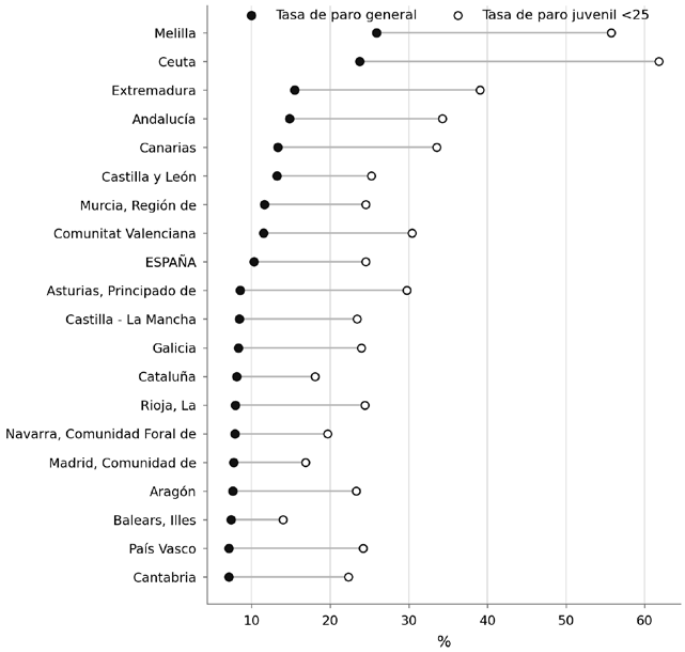
Gráfico 3. Tasa de paro general y juvenil en los distintos países de la Unión Europea (2025)



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

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

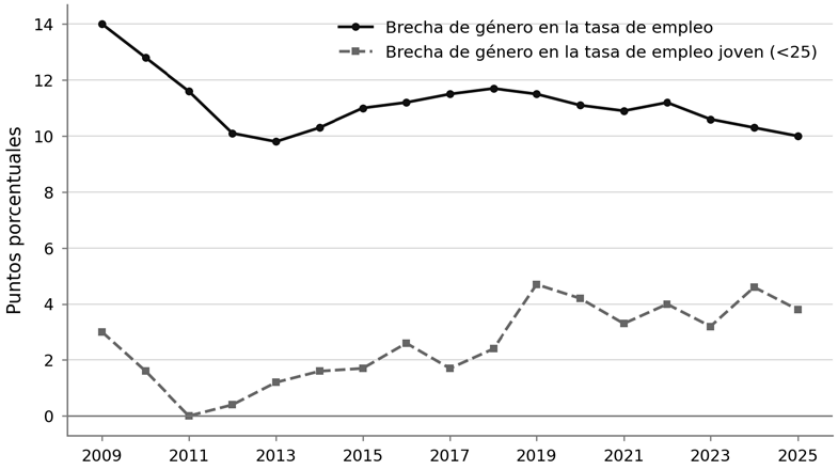
Gráfico 4. Tasa de paro general y juvenil por comunidades autónomas (2025)



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

No se puede ignorar la desigual distribución del empleo, especialmente, por razón de género, que se representa en el gráfico 5. La brecha de género en el empleo se mantiene también estable por encima de 10 puntos. Sin embargo, la brecha de género en la tasa de empleo joven, que es más reducida (3,8), tiene una preocupante tendencia creciente. Mientras en el sexenio 2013-2018 la brecha era de un promedio de 1,9 puntos, en el sexenio 2019-2024 el promedio se duplica hasta los 4 puntos. Es posible que una mejora en los datos de empleo de la población joven haya acercado las cifras de este colectivo a los del conjunto de la población activa.

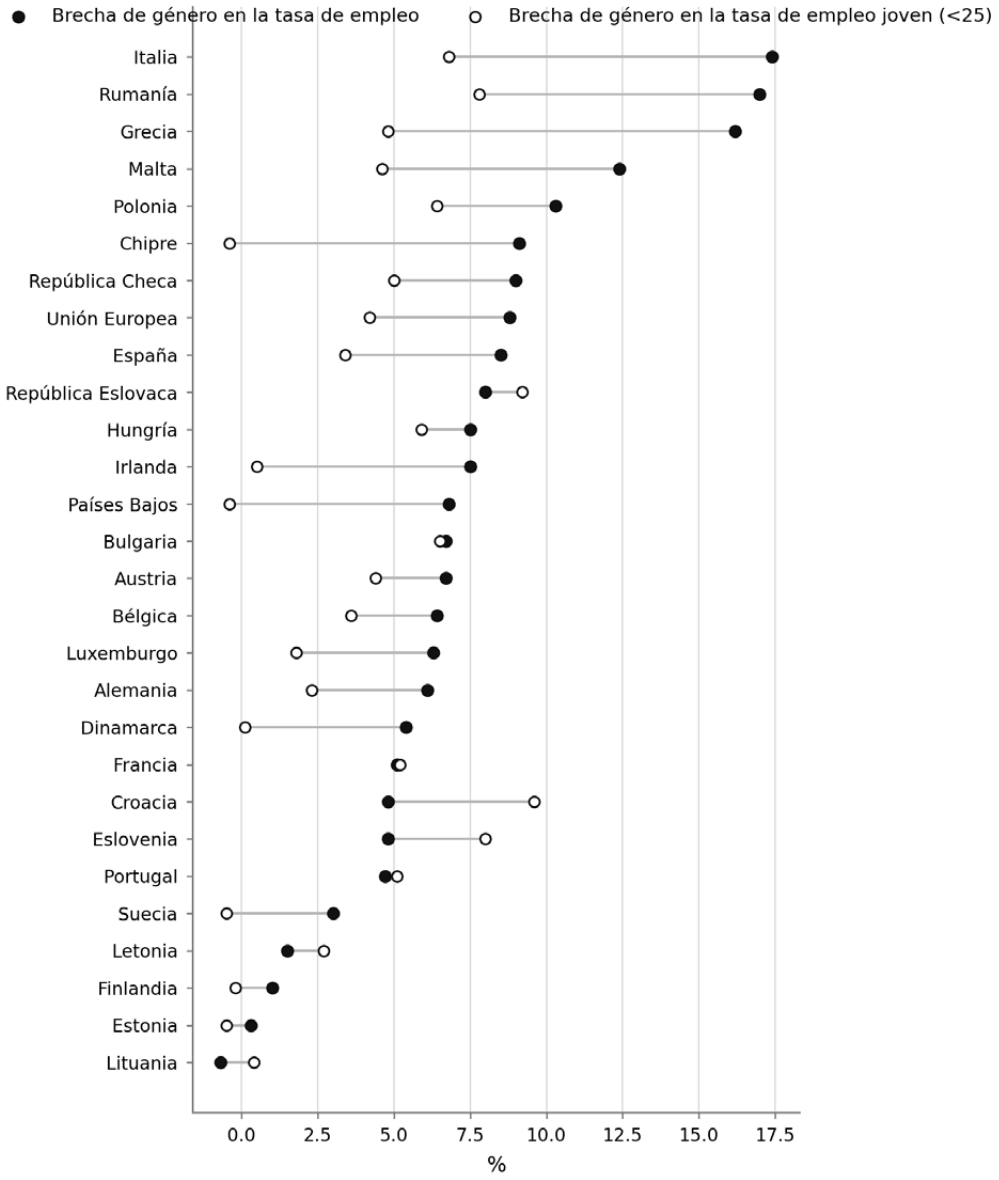
Gráfico 5. Brecha de género en la tasa de empleo general y joven en España (2009-2025)



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

En el ámbito de la Unión Europea, de acuerdo con el gráfico 6, la brecha de género en el empleo en España (8,5) es ligeramente menor a la media de la Unión Europea (8,8). La mayor brecha de género se da en Italia (17,4), Rumanía (17) y Grecia (16,2). La menor brecha de género en el empleo se produce en Lituania (-0,7), Estonia (0,3) y Finlandia (1). Respecto a la brecha de género en el empleo joven, España (3,4) también se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea (4,2). La mayor brecha de género en el empleo joven se produce en Croacia (9,6), Eslovaquia (9,2) y Eslovenia (2). La menor brecha de género en el empleo joven se da en Suecia (-0,5), Estonia (-0,5), Chipre (-0,4) y Países Bajos (-0,4).

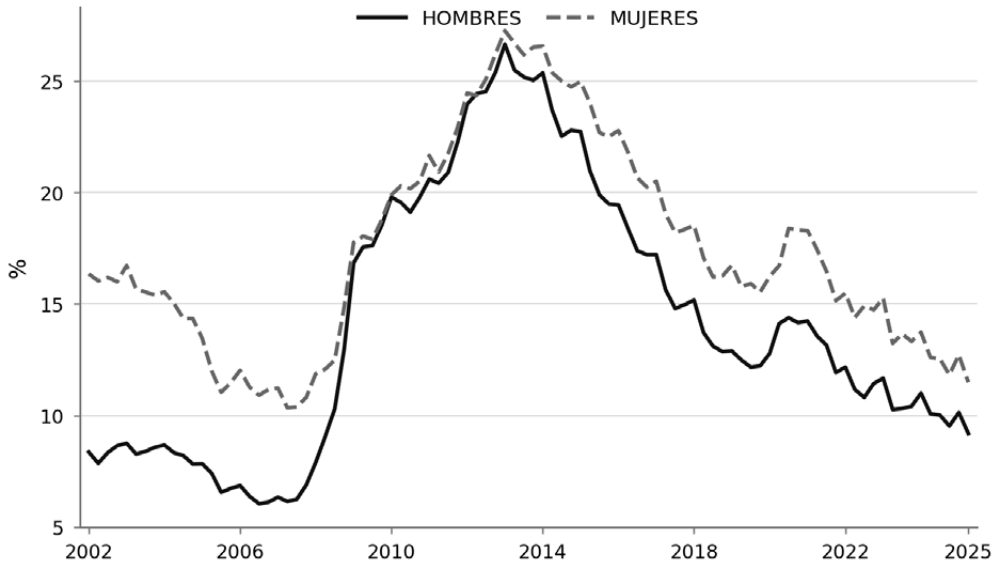
Gráfico 6. Brecha de género en las tasas de empleo general y joven en la UE (2025)



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

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

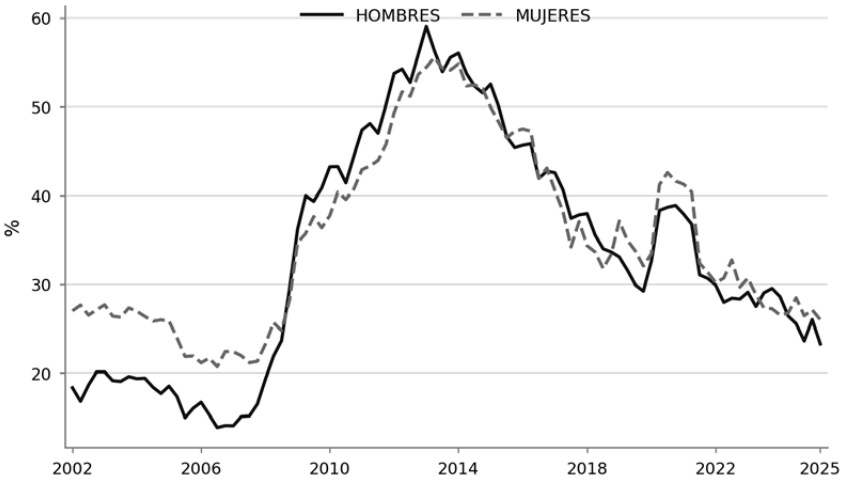
Gráfico 7. Tasa de paro según sexo en España (2002-2025)



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

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

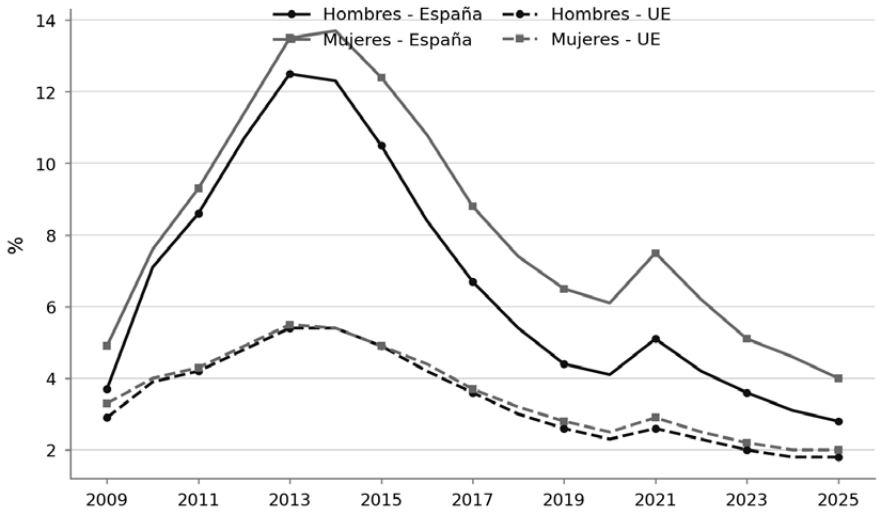
Gráfico 8. Tasa de paro juvenil según sexo en España (2002-2025)



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

Respecto al paro de larga duración, a partir de los datos del gráfico 9 podemos extraer varias conclusiones. Primero, los datos de España son mucho más altos que el promedio de la Unión Europea (en la última década, el doble). En 2025, la tasa de paro de larga duración era un 2,8% para los hombres y un 4% para las mujeres, frente al 1,8% y el 2%, respectivamente, de la Unión Europea. Segundo, el paro de larga duración ha disminuido de forma importante, alcanzando en 2025 los datos más reducidos de la última década y media. Tercero, la brecha de género en el paro de larga duración es prácticamente inexistente en la Unión Europea, mientras destaca en España: en la última década el promedio de la brecha de género es 0,2 puntos en la UE, frente al promedio de 1,9 puntos de España. Cuarto, aunque España ha reducido la brecha de género, esta se mantiene en 1,2 puntos en 2025, frente al 0,2 de la UE.

Gráfico 9. Tasa de paro de larga duración según sexo en España y en la UE (2025)

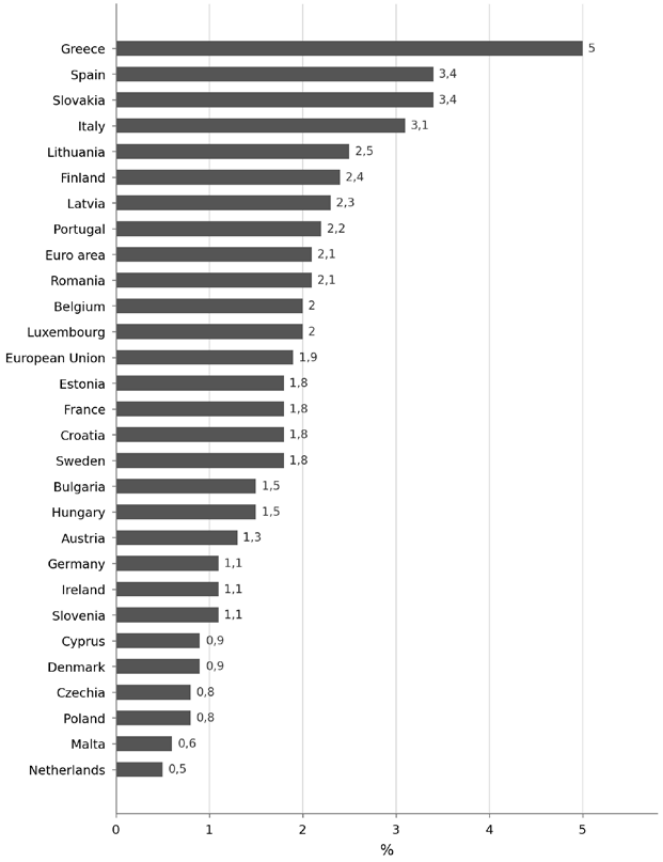


Elaboración propia a partir de los Indicadores de Desarrollo Sostenible, Eurostat.

El desempleo de larga duración ha adquirido una dimensión especialmente relevante en la composición de las personas demandantes de empleo. El 38,8% de las personas desempleadas llevan en esa situación un año o más (43,3% en el caso de las mujeres)[5]. Este perfil del desempleo es bastante distinto al de la última fase expansiva comparable, puesto que en 2008 se encontraban en paro de larga duración 2 de cada 10 personas desempleadas. El Consejo Económico y Social advierte que «la duración del desempleo influye sobre el deterioro de las competencias, la motivación y habilidades para la búsqueda de empleo, y representa una merma de potencial productivo. También supone un riesgo de exclusión social, especialmente en ausencia de protección adecuada y, de cronificarse, puede empujar a las personas demandantes de empleo hacia la inactividad y alejamiento del empleo»[6].

En un análisis comparado por países, representado en el gráfico 10, se aprecia que España es el segundo país de la Unión Europea con mayor tasa de paro de larga duración, sólo por debajo de Grecia (5%). La tasa de paro de larga duración de España (3,4%) se acerca al doble que la media de la Unión Europea (1,9%). Se sitúa ligeramente por encima de Eslovaquia (3,4%) e Italia (3,1%). En cambio, los países de la UE con menor tasa de paro de larga duración son Países Bajos (0,5%), Malta (0,6%), Polonia (0,8%), República Checa (0,8%) y Dinamarca (0,9%).

Gráfico 10. Tasa de paro de larga duración por países de la UE (2025)



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

[5] INE, Encuesta de Población Activa (EPA), T2, 2025.

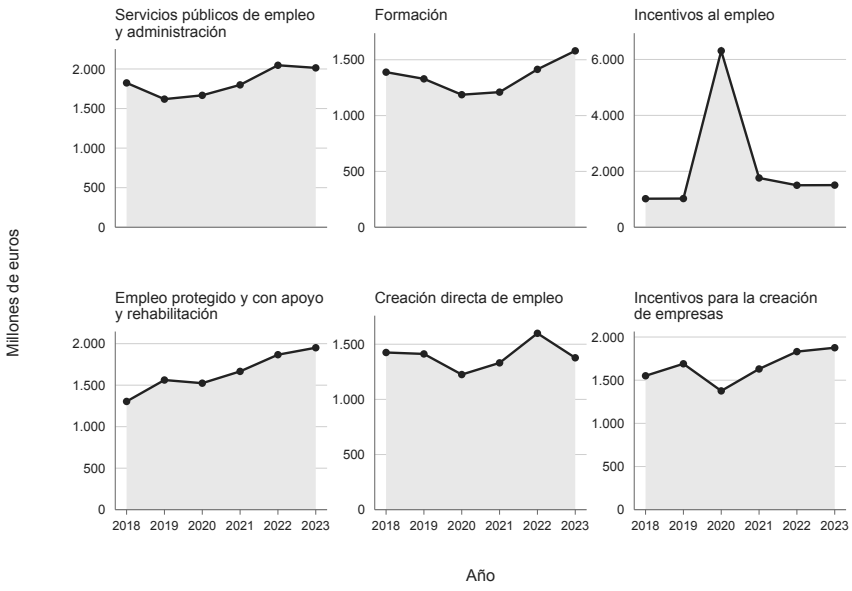
[6] Consejo Económico y Social de España, *Economía, trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, 2024.

3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: ANÁLISIS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Sistema Nacional de Empleo se articula en seis ejes que abarcan acciones clave para mejorar la empleabilidad: la orientación personalizada, la gestión de ofertas y la relación con agentes del mercado laboral (Eje 1); una oferta formativa adaptada a las necesidades del tejido productivo, con especial atención a competencias clave, digitales e idiomáticas, y al reconocimiento de la experiencia laboral (Eje 2); el fomento de oportunidades de empleo para colectivos con dificultades, en el ámbito local y vinculadas a prestaciones (Eje 3); la promoción de la igualdad de acceso al empleo mediante medidas de conciliación, apoyo a la movilidad y activación de mujeres (Eje 4); el impulso del emprendimiento y del empleo autónomo, incluyendo asesoramiento y colaboración con sectores productivos (Eje 5); y la mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo a través de una mejor coordinación, evaluación del desempeño, calidad del servicio e intercambio de información (Eje 6)[7].

En el gráfico 11, se muestra la evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo. Se aprecia una tendencia creciente: entre 2018 y 2023 se produce un incremento del 21%, pasando de 8.500 (millones) a 10.300 (millones) de euros. Es cierto que el año con mayor gasto de la serie fue 2020, sin duda debido a los 6.309 (millones) de euros destinados a los incentivos al empleo diseñados para amortiguar el impacto de la COVID-19. En 2023 el gasto destinado a los incentivos al empleo se ha reducido de forma importante (1.506 millones de €), pero se mantiene un 47% más elevado que en 2018 (1.020 millones de €). A su vez, la formación se ha incrementado un 14%, mientras los servicios públicos de empleo y administración han crecido un 10%, los incentivos para la creación de empresas un 21% y el empleo protegido un 50%. Por su parte, la creación directa de empleo se ha reducido ligeramente un 3%.

Gráfico 11. Distribución del gasto, en millones de euros, en políticas activas de empleo en España (2018-2023)

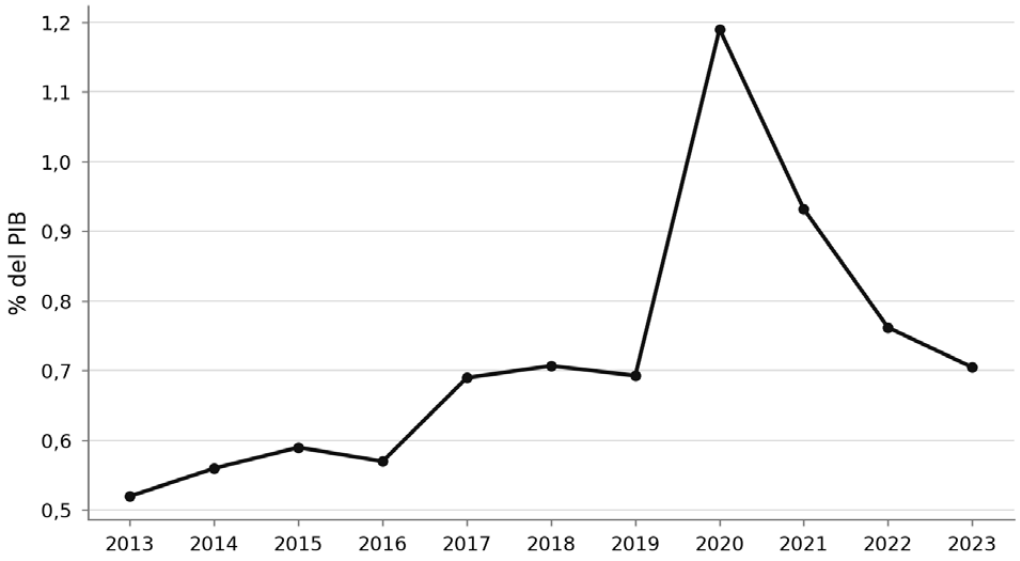


Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE.

[7] Art. 13 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Resolución de 24 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2025, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025.

Por su parte, el porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo, representado en el gráfico 12, también ha crecido en la última década. Se observa claramente el impacto de la COVID-19, que supuso prácticamente duplicar el porcentaje del PIB asignado a estas partidas presupuestarias, debido a la importante caída del PIB y al incremento del gasto en políticas activas de empleo. Sin embargo, los datos de 2023 se mantienen más elevados que en el periodo pre-COVID. En 2023, se invirtió un 0,705% del PIB en políticas activas de empleo, 0,18 puntos más que el 0,52% del año 2013. La paulatina reducción en los dos últimos años, una vez superada la época marcada por el COVID, se explica por la progresiva reducción del desempleo.

Gráfico 12. Porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo en España (2013-2023)

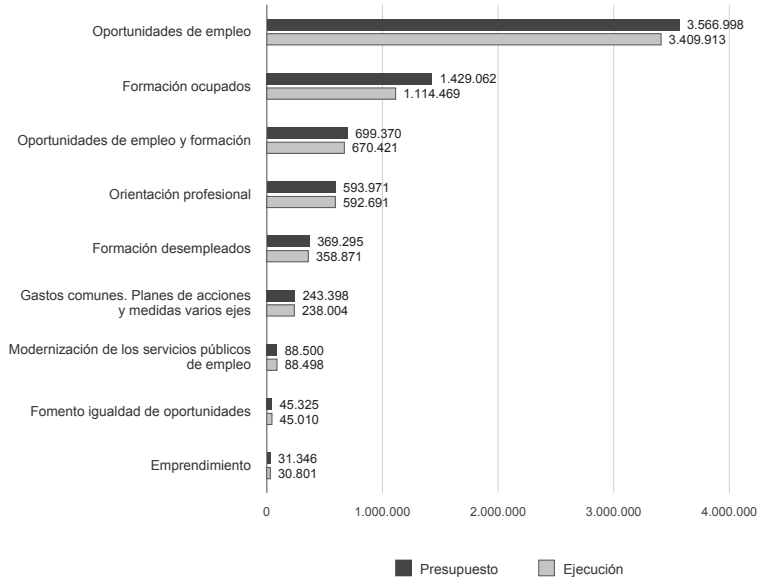


Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE[8].

En el gráfico 13 se expresan los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE, en miles de euros, correspondientes al ejercicio 2025. Según los datos representados, la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación para ocupados. Así, de los 1.429.062.000 euros presupuestados en formación para ocupados se ejecutaron 1.114.469.000 (un 78%). Este bajo nivel de ejecución presupuestaria deja un total de 314.593.000 euros sin ejecutar en materia de formación para ocupados. Teniendo en cuenta todas las partidas, se alcanza la cifra de 518.586.000 euros sin ejecutar (un 7,3%).

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

Gráfico 13. Ejecución presupuestaria de las políticas activas de empleo del SEPE en miles de euros (2025)



Elaboración propia a partir de la liquidación del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el ejercicio 2025.

Es importante mencionar que en el ejercicio anterior (2024), de los 489.049.000 euros presupuestados en formación para desempleados se ejecutaron 359.536.000 (un 74%) y de los 1.394.910.000 euros presupuestados en formación para ocupados se ejecutaron 907.637.000 euros (un 65%). Este bajo nivel de ejecución presupuestaria dejaba un total de 616.786.000 euros sin ejecutar en materia de formación en 2024. Por tanto, si bien en 2025 ha mejorado la ejecución de las políticas de formación para ocupados, las políticas de formación para desempleados ejecutaron una cifra similar los dos ejercicios (359.536.000 en 2024 y 358.871.000 en 2025). El porcentaje de ejecución mejora simplemente porque se presupuestó mucho menos (119.754.000 euros menos).

Es probable que las dificultades para una óptima ejecución del presupuesto destinado a la formación hayan provocado que sea una partida que se ha incrementado en menor medida que otras en los últimos años, como ya se analizó a partir del gráfico 11. Es más, en 2025, la partida para formación para desempleados del SEPE se redujo un 24,5%. Aunque deberíamos avanzar hacia una mejora de la formación, los datos apuntan en una dirección opuesta.

La reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo incluyó como elemento nuclear apostar, entre las diversas políticas de empleo, por la formación, elemento muy acertado teniendo en cuenta los resultados que arrojan con carácter general los estudios realizados en torno a su eficacia[9].

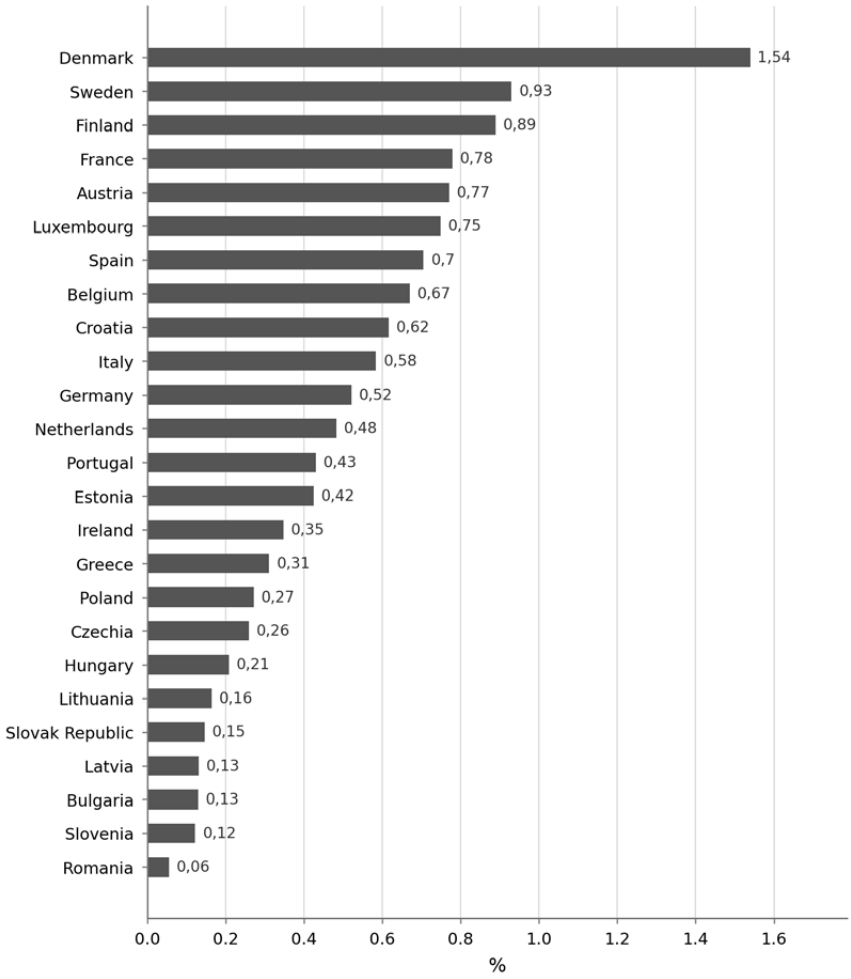
Adicionalmente, las evaluaciones disponibles más recientes sobre políticas activas de empleo del SEPE destacaban que los mayores incrementos en las tasas de inserción se producen en las intervenciones de carácter integral, esto es, la combinación de servicios, especialmente tutorización individual, formación e itinerario de inserción, consolidándose como la opción más eficaz a la hora

[9] Pérez del Prado, D., «La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades», *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 4, número extraordinario, 2023, p. 88. Disponible en: https://doi.org/10.20318/labos.2023.7932.

de fomentar una inserción laboral duradera y estable[10]. Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, al menos en términos de ejecución presupuestaria. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes[11].

En el ámbito comparado de la Unión Europea, España (0,7%) se coloca en la mitad superior de la clasificación de países que más gasto público (expresado en porcentaje del PIB) destinan a las políticas activas de empleo, de acuerdo con el gráfico 14. Son líderes en la Unión Europea, por encima de España: Dinamarca (1,54%), Suecia (0,93), Finlandia (0,89%), Francia (0,78%), Austria (0,77%) y Luxemburgo (0,75%). En cambio, los países de la Unión Europea que menos gasto público destinan a las políticas activas de empleo son Bulgaria (0,13%), Eslovenia (0,12%) y Rumanía (0,06%).

Gráfico 14. Gasto público (en % del PIB) destinado a políticas activas de empleo en países de la UE (2023)



Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE[12].

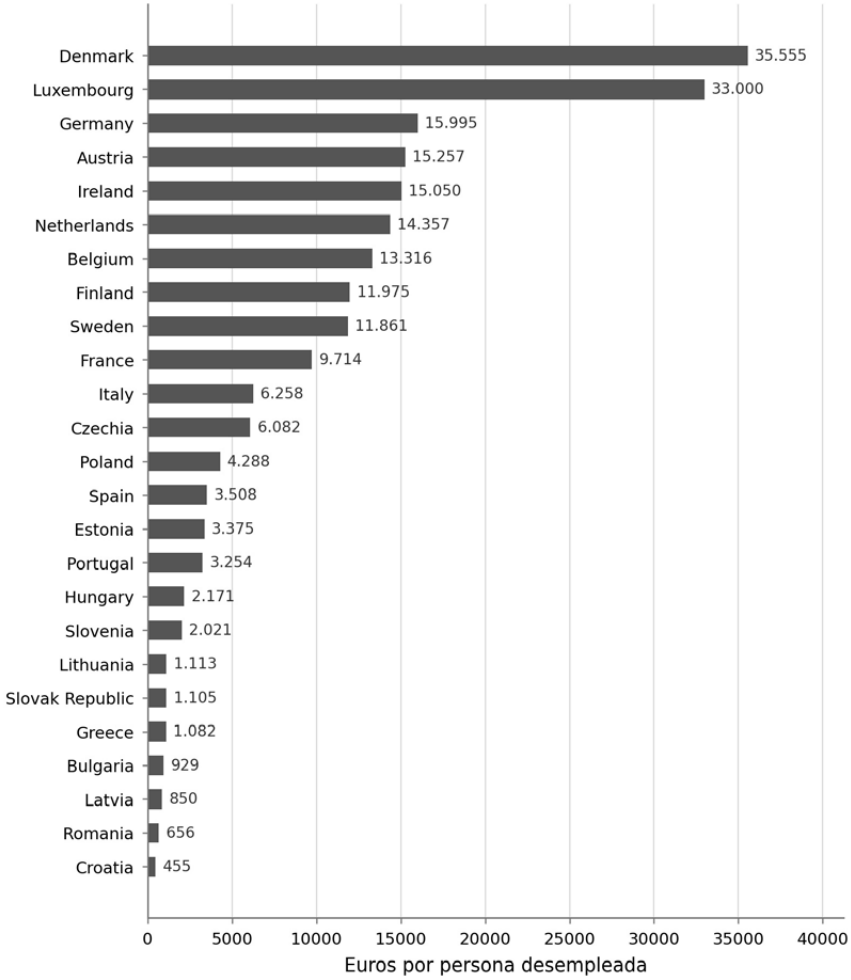
[10] SEPE, *Evaluación intermedia de la EEAAE 2021-2024*, 2024; SEPE, *Evaluación ex post PAPE 2022*, 2024.

[11] Bernal Santamaría, F., «La formación como política activa de empleo para las personas jóvenes», en Fita Ortega, F., Requena Montes, O. (Dirs.): *La formación permanente en el ámbito laboral: cuestiones de actualidad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025, pp. 237-274.

[12] Se utilizan los datos más actualizados disponibles. Para Irlanda se utilizan los datos de 2022, para Grecia y Croacia de 2021, y para Rumanía los de 2020.

En el gráfico 15 se expresa el gasto (en euros) destinado a políticas activas de empleo por cada desempleado en cada país de la Unión Europea en 2023. Destacan claramente dos países: Dinamarca (35.555 €) y Luxemburgo (33.000€). Los dos muy lejos de Alemania (15.995€), Austria (15.257€) e Irlanda (15.050€), que son los siguientes que más invierten. España se sitúa en la mitad de la distribución con 3.508€ destinado a políticas activas de empleo por cada desempleado. Los países que menos invierten son Bulgaria (926€), Letonia (850€), Rumanía (656€) y Croacia (455€). Las diferencias, por tanto, entre los distintos países europeos son abismales.

Gráfico 15. Gasto (en euros) en políticas activas de empleo por desempleado en la UE (2023)



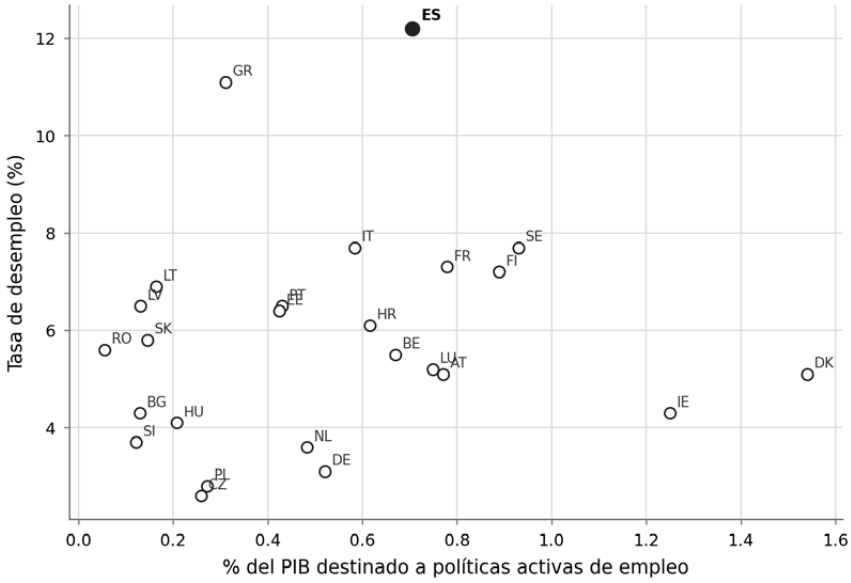
Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE, y Eurostat[13].

En el gráfico 16 se cruza la tasa de paro en los distintos países de la Unión Europea (eje vertical) y el porcentaje de gasto en el PIB destinado a las políticas activas de empleo (eje horizontal). Dentro de los países con un paro alto, por encima de la media de la UE (6%), algunos países como Suecia

[13] Se utilizan los datos más actualizados disponibles para gasto en políticas activas de empleo. Para Irlanda se utilizan los datos de 2022, para Grecia y Croacia de 2021, y para Rumanía los de 2020. Se expresan los datos en euros (fecha de conversión de las divisas nacionales distintas al Euro: 8 de julio de 2026).

(0,93%) o Finlandia (0,89%) destinan una importante financiación para política activas de empleo, mientras Letonia (0,13%) y Lituania (0,16%) son de los países que menos. En cambio, dentro de los países con menor paro, Dinamarca (5,1% de paro) es el país que mejor dota presupuestariamente a sus políticas activas de empleo (1,54%) y República Checa (2,6% de paro) de los que menos (0,26%). Como resultado, no se detecta ninguna correlación ni conclusiones relevantes.

Gráfico 16. Relación entre porcentaje de gasto en el PIB de las políticas activas de empleo y la tasa de paro en países de la UE (2023)



Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE, y Eurostat[14].

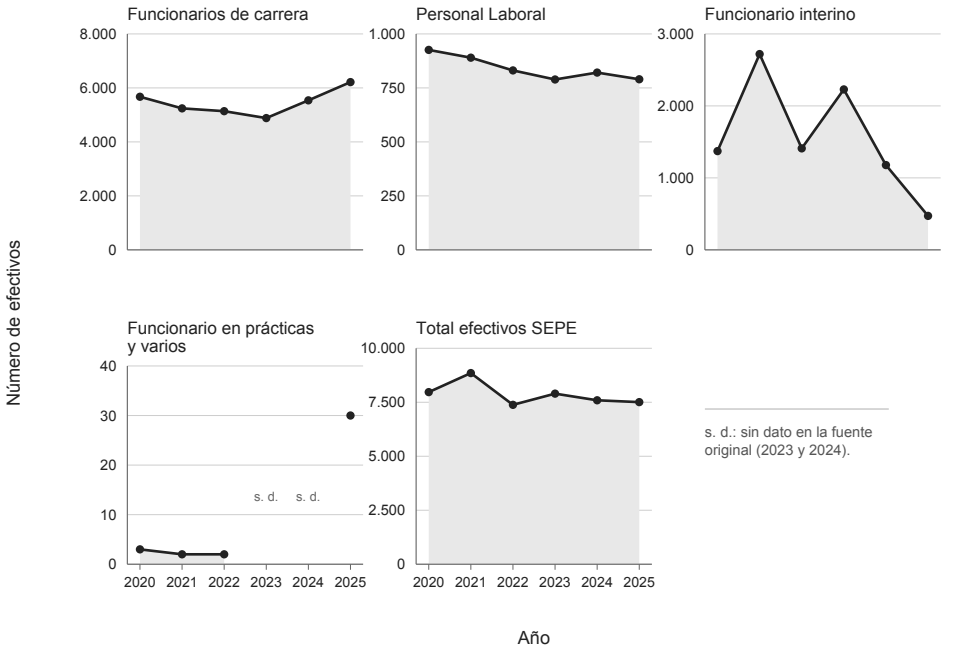
4. LOS RECURSOS HUMANOS DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO: SEPE Y ORGANISMOS AUTONÓMICOS

Existe un elemento clave para la eficacia de las políticas de empleo en un país más allá de la inversión pública: los recursos humanos destinados a su implementación. Los servicios y programas de políticas activas de empleo se diseñarán y llevarán a cabo por la Agencia Española de Empleo (hasta su implementación efectiva, por el SEPE) y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 32.2 Ley de Empleo).

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

[14] Se utilizan los datos más actualizados disponibles para gasto en políticas activas de empleo. Para Irlanda se utilizan los datos de 2022, para Grecia y Croacia de 2021, y para Rumanía los de 2020.

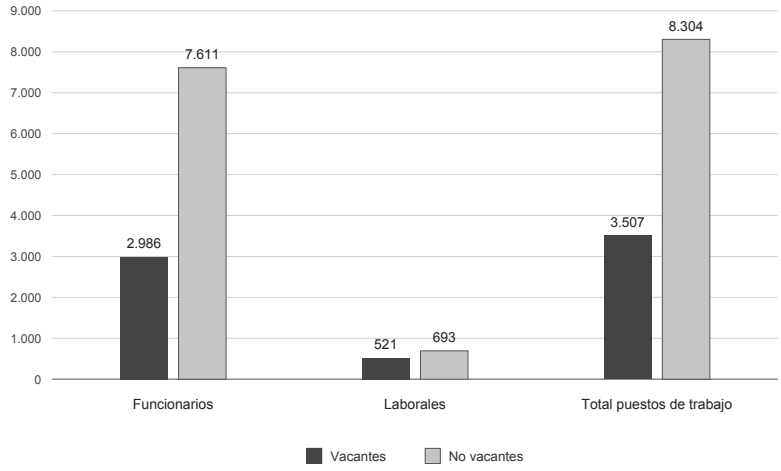
Gráfico 17. Personal al servicio del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por tipología de personal (2020-2025)



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

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

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

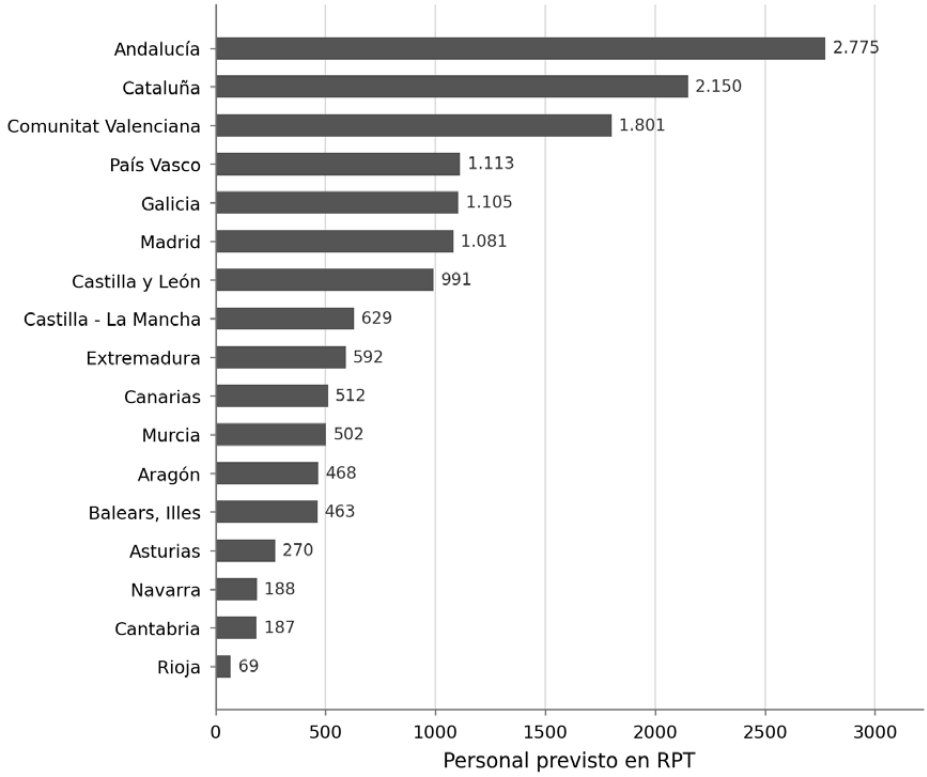


Elaboración propia a partir de la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social a 3 de junio de 2025.

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

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

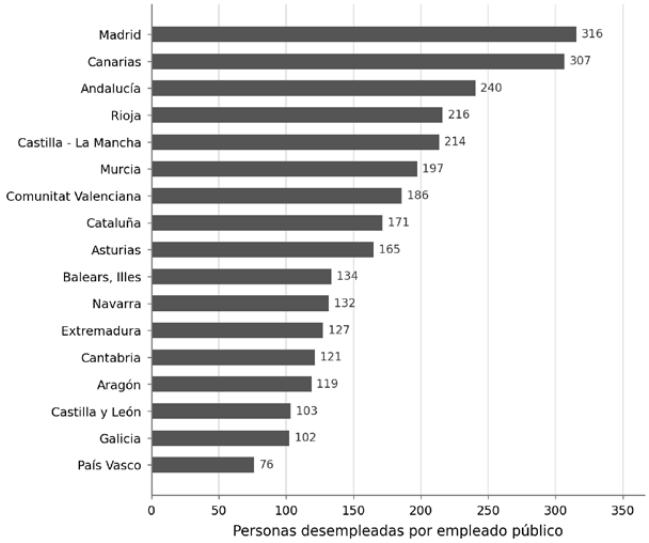
Gráfico 19. Personal al servicio de los servicios públicos de empleo de cada comunidad autónoma en 2025



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

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

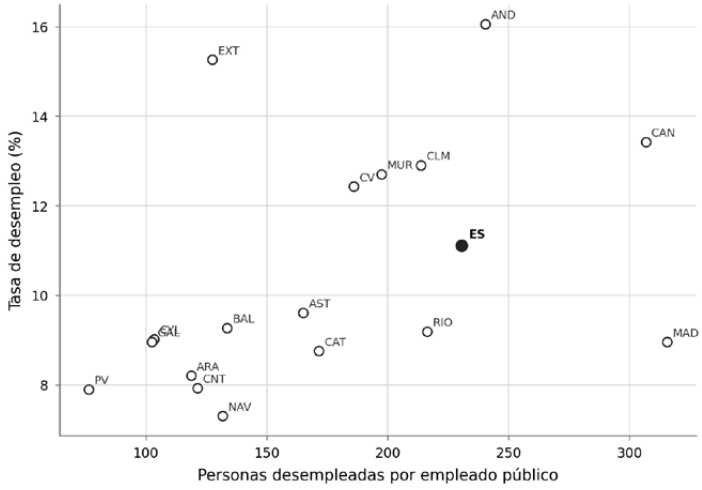
Gráfico 20. Número de desempleados por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma (2025)



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

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

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



Elaboración propia a partir de los datos de la EPA (INE[15]) y de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

[15] Nota metodológica: para corregir los efectos de la estacionalidad, que afectan especialmente a las Islas Baleares (el desempleo del primer trimestre del año llega a duplicar el del resto del año), se utiliza el volumen de parados y la

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

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

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

En definitiva, si tomamos en cuenta las relaciones de puestos de trabajo de la administración general del Estado y de las comunidades autónomas, en España podría haber 26.707 empleados públicos dedicados a los servicios de empleo. De estos, el 44% están adscritos al SEPE y el 56% a los servicios de empleo autonómicos. Salvo Canarias, que prácticamente tiene el mismo volumen de funcionarios que de personal laboral[16], la mayoría de los empleados públicos de los servicios de empleo son funcionarios.

Sin embargo, la situación de precariedad, temporalidad y falta de estabilización, unido al problema crónico de vacantes en el empleo público, reducen notablemente estas cifras. La estimación de los recursos humanos realmente disponibles no es sencilla debido a que la mayoría de las comunidades autónomas, con la excepción de Madrid y Murcia[17], no la publican.

En general, se advierte que las evaluaciones de las políticas activas de empleo son parciales e insuficientes a día de hoy, siendo necesario establecer un sistema de indicadores globales y una metodología contrastada para la medición de la eficacia y eficiencia[18].

5. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE REFORZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

En primer lugar, los datos apuntan a un importante dinamismo en el mercado de trabajo español. Por una parte, la tendencia de la última década es de una lenta pero progresiva reducción del paro. La última EPA publicada cifraba el desempleo en España en 2,7 millones de personas y un 10,84% de tasa de paro. A pesar del vigor observado en la creación de empleo, la tasa de paro en la

tasa de paro promedio de las EPA publicadas por el INE a lo largo de un año (T2, T3 y T4 de 2024 y T1 de 2025).

[16] Funcionarios: 263. Personal laboral: 249. Fecha de consulta: julio, 2025.

[17] Madrid: 1081 efectivos (566 vacantes y 515 no vacantes). Murcia: 502 efectivos (32 vacantes y 470 no vacantes). Fecha de consulta: julio, 2025.

[18] Navarro Nieto, F., «Política de empleo», en García Murcia, J. (Dir.): *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, p. 151.

economía española sigue siendo excesivamente elevada, liderando la clasificación por países de la Unión Europea. No obstante, el paro se distribuye de manera desigual. Mientras Cantabria (7,1%), País Vasco (7,13%) y Baleares (7,41%) tienen una tasa de paro cercana al pleno empleo, Canarias (13,33%), Andalucía (14,85%) y Extremadura (15,45%) son las comunidades autónomas con mayor tasa de paro de España. A su vez, se aprecia una fuerte brecha de género en el mercado de trabajo español, tanto en el empleo como en el paro.

Por otra parte, el paro juvenil en España se mantiene en un 24,9% en 2025. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: diez puntos más que la media de la Unión Europea (15,2%). Respecto a la brecha de género del paro juvenil, es más reducida que en el paro general y en determinados periodos se invierte. Es probable que esto se deba a que en las etapas iniciales de la vida laboral de las mujeres todavía no se han visto perjudicadas por las tareas de cuidados. Será más adelante cuando, debido al cuidado de hijos o familiares, vean penalizadas sus carreras profesionales.

Respecto al desempleo de larga duración, la tasa de paro de larga duración de España es elevada (3,4%), cerca del doble que la media de la Unión Europea (1,9%), aunque se ha reducido a una tercera parte de lo que fue en 2013. En 2025, la tasa de paro de larga duración era un 2,8% para los hombres y un 4% para las mujeres, frente al 1,8% y el 2%, respectivamente, de la Unión Europea.

En segundo lugar, la evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo apunta a una tendencia creciente: entre 2018 y 2023 se produce un incremento del 20%, pasando de 8.500 (millones) a 10.300 (millones) de euros. El porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo también ha crecido en la última década. En 2023, se invirtió un 0,705% del PIB en políticas activas de empleo, 0,18 puntos más que el 0,52% del año 2013. En el ámbito comparado de la Unión Europea, España se coloca en la mitad superior de la clasificación de países que más gasto público destinan a las políticas activas de empleo, aunque el elevado volumen de desempleados hace que el gasto por parado sea bajo.

Los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE muestran que la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación para ocupados (78%), lo que deja 314 millones de euros sin ejecutar. En total, no se ejecutan 518 millones de euros presupuestados para políticas activas de empleo (un 7,3%). Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, ya que, combinada con la tutorización individual y los itinerarios de inserción, genera un mayor incremento en las tasas de inserción. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes.

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

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

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

En este escenario, se formulan las siguientes propuestas relativas a las políticas activas de empleo en España:

— Focalizar las políticas activas de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo, como jóvenes, mujeres y parados de larga duración, especialmente en las comunidades autónomas de Canarias, Andalucía y Extremadura.

— Integrar la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo.

— Aumentar la ejecución presupuestaria de las partidas dedicadas a la formación de ocupados y desempleados.

— Promover la combinación entre la tutorización individualizada, los itinerarios de inserción específicos y la formación.

— Reforzar el personal de los servicios públicos de empleo, cubriendo las numerosas vacantes y estabilizando al abundante personal interino.

— Incrementar la dotación de personal en aquellos servicios públicos de empleo con mayor presión, prioritariamente en Madrid, Canarias, Andalucía y el propio SEPE.

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

6. BIBLIOGRAFÍA

Bernal Santamaría, F., «La formación como política activa de empleo para las personas jóvenes», en Fita Ortega, F., Requena Montes, O. (Dirs.): *La formación permanente en el ámbito laboral: cuestiones de actualidad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025, pp. 237-274.

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

EUROSTAT, Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), 2026.

EUROSTAT, Indicadores de Desarrollo Sostenible, 2026.

INE, Encuesta de Población Activa (EPA), 2026.

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

Navarro Nieto, F., «Política de empleo», en García Murcia, J. (Dir.): *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, pp. 135-155

OCDE, Labour Market Programs, 2023.

Pérez del Prado, D., «La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades», *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 4, nº. extraordinario, 2023, pp. 86-102. Disponible en: https://doi.org/10.20318/labos.2023.7932

Pérez del Prado, D., *Derecho, economía y digitalización: el impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», 2023. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente23.pdf

SEPE, Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, 2024.

SEPE, Evaluación *ex post* Plan Anual de Política de Empleo 2022, 2024.

SEPE, Relación de Puestos de Trabajo, 2025.

SEPE, Liquidación del presupuesto del SEPE del ejercicio 2025, 2026.

Torres, R., Fernández, M. J., *Retos del mercado laboral español*, Funcas, 2024.