

LAS MEDIDAS ESTATALES DE FOMENTO DEL EMPLEO

STATE MEASURES TO PROMOTE EMPLOYMENT

EDUARDO GONZÁLEZ BIEDMA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

ORCID: 0000-0002-7702-2166

RESUMEN

Palabras clave: Fomento, Paquete de empleo, programa Tandem, eficacia de las normas

Cómo reducir el desempleo es un constante propósito de cualquier proyecto político. La Unión Europea también asume ese fin y le asigna unos fondos muy generosos, generalmente asignados a través del Fondo Social Europeo. Además de ello, en el “Paquete de Empleo Europeo” se contienen los principios básicos de creación de empleo que debe llevarse a cabo por la propia UE y sobre todo por los Estados miembros. La creación de demanda de empleo y el apoyo a la creación de empresas, a la productividad y a la reducción de cargas fiscales y de seguridad social al contrato de trabajo forma parte de ese “paquete de empleo”, junto a las llamadas políticas activas de empleo, que incluyen la formación, la intermediación eficaz en el mercado de trabajo y el apoyo a los colectivos que necesitan apoyo externo para entrar en el mercado de trabajo. En España, las políticas de empleo se elaboran coordinadamente entre el Estado y las CCAA y se aplican fundamentalmente por estas últimas. Ocupan el lugar esencial las llamadas “políticas activas de empleo”, en las que se utilizan abundantes fondos. Junto a formación, contienen planes de apoyo a la inclusión de los grupos con mayor dificultad para obtener empleo. Sin embargo, la situación de empleo en España, aunque estadísticamente mejora en los últimos trimestres, no es positiva, tal como ha constatado el Banco de España en su más reciente informe.

ABSTRACT

Keywords: *Development, Employment Package, Tandem programme, effectiveness of standards*

How to reduce unemployment is a constant purpose of any political project. The European Union also assumes this purpose and allocates very generous funds to it, generally allocated through the European Social Fund. In addition to this, the “European Employment Package” contains the basic principles of job creation that must be carried out by the EU itself and above all by the Member States. The creation of job demand and support for the creation of companies, productivity and the reduction of tax and social security burdens on the employment contract is part of this “employment package”, together with the so-called active employment policies, which include training, effective intermediation in the labour market and support for groups that need external support to enter the labour market. work. In Spain, employment policies are drawn up in coordination between the State and the Autonomous Communities and are mainly applied by the latter. The so-called “active employment policies”, in which abundant funds are used, occupy the essential place. Together with training, they contain plans to support the inclusion of groups with the greatest difficulty in obtaining employment. However, the employment situation in Spain, although statistically improving in recent quarters is not positive, as the Spanish Central Bank has found in its most recent report.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LA PERMANENTE CUESTIÓN DE CÓMO ELIMINAR O REDUCIR EL DESEMPLEO
2. “PAQUETE DE EMPLEO EUROPEO” FOMENTO DEL EMPLEO, MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y LIBERTAD ECONÓMICA
 - 2.1. Consideraciones sobre la Libertad económica y el Paquete de Empleo Europeo
 - 2.2. ¿Se ajustan las medidas más recientes adoptadas en España a las propuestas del “Paquete de Empleo”?
3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
 - 3.1. Contenidos clásicos de las políticas activas de empleo
 - 3.2. Las políticas activas de empleo según la ley de empleo. La cuestión competencial
 - 3.3. Actuaciones del Estado en materia de Promoción de empleo. El “Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024”, el programa Tandem y otros proyectos de actuación
 - 3.4. La formación como vector fundamental de las políticas activas de empleo
 - 3.5. El caso particular de los subsidios a la contratación y de las bonificaciones en materia de seguridad social
 - 3.6. ¿Son eficaces para disminuir el desempleo las políticas formativas y de bonificaciones?
4. VALORACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS Y ALGUNAS PROPUESTAS

1. INTRODUCCIÓN: LA PERMANENTE CUESTIÓN DE CÓMO ELIMINAR O REDUCIR EL DESEMPLEO

¿Cómo puede fomentarse el empleo desde las acciones de gobierno? Esa es una pregunta constante, de ahora y de siempre. Incluso en las mejores situaciones de empleo, ningún Gobierno conocido rechaza apostar por el fomento del empleo como objetivo prioritario y todos proponen medidas para lograrlo.

No hay mejor cartel electoral, ni ninguna demanda social más consistente a lo largo del tiempo, que el de terminar con el desempleo, así como de mejorar la calidad del mismo y su estabilidad. Finalidad que no solamente comprende a las instancias nacionales, sino también a las supranacionales, y a todos los niveles políticos, tengan o no competencias explícitas sobre ello, como pueden ser los ayuntamientos o diputaciones.

En nuestro caso, el propósito de reducir al desempleo arranca, como no podía ser de otro modo, desde la misma Unión Europea. El propio Título IX del Tratado Fundamental de la Unión Europea (TFUE) se dedica de forma expresa a esta cuestión y, en concreto, su art. 147.2 establece una “cláusula horizontal”, orientada a impregnar todas las políticas europeas. Dispone así que “*Al formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo*”; políticas de cualquier naturaleza, no sólo las específicamente orientadas al empleo.

Sin perjuicio de esta importancia dada a nivel Europeo, reconoce el citado Tratado que, no obstante, son los Estados miembros los principales actores en la

política de Empleo, (art. 145), sin perjuicio del diseño de una estrategia coordinada entre los mismos y la Unión. Estrategia ésta que sobre todo debe pretender “*potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el art. 3 del TFUE*”; artículo que no es otro que el que define la finalidad global de la Unión Europea.

Pero la estrategia de la UE sigue siendo sobre todo la de coordinar entre Estados, dirigir, hacer estudios, evaluaciones... Así pues, sin hurtar a los Estados su protagonismo, no pierde de vista su competencia de supervisar, coordinar y evaluar, en la medida de lo posible.

Con base en ello, se establece desde 1997 la *Estrategia Europea de Empleo*, año en el que los Estados miembros decidieron establecer de manera explícita un conjunto de objetivos comunes de la política de empleo, orientado a crear “*más y mejores puestos de trabajo en toda la UE*”¹.

En 2012, se elabora a nivel Europeo un “*Paquete de Empleo*”, que engloba un conjunto de documentos políticos que propone distintas medidas para la creación de empleo². El mismo reúne 3 capítulos: el “apoyo de la creación de puestos de trabajo”, la “restauración de la dinámica de los mercados de trabajo” y la “mejora de la Gobernanza de la UE”.

No es el caso de entrar ahora en desentrañar los detalles de estas políticas -cuyo mejor tratamiento tiene sede en otro apartado de esta Revista- pero sí de destacar los conceptos, las vías de mejora del empleo que se vislumbran a nivel europeo, puesto que no son más, en buena medida, que un reflejo del “estado de la cuestión” y de cuáles son las vías más frecuentes, y probablemente también más acertadas, de lucha contra el desempleo³. Identifican este “Paquete de Empleo” las siguientes medidas:

1. Fomento de la demanda de mano de obra
2. Destinar las subvenciones a la contratación a las nuevas contrataciones
3. Reducir el impuesto sobre el trabajo y garantizar la sostenibilidad fiscal
4. Promover y apoyar el trabajo autónomo, las empresas sociales y la creación de empresas;
5. Transformar el trabajo informal o no declarado en empleo regular
6. Impulsar el salario neto

¹ Estrategia Europea de Empleo - Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión - Comisión Europea (europa.eu)

² Employment package - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu)

³ European Social Fund Plus (ESF+) - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu)

7. Modernizar los sistemas de fijación de salarios para alinearlos con la evolución de la productividad;
8. Fomentar la creación de empleo.
9. Invertir en servicios personales y domésticos
11. Aprovechar el potencial de los sectores ricos en empleo: TIC, economía verde (análisis), sanidad
12. Movilización de fondos de la UE para la creación de empleo: Fondo Social Europeo.

Aunque todas las medidas que se puedan concebir son opinables, poco hay que añadir al anterior elenco. Esta relación de medidas no arranca de apriorismos adoptados por la Unión europea ni teorías no contrastadas, sino que es más bien el fruto de la experiencia compartida de los distintos Estados miembros. Representa, en ese sentido, una especie de “catálogo” de elaboración de políticas de empleo, si bien todas y cada una de estas medidas son abiertas y daban adaptarse a cada circunstancia, pues se trata más de medidas abiertas que de un manual estricto con políticas que deban aplicarse invariablemente. Se trata, así pues, de medidas abiertas.

Es importante destacar que las medidas estrictamente formativas representan sólo una parte de este “Paquete de Empleo”. Parte nada menor –todo lo contrario– habida cuenta de la enorme cantidad de fondos dedicados formación. Así, el “Fondo Social Europeo” cuyo contenido es, esencialmente, apoyar acciones de especialización profesional y de carácter formativo –con carácter generalizado u orientados a grupos de población y de empresas que precisan especial atención– está dotado para el periodo entre 2021 y 2027 con la fabulosa cifra de ciento cuarenta y dos mil setecientos millones de Euros (142.700M €)⁴. Por más que sea una cantidad a dividir en 7 ejercicios y entre todos los países europeos, no deja de ser una cantidad singularmente alta, que muestra la preocupación que existe a nivel europeo por el empleo de calidad y por hacer disminuir todo lo posible las cifras de desempleo, y sobre todo la apuesta por la formación y especialización como vías para lograr esos fines⁵. Ello, sin perjuicio de otras políticas específicas, como el apoyo del empleo juvenil (al que se dedicaron 22.000 M € en el periodo de 2014-2020, por ejemplo, el 18% del FSE)⁶ si bien este apoyo también se centra en ayudas orientadas a fomentar prácticas profesionales y proyectos educativos.

⁴ <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/es/que-es-el-fse>

⁵ Debe reseñarse que el Fondo Social Europeo adquiere una nueva dimensión, a través del proceso “FSE+” que implica el control y evaluación del rendimiento de los programas, para poder reportar a las instituciones europeas ESF+ monitoring and evaluation - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu) y cómo este Fondo alcanza sus fines.

⁶ ESF+ monitoring and evaluation - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu), Doc. “European Commission evaluations of the European Social Fund (ESF) since 2014 (2022)”

Pero, a pesar de la tan significativa inversión en formación y prácticas profesionales, y que tiene como uno de sus pilares fundamentales el de facilitar la inserción profesional de determinados grupos sociales -en particular los jóvenes, y dentro de ellos, los que tienen una situación social más difícil- deben destacarse aquellos instrumentos dirigidos a la creación de empleo que no representan una inversión directa en este ámbito y que estaban enumerados dentro del “Paquete de Empleo”, al que nos vamos a referir a continuación.

2. “PAQUETE DE EMPLEO EUROPEO” FOMENTO DEL EMPLEO, MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y LIBERTAD ECONÓMICA,

2.1. Consideraciones sobre la Libertad económica y el Paquete de Empleo Europeo

Como ya sabemos, la creación de empleo es el resultado de un conjunto de medidas de carácter económico y político que excede el marco de las medidas estrictamente “laborales”. No hay recetas fijas y hay que hacer una valoración del momento, del entorno, del estado de desarrollo de una determinada sociedad para ver qué medida hace crecer la calidad del empleo y el número de empleos, debiendo evitarse, siempre, las medidas paradójicas, muy frecuentes cuando se adoptan decisiones “de imitación” (“en tal país tienen tal derecho o tienen tal regulación y tienen bajísimo desempleo, luego hagamos lo que hacen ellos”) que pueden tener unos efectos contradictorios, opuestos a los esperados, si no se valora sensatamente la idoneidad de la medida de la que se trate y sus consecuencias.

Así pues, determinar qué acciones deben adoptarse para crear empleo de la manera más eficiente, es un desafío mayor, sin duda complejo y siempre muy debatido.

Entre las medidas del “Paquete de Empleo” europeo, se incluye precisamente, como primera medida, la del *fomento de la demanda de mano de obra*. Esta descripción es todo menos tautológica. Nos recuerda que, al margen de afinar la oferta lo mejor posible (con formación, adaptación de los trabajadores a la demanda existente, etc.) lo esencial es fortalecer la *demand*a de mano de obra. Y ello no se puede lograr de otra manera más que fomentando el dinamismo económico. Por eso, el “Paquete de Empleo” europeo nos da una obvia segunda pista muy relacionada con la anterior: “*Promover y apoyar el trabajo autónomo, las empresas sociales y la creación de empresas*”.

El dinamismo empresarial, en cualquiera de sus vertientes —trabajo autónomo, cooperativo o en una empresa ordinaria— es la clave para crear empleo. Y, a este respecto, tampoco cabe negar que existe una notable interrelación entre

el volumen y crecimiento de empleo y la llamada “*libertad económica*”, que lleva no sólo al aumento del empleo, sino también a la creación del llamado empleo “de calidad”, esto es, al de mayor valor añadido, más cualificado y mejor retribuido.

Libertad económica que, en definitiva, es resultado del establecimiento de un entorno favorable a la creación y crecimiento de empresas, para atraer capital — tanto doméstico como extranjero— e invitar a desarrollar en ese entorno el mayor número de proyectos empresariales.

La seguridad jurídica, la estabilidad regulatoria, fiscal y laboral, niveles razonables y competitivos de fiscalidad, la previsibilidad y eficacia de los mecanismos judiciales, y de flexibilidad laboral, el funcionamiento de las aduanas, de los medios de transporte, la facilidad de crédito, la libertad de consumo y la existencia de un potente capital humano son elementos básicos de esa libertad económica⁷.

Junto a la libertad económica, hay otros muchos factores, obviamente, que influyen en la creación de empleo, como la calidad de las infraestructuras, el coste de la energía, el nivel de formación de la población, entre otros tantos. Todos ellos facilitan y atraen las inversiones y la creación de empresas. Pero, con independencia de ellos, siempre un entorno de mayor libertad económica va a permitir minimizar la carencia de estos últimos factores y potenciar sus bondades cuando éstos son abundantes. Esto es, la libertad económica, aplicada a unas buenas infraestructuras, multiplicará la rentabilidad de éstas. Paralelamente, ante una falta de infraestructuras idóneas, la propia existencia de libertad económica buscará la vía para desarrollarse de acuerdo con las reducidas capacidades existentes e incluso puede crear y completar la carencia de inversiones e infraestructuras públicas a través de iniciativas privadas.

De manera ilustrativa expongamos algunas estadísticas, como las manejadas por la “*Heritage Foundation*”⁸ entidad privada de la que no se oculta su carácter conservador, que tiene entre sus fines precisamente de medir comparativamente estos niveles de libertad económica, a través de una metodología constante, seguida a lo largo de un número de años. Según sus análisis, los países que tienen en la actualidad índices más altos de libertad económica son Singapur, Suiza, Irlanda y Taiwán⁹. En el primer país el índice de desempleo es el 3,5%, en el segundo, un

⁷ Para la “*Heritage Foundation*”, los factores a tener en cuenta para determinar el nivel de libertad económica son los siguientes: Imperio de la Ley (Rule of Law) . Que incluye el respeto al derechos de propiedad, integridad gubernamental y eficacia judicial. Tamaño del gobierno: gasto público, carga fiscal, salud fiscal; Eficiencia Regulatoria: libertad empresarial, libertad laboral, libertad monetaria; y Mercados Abiertos libertad de comercio, libertad de inversión y libertad financiera. <https://www.heritage.org/index/pages/about>

⁸ <https://www.heritage.org/index/>

⁹ <https://www.heritage.org/index/>

4.0%, en el tercero un 4,3% y en el último un 3,7%¹⁰. El nivel de retribuciones salariales en esos países y la participación de los salarios en el PIB están también en el nivel más alto. Destaquemos el caso de Irlanda, país que ha llegado a tener en años recientes, un máximo de desempleo del 15,5%, como sucedió en el año 2011¹¹.

Podemos concluir sin miedo a equivocarnos que, donde hay un elevado índice de libertad económica, las cifras de desempleo suelen ser muy modestas, sobre todo si se tiene en cuenta que el nivel de desempleo que se considera “0” es el del 4 o del 5%, pues por debajo de este porcentaje se considera meramente “friccional”¹². Por lo tanto, basten estas breves reflexiones para reafirmar la correlación entre libertad de económica y reducción del desempleo.

El “Paquete de Empleo” de la Unión Europea nos recuerda también la importancia de evitar el encarecimiento del factor trabajo a través de cualquier medida que desaliente la contratación. El coste de seguridad social, y la alta fiscalidad del trabajo, principalmente, son factores que disminuyen la demanda de trabajadores, frenando la decisión de contratar.

Lo menciona expresamente en el 3er. apartado de aquél cuando se refiere a *Reducir el impuesto sobre el trabajo y garantizar la sostenibilidad fiscal*. El cual debe ser puesto en relación el apartado 6º “*Impulsar el salario neto*”, también con el apartado 5º, “*modernizar los sistemas de fijación de salarios para alinearlos con la evolución de la productividad*” y con el 7º, “*Reducir el impuesto sobre el trabajo y garantizar la sostenibilidad fiscal*”.

Qué duda cabe de que una reducción de este género representa un estímulo muy directo a la creación de empleo pues hay es indudable que un menor coste directo de la contratación del trabajo aumenta su demanda.

Reparemos en que, en este caso, no se está sugiriendo por el “Paquete de Empleo” aligerar la carga fiscal en general, sino reducir la fiscalidad del salario y la carga de seguridad social anexa directamente al mismo. Parte de conclusiones ya sabidas como que una carga excesiva puede llevar o bien a la reducción de la demanda de empleo o bien a fomentar el pase a la economía sumergida, total o parcialmente. Más allá de eso, aligerar la carga fiscal general como medida de

¹⁰ La fuente de estadísticas del desempleo es la de la base de datos del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>; salvo Taiwan, para la que se ha elegido la base de datos statista: <https://www.statista.com/statistics/727602/unemployment-rate-in-taiwan/>

¹¹ Según la base de datos “Statista”: <https://es.statista.com/estadisticas/720369/evolucion-de-la-tasa-de-paro-en-irlanda/>

¹² Según el criterio del propio SEPE, por tal se entiende *el desempleo resultante del tiempo necesario para casar a los trabajadores con los puestos de trabajo disponibles o el derivado del desempleo deseado por el propio trabajador durante un periodo de tiempo determinado. Definición ésta que da el propio SEPE: <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/contacto/mas-informacion/Glosario.html?let=P#Paro%20friccional>.*

fomento del dinamismo empresarial, apostando por una mejora de la recaudación fiscal a medio y largo plazo, aunque se reduzca la más inmediata, es sin duda una opción de política económica que ha demostrado su eficacia y ha sido seguida en determinados momentos con éxito¹³. Pero no es ello lo que directamente afirma esta medida del “Paquete de Empleo” que deja tal decisión a las preferencias de cada Estado -de hecho, menciona la necesidad de “sostenibilidad fiscal”- y de las distintas decisiones políticas que éstos quieran adoptar.

También merece la pena que reparemos en el apartado de la vinculación de la fijación de los salarios a la productividad, también propuesto por el “Paquete de Empleo”. Es importante recordar, en efecto, que un incremento salarial no conectado con la productividad del trabajo puede llevar a la amortización de los puestos menos productivos, además de desincentivar la creación de nuevos empleos¹⁴. Puede ser asimismo un factor de inflación, en términos macroeconómicos, de modo que aumentos salariales no vinculados los mejores resultados empresariales y mejor productividad del trabajo acaban repercutiéndose en los precios, de modo que la inflación con ello generada puede neutralizar el propio incremento salarial. Es cierto que los salarios también pueden crecer a costa de reducir los beneficios empresariales, y de hecho ello sucede constantemente, pero ese margen de crecimiento es limitado¹⁵.

¹³ En el 2º trimestre de 2007 España tuvo la menor tasa de desempleo de las décadas recientes, cifrado en el 7,93%. Coincide con una época de gran bonanza económica a nivel general (previo a la “crisis de las subprime” que afloró al final de ese mismo año), pero también con una etapa de gran liberalización de la economía acometida años antes. Vd., entre la muy abundante bibliografía al respecto, G. Pérez Alcalá, “La economía española en la era Aznar (1996-2004), en Benecker, W., Discheri, K. (Eds) en *Spanien Heute, Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a.M., Vervuert, 2004

¹⁴ A destacar, según el “Informe Anual del Banco de España” de 2023, pág 180, que nos recuerda que “*la productividad del trabajo apenas ha aumentado desde el comienzo de la pandemia*”. Y más adelante (pág. 194), nos recuerda lo siguiente: *La evidencia internacional de las últimas décadas apunta a que los salarios reales crecen de forma más intensa en aquellas economías donde la productividad presenta un mayor dinamismo. El gráfico 3.11 muestra la evolución de la productividad aparente del trabajo y del salario real medio durante el período 1990-2019 en economías avanzadas. La correlación entre ambas variables es positiva y significativa: a mayor crecimiento de la productividad, mayores aumentos salariales medios en términos reales. Esta evidencia contribuye a explicar también el escaso crecimiento de los salarios reales en España a lo largo de las últimas décadas: el avance de la productividad en nuestro país ha sido muy reducido tanto en términos absolutos como en comparación con el que se ha observado en otras de las principales economías mundiales.*

¹⁵ Y es que, según la teoría económica clásica, es obvio que cuando el beneficio empresarial se reduce excesivamente, se ahuyenta la inversión de ese sector, acudiendo a sectores que dan la rentabilidad esperada a la inversión, o acuden a otras zonas geográficas, o sustituyen trabajo por capital. Es cierto que el beneficio es flexible, y que tiende a maximizarse, por lo que es correcto que los trabajadores aumenten su presión y capacidad de negociación para reducir el mismo. Pero una vez alcanzado ese límite o punto de equilibrio, sólo la mejor productividad puede volver a atraer la inversión y mantener o aumentar el empleo.

La vinculación entre salarios y productividad, ¿es algo que pertenece únicamente al ámbito de la negociación colectiva o pueden incidir los Estados en ese mecanismo?

En respuesta a esta cuestión señalemos que, aunque los salarios se fijen principalmente mediante la negociación colectiva y mediante contratos individuales de trabajo, los Estados no son indiferentes a tal fijación. Si nos fijamos en el caso español, recordemos que los Estados pueden intervenir fijando *salarios mínimos*, lo que abiertamente influye en el importe total de los salarios que debe pagar una empresa y fija el escalón mínimo sobre el cual se calcula el resto de los salarios. Asimismo, puede establecer medidas sobre regulación de la negociación colectiva, como impedir que en cada empresa quepa una negociación colectiva que reduzca estándares nacionales o autonómicos, y su resultado pueda ser el de mantener en esas empresas salarios no acordes a la productividad de sus distintos grupos de trabajadores.

2.2. ¿Se ajustan las medidas más recientes adoptadas en España a las propuestas del “Paquete de Empleo”?

Una respuesta fundada a estas preguntas sería necesariamente muy extensa, además de polémica, pues llevaría a cuestionar si cada medida de política económica y cada medida jurídica adoptada en los últimos años favorece o perjudica la creación y la calidad empleo.

Sí podemos hacer algunas valoraciones más generales sobre la tendencia de esas medidas, y apuntar si están orientadas en el sentido marcado por el “Paquete de Empleo” europeo.

Es un buen dato de partida, a la hora de hacer esa evaluación que las estadísticas de empleo muestran una cierta tendencia favorable en los últimos semestres, al menos considerada a grandes rasgos¹⁶. Pero lo cierto es que el nivel de desempleo actual aún está muy por encima de la media europea y de los países desarrollados de nuestro entorno¹⁷. No conviene, por lo tanto, para sentirse en un momento de confort y hay que examinar con espíritu abierto y crítico si se están adoptando las medidas económicas y legislativas correctas en este sentido.

¹⁶ En agosto de 2023, el paro registrado en España era de 2.702.700 personas, mientras que un año después, agosto de 2024 alcanzó 2.572.121, habiendo por lo tanto notado una notable reducción. Desde luego, una importante mejoría si se considera que en 2015 los parados ascendían a más de cuatro millones y medio. No obstante, es una cifra muy elevada, que alcanza actualmente el 12,9%. https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_

¹⁷ La media europea de desempleo es del 6%, mientras que la de España es del 11,7 % <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20190612STO54312/desempleo-que-hace-la-ue-para-reducirlo#tasa-de-desempleo-de-la-ue-8> España es ya el país que tiene el dudoso honor de tener la tasa más alta de desempleo en toda la UE, por encima de Grecia (10,6%) y lejos del 2,7% de la República Checa.

Así, y limitándonos estrictamente a las líneas planteadas en este apartado, pongamos el acento en lo siguiente: ¿Es acertada la carga de cotización en materia de seguridad social pagadas por empresarios y trabajadores?: A pesar del 36% aproximadamente que se paga por término medio entre ambos, a partir de enero de 2025 se empezará a aplicar una “cotización adicional de solidaridad” (art. 19 bis LGSS), en aplicación progresiva hasta 2045, que gravará de modo extraordinarios a los salarios por encima de 4.720,5 € mensuales brutos. De este modo, cuando hace años se planteaba cómo reducir las cotizaciones de manera progresiva para incentivar el empleo, ahora nos hemos introducido en una senda opuesta que además contradice la recomendación expresa europea. Es cierto que la seguridad social tiene déficit, pero es discutible que la manera más idónea para solventar ese problema sea la del aumento aún mayor de unas cotizaciones ya pesadas.

Estos nuevos incrementos pueden incidir negativamente en la creación de empleo la cual, a su vez, impactaría en una menor recaudación en cuotas de seguridad social, por lo que es esperable un efecto paradójico de tales subidas. Además, incidirá en el aumento de los salarios, en especial sobre aquellos que están por encima de esa barrera cuantitativa, por lo que disminuirán las retribuciones de los trabajadores, lo que puede conllevar irónicamente, además, a menor recaudación en seguridad social y también fiscal¹⁸.

Otras medidas menores de aumento de las cotizaciones de la seguridad social, como las relativas al empleo doméstico o de los becarios en prácticas tampoco deben pasar inadvertidas. Las relativas al empleo en el hogar ha dejado una huella negativa fácil de medir estadísticamente¹⁹ y, sin ánimo de analizar ahora su conveniencia, sí vale la pena observar cuál ha sido su impacto a nivel estadístico de cara al nivel de empleo en el sector.

Por otro lado, la imposibilidad de adaptar los salarios fijados sectorialmente a través de los convenios de empresa acometida en la reforma laboral de 2021

¹⁸ Nos recuerda el Informe del Banco de España de 2023 un dato tan elocuente como preocupante (pág. 192): *No obstante, conviene destacar que, de acuerdo con los ejercicios de simulación realizados con el Modelo Trimestral del Banco de España, un incremento de 1 pp en el tipo efectivo medio de las cotizaciones sociales podría generar, al cabo de cuatro años, una caída en el número de ocupados cercana al 0,25 %.*

¹⁹ Incluso las propias fuentes sindicales constatan este fenómeno y sus causas. En la información facilitada por USO leemos este titular: *“Cae la afiliación de trabajadoras de hogar desde 2018: la pandemia y los nuevos derechos, posibles causas”*. <https://www.uso.es/la-afiliacion-de-trabajadoras-del-hogar-lleva-seis-anos-en-descenso/>. Efectivamente, hay menos altas en febrero de 2024 comparado con febrero de 2018 en un 20% acumulado. A pesar del titular del sindicato, la pandemia no supuso ningún momento especial, puesto que descendió el número en proporción análoga a como lo venía haciendo hasta ese momento. La correlación entre el régimen jurídico más exigente para los empleadores -sin querer por esto decirse que no sea un colectivo que necesita el mantenimiento de sus derechos como cualquier trabajador- ha tenido un incontestable efecto en el número de altas. Y, si se profundiza más, se comprobará el aumento de la proporción de los contratos hacia los de tiempo parcial.

también tiene el efecto de llevar, aunque sea indirectamente, a desvincular los salarios de la situación de las distintas empresas, incidiendo también sobre el principio fijado en el “Paquete de Empleo” europeo consistente en vincular los incrementos salariales a la productividad. Este principio es difícil de realizar si el salario no se fija según este factor, sino con el estándar negociador logrado a nivel provincial, autonómico o nacional, que, por definición, no puede considerar la productividad de cada empresa singular.

A la vez, habría que verificar un buen grupo de medidas no estrictamente laborales que, a nivel estatal y autonómico, inciden en la libertad económica: ¿Se están adoptando medidas como reducir la fiscalidad o carga regulatoria de las empresas en el nivel que demanda nuestra economía? ¿Se está facilitando de manera realista la creación de empresas? ¿Son razonables las cargas de todo tipo que soportan, especialmente las PYMES?. ¿Se están potenciado por el legislador normas desde el ámbito estrictamente laboral que favorezcan la productividad y el coste global del trabajo? Piénsese en el volumen de absentismo²⁰, en los nuevos permisos, licencias y causas de suspensión de contratos de trabajo, así como proyectos de reducción de jornada o las limitaciones tan drásticas a la contratación temporal. Por más sean medidas de un indudable carácter social y muy aplaudidas desde la perspectiva sindical, hay que cuestionarse su impacto sobre el empleo, la cuantía de las retribuciones y hasta qué punto son asumibles por la mayoría de las PYMES y también empresas de mayor trabajo pero que están en situación de dificultad²¹.

3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

3.1. Contenidos clásicos de las políticas activas de empleo

Como resulta sabido, la *políticas activas de empleo* son aquellas medidas específicamente destinadas a mejorar los mecanismos de búsqueda de empleo,

²⁰ El informe de Randstat Research sobre absentismo laboral, en el primer trimestre de 2024, arroja datos preocupantes (pág. 7) : 6,7% de las horas pactadas y un 5,2% por IT. La comunidad con más porcentaje, la Vasca, con el 8,9%, y la que menos, Baleares, con un 5,1%. <https://www.randstadresearch.es/absentismo-laboral-primer-trimestre-2024/>

En el 3er trimestre de 2013 alcanzó la cota más baja de los últimos años: 3,8%

²¹ El Banco de España nos recuerda -pág 191 y 192- que la productividad estaba estancada desde 2019, y descendió en 2023, también en la zona euro, y el PIB por hora trabajada apenas subió un 0,8%. El salario medio subió un 1,2%, y el SMI ha subido un 54% desde 2018 a 2024. Concluye no obstante que no parece haber incidido el incremento salarial en el nivel de empleo. Sin embargo, sigue el desempleo en casi el doble que la UE. Por lo tanto, la mejora de la situación es un buen dato, pero estamos aún lejos de nuestro mejor registro reciente y lejos de Europa, lo que no permite ninguna euforia.

empleabilidad, formación y a incentivar directamente la creación de empleo de determinados colectivos²². En concreto, las podríamos clasificar así:

- Programas de formación profesional, formación dual así como el reconocimiento de competencias profesionales y adaptación al mercado laboral.
- Servicios de empleo, orientación laboral y búsqueda de empleo. Tanto, en su caso, creando agencias públicas para facilitar el encuentro de la oferta y demanda de empleo y el asesoramiento profesional necesario para ello como permitiendo e incluso estimulando el acceso de agentes privados a esa actividad.
- Incentivos directos a la creación de empresas, apoyo a emprendedores, orientados a promover la creación de empleo o el autoempleo, incluyendo acceso a subvenciones, créditos y a moratorias o rebajas de carácter fiscal o de seguridad social.
- Ayudas la promoción de sectores estratégicos: apoyando sectores como la industria, la energía renovable, la economía digital, la salud y cuidados personales, así como otros donde se detecte que existe un potencial de empleo.

Se trata, pues, de medios “clásicos” que integran las distintas acciones que realizan los gobiernos para intentar, sobre todo, que todos los trabajadores puedan acceder a un puesto de trabajo que existe, ayudándole a encontrarlo y a completar su formación de forma que pueda acceder a él. Y, desde el punto de vista de la empresa, trata de intervenir en que las empresas encuentren los trabajadores que necesiten para llevar adelante sus proyectos. Forman igualmente parte de estas políticas las medidas orientadas a integrar en el mundo laboral a aquellas personas en especial situación de dificultad: parados de larga duración, discapacitados, personas con edad avanzada o con inexperiencia o discriminados por alguna razón, en especial por razones de género o de origen.

De las anteriores medidas del “Paquete de Empleo” europeo, destaquemos en particular las siguientes: las siguientes:

- Movilización de fondos de la UE para la creación de empleo: Fondo Social Europeo.
- Destinar las subvenciones a la contratación a las nuevas contrataciones
- Promover y apoyar el trabajo autónomo, las empresas sociales y la creación de empresas
- Aprovechar el potencial de los sectores ricos en empleo: TIC, economía verde (análisis), sanidad

De las anteriores, la citada en primer lugar es sin duda la más relevante por la tan significativa cantidad económica manejada por el “Fondo Social Europeo”,

²² De hecho, el art. 50 LE ya contiene una definición legal de quién se considerar “colectivos de atención prioritaria” en materia de política de empleo. Distintas medidas son aplicables a distintos colectivos.

a la que ya se ha hecho referencia. Se define como *“el principal instrumento de la Unión Europea destinado a invertir en las personas”*²³. Concretamente, en lo que se refiere a España, para el periodo 2021-2027 se establece una inversión de 11.300 millones de euros, *para promover la cohesión social, las capacidades y el empleo, prestando especial atención a las mujeres, los jóvenes, los adultos poco cualificados y las personas de origen migrante. Los fondos fomentarán la contratación de desempleados de larga duración y otras personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad. Estas inversiones también mejorarán la conversión de la formación de aprendices en contratos indefinidos, apoyando así la nueva reforma del mercado laboral en España. También se apoyará el desarrollo de capacidades, como las necesarias para la transición ecológica y digital, en particular a través de la educación y la formación profesionales.*

Señalemos, no obstante, que el FSE+ incluye, más recientemente, acciones que no tienen que ver directamente con la creación de empleo, sino con la atención a determinados servicios sociales. Sólo a título indicativo señalemos los que el propio FSE+ se marca expresamente:

El FSE+ también contribuirá a mejorar las condiciones de vida de las personas vulnerables mediante el refuerzo de los servicios sociales y el despliegue de actividades que faciliten su inclusión. Otras actividades apoyadas combatirán la pobreza y salvaguardarán los derechos de los niños a la educación y el acceso a los servicios sociales en consonancia con la Garantía Infantil Europea. El Fondo ayudará a integrar a los niños con discapacidad en la educación general para prevenir y reducir el abandono escolar prematuro. Por último, España se centrará en mejorar el acceso a unos servicios sociales asequibles y de calidad, a la asistencia sanitaria a los cuidados de larga duración basados en la comunidad.²⁴

Así pues, sin perjuicio de las nuevas aportaciones a sus objetivos, plasmados en el signo “+” que se le ha añadido, puede verificarse cómo el FSE representa el epítome de las clásicas políticas activas de empleo.

3.2. Las políticas activas de empleo según la ley de empleo. La cuestión competencial

En el caso de España, como es sabido, la Ley 3/2023 de 28 de febrero, de Empleo, la encargada de ordenar las “Políticas activas de empleo”, concretamente en su Título III. Dentro del mismo, el art. 31 establece su concepto y los siguientes desarrollan sus principios básicos. Así, se hace eco de esta taxonomía clásica que se acaba de mencionar y señala como políticas activas de empleo las siguientes:

²³ <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/es/que-es-el-fse>

²⁴ <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/es/node/891?ettrans=es>

“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”.

Asimismo, introduce en su segundo párrafo, como fines de tales políticas activas de empleo:

“Eleva la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo eficaces y eficientes, serán objetivos prioritarios de las políticas activas.

En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional”.

Así pues, tales políticas se resumirían en lo siguiente:

- Orientación, e intermediación en el empleo (medidas relativas a la actividad de colocación), con énfasis en la reducción de las brechas de género y a la atención a los colectivos prioritarios.
- Promoción del autoempleo y emprendimiento orientado especialmente a la creación de empleo.
- Mantenimiento y mejora de la empleabilidad de las personas.
- Fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

En particular, vale la pena sobre todo incidir en sus llamados “ejes” de la *“Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo”*, recogidos el art. 12.4 de la Ley de Empleo.

- a) Eje 1. Orientación. Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias.
- b) Eje 2. Formación. Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al

- beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral.
- c) Eje 3. Oportunidades de empleo. Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género.
 - d) Eje 4. Oportunidades de empleo para personas con discapacidad. Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, y las acciones de orientación y acompañamiento individualizado en los puestos de trabajo de las personas con discapacidad.
 - e) Eje 5. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.
 - f) Eje 6. Emprendimiento. Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.
 - g) Eje 7. Mejora del marco institucional. Este Eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

En definitiva, incide en las políticas estándar en materia de empleo: intermediación, promoción de emprendimiento y formación/orientación. Ello, unido al apoyo a grupos especialmente necesitados de especial atención, lo que incluye la introducción de políticas de igualdad de género.

Pero antes de seguir, examinando en qué se plasma este plan, es preciso referirse a la cuestión de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas al respecto, puesto que no podemos referirnos ya a competencias de orden meramente estatal ¿Quién debe llevar a cabo esas acciones?

En tal sentido, debemos contemplar precisamente lo dispuesto en el art. 32 LE y que se refiere a la necesaria coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo que estamos ante unas competencias que son compartidas. Así, este precepto nos indica lo siguiente:

“1. Las políticas definidas en el artículo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, en el marco de los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo incluidos en el capítulo III del título I de la presente ley, teniendo en cuenta la cartera común y los servicios complementarios prestados por los Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los requerimientos de los mercados de trabajo locales, con objeto de favorecer la colocación de las personas demandantes de empleo”²⁵

Se designa para ello, como agente de tales políticas, a *“la Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”*.

Esto es, se atribuyen las competencias tanto a la Agencia Española de Empleo (se autoriza su próxima creación, aún no materializada) y en las CCAA respectivas, en el marco de sus competencias²⁶.

En la práctica, y dado con que nos encontramos que las competencias en materia de empleo están transferidas a las Comunidades Autónomas -en lo que se refiere a Andalucía, el propio Estatuto de Andalucía las tiene asignadas en su art. 63²⁷- existe una confluencia de acciones entre la Agencia Estatal y los órganos de las Comunidades Autónomas en esta materia.

Pero la Ley de Empleo no deja de reconocer una importante competencia al Estado en materia de Planificación de la Política de Empleo. En efecto, el propio art. 6 LE dispone que *“2. En el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la planificación de la política de empleo a desarrollar por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de ámbito autonómico, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo”*.

²⁵ En concreto, el RD 438/2024, de 30 de abril (BOE de 1 de mayo), se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

²⁶ Vd., en particular, M. Rodríguez-Piñero Royo, M.L. Pérez Guerrero, “El reparto competencial entre el Estado y la comunidad autónoma andaluza en materia de empleo: perspectivas tras el nuevo estatuto de autonomía”, en *Temas Laborales*, n. 100, Vol. I (2009), así como F.J. Calvo Gallego, “Las competencias autonómicas en materia de empleo, agencias de colocación y empresas de trabajo temporal: en especial, la experiencia andaluza” en *“Temas Laborales”*, n. 160 (2021) pags 43-90.

²⁷ Según el Artículo 63.1 LE (Empleo, relaciones laborales y seguridad social), *Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo.*

Y previamente, en el párrafo 1 de ese mismo artículo señala que *“1. La política de empleo se desarrollará, dentro de la planificación de la política económica en el marco de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*.

El art. 9 LE, por su parte, establece la *“Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales”*, que regula colaboración entre el Ministerio de Trabajo y las distintas CCAA.

Estamos, así, ante un caso, como tantos otros, de toma de decisiones y políticas “multinivel” donde la coordinación a nivel europeo, estatal y autonómico se hace necesaria, y donde, como veremos, además de realizarse planificaciones conjuntas, también la ejecución de las políticas tiene distintos protagonistas, pues el Estado no renuncia en modo alguno a desarrollar y poner en práctica medidas propias en materia de empleo.

Deteniéndonos en las “Conferencias sectoriales de empleo y relaciones laborales²⁸” -que propiamente no son creación de la Ley de Empleo, sino que arrancan de bastante antes- prestemos atención a la más reciente de éstas. Se trata de la nº LXXXV, que tuvo lugar el pasado julio de 2024²⁹.

Esta Conferencia sectorial dispuso la asignación de un total de 771,5 millones para los CCAA, en números redondos. De ellos, unos 427 millones se asignaron a la “gestión por las CCAA de Servicios y Programas de Políticas activas de Empleo: Empleo y Formación”. Esto representa algo más del 55% del total.

El resto de las cantidades se asignaron a la “Gestión por las CCAA de iniciativas del sistema de formación profesional para el empleo” (132 millones, un 17% del total), a la gestión por las CCAA de “iniciativas de formación en alternancia en el empleo” (190 millones, un 24,5% del total) y por último unos 22 millones a la modernización de los servicios públicos de empleo.

Por lo tanto, se puede apreciar que la mayor parte de las cantidades asignadas a estas políticas tiene como finalidad la formación, sea reglada o no reglada, previendo una cantidad más moderada a la modernización de los servicios públicos de empleo, asumiendo que sus gastos ordinarios de funcionamiento están cubiertos con otras partidas permanentes, que funcionan con independencia de estos fondos.

El destino de estas importantes cantidades de dinero da a entender dónde se pone el énfasis en la política de empleo: formación no reglada, formación profesional y formación dual.

²⁸ Su último reglamento se aprobó el 28-4- 21 https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/0/CS_EMPLEO21.pdf.pdf

²⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2024/110724-conferencia-sectorial-empleo.aspx>

Por lo demás, no obviamos que existe colaboración a la hora de realizar los programas concretos de desarrollo de las políticas activas de empleo y de hecho existen convenios y una cierta coordinación entre los respectivos organismos tanto estatales como de las CCAA³⁰.

Sin perjuicio de ello, en la práctica, existen iniciativas en materia de empleo superpuestas por el Estado y por las distintas Comunidades Autónomas. A pesar de que, competencialmente, las Comunidades Autónomas tienden a la plenitud de ejecución en materia de políticas activas de empleo, el Estado no abandona, no ya la función de coordinar y asignar fondos a las Comunidades Autónomas, sino también la de llevar a cabo sus propias políticas activas de fomento del empleo.

Y es que, la propia Ley de Empleo no deja de asignarle competencias, como ya hemos podido ver: la garantía de prestación de servicios en el Sistema Nacional de Empleo e integración del mismo, junto a las CCAA -arts. 8 y 10 LE³¹- la planificación de la política de empleo -arts 6 y 11 LE, entre otros- o la elaboración del “Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno” -art. 13- son sólo algunos ejemplos del gran protagonismo que se reserva al Estado en toda la planificación de la política de empleo.

3.3. Actuaciones del Estado en materia de Promoción de empleo. El “Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024”, el programa Tandem y otros proyectos de actuación

Las políticas activas de empleo en España a nivel del Estado pivotan a través de estos tres instrumentos de planificación³²:

En primer lugar, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, (art. 12 L.E.) Ésta que se aprueba por el Gobierno a través de Real Decreto por periodos de 4 años³³, tiene como finalidad determinar cómo debe ser la política de activación del Sistema Nacional de Empleo, con el objeto de coordinar las políticas activas de empleo y de intermediación laboral a desplegar de forma conjunta por el Estado.

En segundo lugar, los Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno, definidos en el artículo (art. 13 L.E.). Sirven para concretar los objetivos que deben alcanzarse a nivel nacional y desglosados en cada una de las Comunidades

³⁰ <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-02/Convenio%20SEPE%20-SAE%20subv.%20nominativa%202022.pdf>

³¹ Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Boe de 1 de mayo.

³² <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/Personas/encontrar-trabajo/politicas-de-empleo-normativa.html>

³³ En la actualidad, Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Autónomas. en sus respectivos ámbitos de competencia. Se estructuran sobre los seis ejes de actuación de las políticas activas de empleo. Se establecen indicadores a utilizar para evaluar el grado de consecución de dichos objetivos.

En tercer lugar, el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (art. 14 L.E.). Éste es el instrumento técnico de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, se configura como una red de información común para toda la estructura pública y privada del empleo.

De estos instrumentos, vale la pena que nos refiramos en este momento en el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno. Es interesante subrayar el mismo porque este plan, mencionado en el art. 13.2 LE porque en este caso concreto, la competencia de su elaboración recae en el Gobierno. Es cierto que lo hará teniendo en cuenta las previsiones de las CCAA, pero también la Agencia Estatal de Empleo y las distintas organizaciones sindicales y patronales. Están al mismo nivel en este concreto caso: como entidades que podrán emitir su previo parecer o sus previsiones, pero la competencia es en este caso del Gobierno.

El más reciente se ha plasmado, precisamente, en 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. (PAFED), publicado en el BOE de 18 de julio siguiente.³⁴

Este plan incluye un total de 89 servicios y programas distintos, de los cuales 58 son comunes y 31 propios.

De entre los objetivos de este plan, subrayemos los siguientes:

- Consolidar las redes de orientación profesional puesto ya que la empleabilidad mejora con la calidad de la atención prestada y señala un indicador para medirla.
- Fijar un plazo de seis meses para que, a todas las personas protegidas beneficiarias del subsidio por desempleo mayores de 45 años se les garantice un perfil realizado por su Servicio Público de Empleo. Además, se prevé la elaboración de un indicador para el seguimiento de esta garantía.
- Garantizar para todas las personas protegidas, un itinerario o plan personalizado adecuado a su perfil, que exigirá la formalización de un acuerdo de actividad suscrito entre el Servicio Público de Empleo y los usuarios, así como la asignación de tutor.

³⁴ Resolución de 29 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de mayo de 2023, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023. No es el primero, pues ya en el año anterior, concretamente, el 23 de mayo de 2023, se Acordó por el Consejo de Ministros el Primer Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023, en cumplimiento de la entonces recién aprobada Ley de Empleo. También en años anteriores se aprobaron planes análogos.

Su financiación no es desde luego escasa. Se asignan a este plan 6.388.584.000 €, que se cubren principalmente a través de las cuotas por desempleo (4.754.485.000 €) de las cuotas de formación en el trabajo (1.434.098.000 €) sin olvidar la contribución del FSE, cifrada en 200.000.000 €. Son cantidades ciertamente muy importantes. De esta cantidad, 2.571.961.000 € irán asignados a la gestión hecha por las CCAA, lo que significa que el Gobierno de la nación administra una cantidad mayor que el conjunto de estas y que, en todo caso, representa un volumen muy importante.

Como novedad, este Plan hace un particular énfasis en la evaluación y medida de la eficacia del propio Plan

3.4. La formación como vector fundamental de las políticas activas de empleo

Como ya se ha podido verificar ante los elocuentes datos numéricos expuestos, la mayoría de los recursos aplicados a las políticas de empleo inciden en las actividades de formación. Se aplican cantidades económicas extraordinarias, que dejan ver que es en este capítulo donde las Administraciones sustentan las mayores expectativas de lucha contra el desempleo y donde se esperan obtener mejores resultados.

Dada esta relevancia, es oportuno recordar cómo concibe exactamente la ley de empleo la “formación” en el trabajo a estos efectos. Pues obviamente hay que distinguir la acción formativa especialmente vinculada a las medidas de fomento de empleo, de la “formación” propia del sistema educativo general, el cual también se orienta a la empleabilidad de los alumnos, obviamente, pero no se considera estrictamente como parte del sistema de formación en el trabajo propiamente. ¿Cuál es, en sentido técnico, la diferencia entre ambas?

El art. 33 LE permite averiguar la diferencia en la identificación de su sus destinatarios y el momento de la vida profesional en el que se aplican. Así, caracteriza la finalidad de la formación en el trabajo con los siguientes rasgos:

- a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, tanto del sector público como privado.
- b) Consolidar el derecho a la formación, exigible por cualquier persona trabajadora en cualquier momento de su vida laboral, y el derecho a la promoción profesional de los artículos 4.2.b) y 23 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y, entre ellos, el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, así como cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse.
- c) Mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad, que inciden en su desarrollo profesional y personal.

- d) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- e) Garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género.
- f) Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- g) Promover que las competencias profesionales adquiridas por las personas trabajadoras, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación en el trabajo, que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora, pactado en el seno de la negociación colectiva.
- h) Facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral.
- i) Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género.
- j) Impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a empresas y personas trabajadoras.

Se concibe como actividad formativa a estos efectos, por lo tanto, en favorecer la formación de aquellas personas que están ya incluidas o en fase de inclusión en el mercado laboral, aunque ya tengan empleo. Se entiende que esa formación -especialmente si se refiere a áreas de más actualidad a estos efectos, como las tecnologías digitales, o las relativas con la sostenibilidad- supondrá un apoyo para su propia adaptación al mercado laboral, de manera que no queden fuera del mismo por falta de adaptación o tengan un difícil reciclaje en caso de perder el empleo actual.

Para los desempleados, con mayor razón, se asume que la mejora de su formación es una herramienta esencial para lograr un nuevo empleo. Máxime, en todos estos casos, cuando las personas afectadas se encuentran con mayores dificultades personales de adaptación a un empleo.

Finalmente, como factores de fondo a tener en cuenta a la hora de planificar la formación, no pueden ser ignorados la cohesión territorial y social o la igualdad de género.

Existen, al respecto, multitud de programas en acción tanto a nivel nacional como de las distintas comunidades autónomas.

Viene al caso en este momento hacer mención a un programa muy peculiar, por lo que significa la actuación directa de la Administración del Estado en fomento del empleo que como tal Administración puede promover para su propio uso como empleadora que es. Se trata un peculiar “programa dual”, y que ya va siendo

bastante conocido. Es el programa “Tándem”³⁵, que por cierto está incluido en la Inversión específica en Empleo joven del Plan *de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. El Plan se puede entender, de este modo, como parte de la respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para hacer frente a las consecuencias de la pandemia³⁶.

Este programa, sin duda inspirado en las Escuelas Taller y de los Talleres de Empleo, gestionado directamente por el SEPE, responde al fin propio de este tipo de acciones, como es la capacitación de los jóvenes no cualificados y de su práctica laboral, pero con la singularidad de que el mismo se hace desde la “capacidad” de empleo y formación de las propias Administraciones.

De esta manera, se dirige a los desempleados entre 16 y 29 años no cualificados para la profesión para la que aspiran a formarse, puedan acceder, puedan optar a una experiencia de formación en alternancia con empleo en la Administración pública. Es un factor decisivo de este programa que las Administraciones participantes no asumen costes de personal y consiguen personas motivadas que se incorporan a su plantilla y conocen directamente el trabajo en el entorno de la Administración pública. En definitiva, es un programa orientado a usar a las administraciones públicas como elementos de formación e inserción profesional.

Como ya se ha razonado antes, la inversión en formación es buena para el empleo, en tanto permite que puestos de trabajo no queden sin cubrir y supone ayudar a las empresas, mientras les facilita trabajadores ya formados y dispuestos a incorporarse, reduciendo el proceso de formación a lo necesario para adaptarse al puesto de trabajo para el que sean contratados. Sin embargo, por sí mismas, las acciones formativas no tienen capacidad de crear nuevos empleos, de atraer nuevas empresas, salvo que se dé una conjunción de circunstancias muy concretas³⁷.

Quiere decirse con esto que, superado cierto límite de inversión en formación, su impacto sobre el empleo será realmente imperceptible, por lo que es preciso determinar en qué medida de inversión es idónea desde la perspectiva de la reducción del desempleo y de la apuesta por el empleo de calidad.

³⁵ Orden TES/1153/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa Tándem en entidades del sector público estatal», de formación en alternancia con el empleo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia., BOE de 26 de octubre.

³⁶ <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia?folder=/SEPE/2022/Diciembre/&detail=Programa-TandEM-en-entidades-del-sector-publico-Ministerio-de-Cultura-y-Deporte#:~:text=Con%20TándEM%2C%20las%20entidades%20del,%2C%20digital%2C%20cohesionada%20y%20social.>

³⁷ Sería el caso de las empresas que acudan al “efecto llamada” de una población muy formada ex profeso y desempleada. Pero se deben considerar situaciones que difícilmente justifican una inversión apriorística en esa formación y tampoco tendría atractivo en los propios desempleados: ¿se sentiría atraído un desempleado para formarse en una profesión o habilidades que no tienen una demanda presente? Distinto es el caso de multiplicar y perfeccionar la especialización profesional

Dicho en otros términos, estos programas deben hacerse tras verificar que existe una verdadera demanda tanto por parte de las empresas como de los trabajadores. A veces, por ejemplo, se observa que determinados cursos formativos no se especializan en áreas realmente con efectiva demanda, de modo que los propios trabajadores acuden a ellos sin motivación, a veces conducidos por obtener ciertas ventajas (ayudas) anejas a los mismos.

En otras ocasiones, se constata que, aunque existe demanda de trabajadores en determinados sectores, el problema no es la falta de formación, sino más bien la falta de atractivo de un determinado tipo de trabajo, de modo que la acción formativa como remedio para cubrir esos puestos resulta ineficaz. Habría que mejorar las condiciones de empleo en esos sectores, e incluso plantear determinados tipos de bonificación o subvención pública en esos segmentos específicos, pero siendo obvio que una inversión en formación no puede llegar a solucionar el problema real.

3.5. El caso particular de los subsidios a la contratación y de las bonificaciones en materia de seguridad social

Conexas a las anteriores se deberían incluir las medidas orientadas a “subvencionar” el empleo de determinados colectivos de trabajadores de manera temporal y limitada, por medio de reducciones de cuotas sociales o de aportaciones a los empleadores, generalmente indirectas, a través de reducciones tributarias o de otro tipo. Dentro del “Paquete Europeo” de empleo sí que se mencionan las subvenciones, orientadas a nuevas contrataciones.

De nuevo, estas medidas, más que crear empleo, estimulan que el empleo existente se aplique a determinados trabajadores -mayores o menores de cierta edad, por ejemplo- aunque también, en una determinada proporción, puede significar una mayor oferta de empleos toda vez que el mismo disminuye su coste en términos absolutos.

Se trata, por lo demás, de medidas que tienen un coste económico significativo, y que por lo tanto no pueden ser extendidas sin límites, además de que, de perpetuarse o extenderse, tendría efectos distorsionadores respecto de la competencia y perjudicaría la contratación de otros trabajadores en condiciones normales. Es decir, no necesariamente crearían empleos estructuralmente factibles, sino que, o bien crearían empleos artificialmente y dependientes sólo del mantenimiento de la subvención, o bien estarían premiando de manera poco equitativa empresas que bien podrían pagar el coste completo del trabajo, pero que, dado que existen subvenciones, las aprovechan, o bien se contratan de manera no productiva, sino solo atraídos por su bajo coste. Por lo anterior, su incidencia

en un entorno geográfico determinado donde ya existe una fuerte presencia de una determinada industria que puede seguir creciendo más aún si se multiplica la mano de obra preparada.

sobre el volumen de empleo es asimismo limitada, y solo es sostenible si se aplica a fines socialmente muy justificados. Su finalidad, así pues, no sería primordialmente mitigar el desempleo sino perseguir un fin social distinto sin duda muy deseable, como el de integrar en el mercado de trabajo a colectivos de trabajadores que lo precisan y que de otra manera sería casi imposible que pudieran introducirse en el mercado de trabajo, pero que en términos generales su incidencia en el volumen total de empleos es reducida.

Los subsidios a la contratación deben considerarse herramientas temporales, costosas y solo efectivas realmente cuando se orientan a la inclusión de grupos específicos que requieren políticas de inclusión que no se lograrían. En cierto modo, suponen un último recurso para atender la situación de estos colectivos particulares.

El programa de subsidios a la contratación hoy vigente en España transcurre precisamente en esta tendencia.

Tras el *Real Decreto-ley 1/2023 (BOE de 11 de enero)* sobre incentivos a la contratación laboral, se mantiene en el caso español una línea orientada a bonificar sobre todo a la contratación indefinida materializada en subvenciones y en reducción de cuotas de seguridad social. Sus beneficiarios serán sobre todo las “*personas de atención prioritaria*” según el concepto que de las mismas tiene la Ley de empleo -art. 50- y especialmente menciona a los discapacitados, personas en riesgo de exclusión social y mujeres víctimas de trata o violencia de género y víctimas de terrorismo.

Se mantienen también importantes bonificaciones en cotizaciones que consideran otras circunstancias: Contratación laboral de personas con capacidad intelectual límite o readmitidas tras cesar en la empresa por incapacidad permanente (arts. 14-16), contratación de mujeres víctimas de violencia de género, de violencias sexuales y de trata de seres humanos y explotación sexual o laboral así como en situación de cambio de puesto riesgo durante el embarazo o enfermedad profesional (arts. 16-19), contratación de personas en situación de exclusión social y desempleadas de larga duración y víctimas del terrorismo (arts. 20 a 22), contratación formativa y su transformación en contratos indefinidos y contratación de personal investigador en formación (arts. 23 a 27), apoyo al empleo en la economía social y en ámbitos o sectores específicos (Arts. 29-31). Este epígrafe abarca los supuestos de incorporación de socios cooperativistas o de miembros de SAL, y determinados incentivos para el sector agrario, turístico y para determinados trabajadores y circunstancias en Ceuta y Melilla.

Igualmente, se mantiene otro tipo de bonificaciones en las disposiciones adicionales, como las de personas cuidadoras en familias numerosas, contratación de discapacitados, trabajadores autónomos, o personal investigador, entre otros.³⁸

³⁸ Disposiciones Adicionales 1ª a 10ª de la Ley citada.

3.6. ¿Son eficaces para disminuir el desempleo las políticas formativas y de bonificaciones?

Como ya se ha planteado páginas atrás, viene siendo usual en la política actual que los gobiernos adopten medidas en materia sobre el empleo que tienen efectos contradictorios.

De un lado, de acuerdo con los programas políticos hoy más extendidos, apuestan por implantar medidas que se perciben como deseables y de alta consideración por la mayoría de la población. Medidas orientadas a fijar legislativamente altos estándares de protección social y laboral, de “derechos sociales”. Es difícil, una vez que se adoptan, encontrar a instituciones, personas, medios de comunicación o incluso partidos de la oposición, que las critiquen, pues ven en ellas habitualmente un signo deseado y esperable del progreso social. ¿Cómo cuestionar públicamente un aumento del SMI? ¿O un aumento de los descansos con razón de la maternidad o de la paternidad? ¿O una reducción de jornada? Son medidas que despiertan gran aceptación y, prácticamente, sólo los representantes de los empresarios –aunque ello no sea irrelevante, precisamente- las cuestionan de modo explícito.

Pero, de otro lado, se elude el importante inconveniente de muchas de estas mejoras: pueden incidir negativamente en la creación o mantenimiento del empleo. Un aumento de los estándares de empleo que no se soporta en un aumento simultáneo o previo de la productividad puede provocar la mejoría de la situación de quienes mantienen su empleo, pero a nivel global puede causar inflación, resistencia a nuevas contrataciones o amortizaciones de los puestos de trabajo menos añadido, que coinciden con los de los trabajadores más vulnerables³⁹.

El aumento de los costes y la merma de la productividad lastran el dinamismo empresarial y el deseo de contratar.

La aplicación de remedios como los que se acaban de ver -formación y bonificaciones en materia de cotizaciones- sirven básicamente para ayudar a que no quede ningún puesto de trabajo sin cubrir –reduciendo así el desempleo friccional- y para dar preferencia a los trabajadores más vulnerables a la hora de ser contratados. Igualmente, las prestaciones por desempleo representan un complemento indispensable para salir al paso de los estados de necesidad derivados del retraso o imposibilidad de acceder a un nuevo empleo.

Pero son medidas –hay que reiterarlo- que no ayudan a aumentar la creación de nuevos empleos, que es una demanda clamorosa de nuestro mercado de trabajo.

Curiosamente -o no tanto- los problemas al respecto de nuestro mercado de trabajo residen no sólo en la falta de cualificación sino también la sobrecualificación o la existencia de cualificaciones que no encuentran demanda en el mercado de trabajo.

³⁹ Informe Banco de España) cit. pag 191.

Se constata en la abundancia excesiva de titulados universitarios en especialidades que carecen de una demanda específica, de modo que en España el 30% de los jóvenes entre 25 y 34 años están empleados en puestos no incluidos en categorías gerenciales o profesionales⁴⁰. Todo ello con independencia de que existen determinados ámbitos -ciencias de la salud, profesionales científicos en general- donde existe una demanda de profesionales no suficientemente cubierta, por lo que la cuestión realmente que plantea la sobrecualificación reside en la existencia de egresados de nivel superior que no tienen en el mercado de trabajo una demanda acorde. Sin embargo, es obvia la necesidad de trabajadores especializados en habilidades adaptadas a las nuevas tecnologías, siendo sobre todo éstas las que reclaman mayor formación y donde más cuesta encontrar trabajadores convenientemente formados.

El nivel de desajuste parece estar en torno al 6%, según los estudios estadísticos más recientes⁴¹.

El apoyo a la cualificación de trabajadores en sectores que ofrecen mayor empleabilidad es por lo tanto un enfoque acertado y necesario en las políticas de empleo. Sin embargo, hay que admitir igualmente que por más que se acentúe la atención a este colectivo, las mismas tienen sus limitaciones.

Sin negar que haya que seguir invirtiendo en formación y sobre todo, estando muy atentos a averiguar dónde residen las nuevas áreas de creación de empleo.

Tampoco puede perderse de vista el posible efecto que pueda tener el contexto de ayudas sociales que puedan tener los desempleados: un nivel elevado de ayudas para el caso de desempleo, siendo algo muy deseable en principio, puede no obstante incidir en ser más exigentes en las condiciones del trabajo al que se aspire, o demorar el regreso al mercado de trabajo, a la espera de que llegue el más idóneo, el más esperado, a costa de no aceptar ofertas de empleo inmediatas o en las condiciones o lugar no tan deseados⁴². Tema éste siempre

⁴⁰ B. Cueto Iglesias y M. Escalonilla González, “Desajuste educativo en el mercado de trabajo en España”, en *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, oct. 2023, pág. 8. Publicad en <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/que-es-observatorio/Revista-cuadernos-del-mercado-de-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Ajustes-y-desajustes-de-la-oferta-y-demanda-de-empleo/desajusteeducativoenelmercadodetrabajoenespaa>

Se trata del mayor porcentaje de Europa, sólo superado por Grecia, que es el 41,4%

⁴¹ B. Cueto Iglesias y M. Escalonilla González, *Desajuste educativo...* Cit. Pág. 4,

⁴² J. F. Bellod Redondo, “Prestaciones por desempleo y tasa de paro en España”, *Revista de Economía Crítica*, nº23, primer semestre 2017, pags 60 y ss. Entiende este autor que un aumento de las prestaciones sociales no incide en el nivel de desempleo, esto es, no hace aumentar la tasa de paro. Los economistas clásicos liberales, como Friedman o Hayek establecieron la idea contraria que no es otra que la de que altas prestaciones sociales para el caso de desempleo desincentiva la búsqueda de trabajo, de modo que incide en la tasa de desempleo. El Informe del Banco de España cit. Pág 182 incide en esta preocupación: *Por su parte, las prestaciones por desempleo*

polémico, pero que no se puede eludir. Afirmo el Banco de España en su informe de 2013⁴³

“...Por ejemplo, tanto los costes de despido —cuyo objetivo principal es evitar la destrucción ineficiente de puestos de trabajo— como las prestaciones por desempleo —que buscan paliar el descenso de las rentas salariales que sufren los trabajadores desempleados— tienen efectos sobre la empleabilidad y la movilidad laboral. Así, la literatura económica apunta a que unas elevadas indemnizaciones por despido junto a unas generosas prestaciones por desempleo, que empujen al alza los salarios de reserva de los trabajadores, estarían asociadas a un nivel de desempleo estructural alto”.

4. VALORACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS Y ALGUNAS PROPUESTAS

Con excepciones, España ha venido insistiendo por largo tiempo en una aplicación clásica de medidas de reducción de desempleo y en particular de políticas activas de empleo que no han logrado desplazarla como uno de los países con más desempleo de toda la Unión Europea. Incluso en sus mejores periodos, siempre ha estado por encima de la media.

En efecto, las políticas activas de empleo en España han permanecido, de una u otra manera, bastante continuistas a lo largo de los años, con indudables mejoras técnicas, de gestión y de coordinación, sin duda. Pero el aprendizaje que sacamos de ello no nos puede hacer optimistas: si seguimos siendo el país prácticamente con más desempleo de la Unión Europea y también dentro de la OCDE, a pesar de haber mejorado las políticas activas de empleo en calidad y gestión, así como en el enorme incremento fondos aplicados a las mismas, la pregunta inevitable es la de qué estamos haciendo mal. La respuesta, ¿está España abocada al fatalismo? ¿Es España un país “maldito” en materia de empleo, que debe estar siempre en el furgón de cola y no le es posible salir de ese destino implacable? ¿La única alternativa es, como mucho, forzar las lecturas estadísticas y justificar cada tropiezo con causas exógenas, externas, inevitables y por lo tanto invocar la resignación o peor aún, insistir en políticas que no han tenido el éxito deseado?

Lo cierto es que —para no caer en el tópico “síndrome del loco”— no deberíamos reiterar políticas una y otra vez y esperar resultados distintos; a la espera, como mucho, de circunstancias externas que nos favorezcan de manera aleatoria.

deben ofrecer una adecuada protección a los parados, sin que ello perjudique los incentivos a la búsqueda de empleo y a la movilidad laboral.

⁴³ *Op. cit.* Pág. 212

Es cierto que España puede tener algunos inconvenientes debidos a sus singularidades para dificultar el logro del pleno empleo. Citemos entre estos la fuerte presencia en su economía de un sector agrícola llamado en gran parte a la estacionalidad y también de un sector turístico que participa en buena medida de ese carácter. Pero también es un país con indudables ventajas competitivas que, de hecho, han logrado que España sea considerada una potencia mundial en muchas áreas y la cuarta economía de la Unión Europea. Y, por último, no se olvide que en España es muy tangible la paradoja de que existen más de 1.845.877 de perceptores de prestaciones por desempleo⁴⁴ y 2.755.300 desempleados⁴⁵ mientras que al mismo tiempo atrae a un gran número de trabajadores internacionales comunitarios o extracomunitarios, lo que no es tampoco fácil de entender y debe lanzar un mensaje claro a nuestros gobernantes.

De lo que se ha expresado en las páginas anteriores podría concluirse lo siguiente:

- Las “políticas activas de empleo” en España se manejan con bastante soltura y experiencia por nuestras administraciones y sus colaboradores. Hay espacio para la mejora, naturalmente, y deben mejorarse, llegando cada vez mejor a sus destinatarios, anticipándose a los nichos de empleo y prestando una ayuda eficaz a empresas y trabajadores. Y por supuesto, eliminando las tentaciones no ya de fraudes, sino de usos ineficientes o formalistas de estos fondos. Por ello, hay también que examinar si la inversión en determinados ámbitos, como el formativo, es la más acertada y eficaz, de una manera abierta, crítica, y sin dudar del uso de evaluadores externos e independientes que valoren objetivamente el éxito de estas políticas
- Hay que preguntarse seriamente sobre la eficacia de los servicios públicos de empleo y su margen de mejora. ¿Prestan realmente un servicio proactivo y eficaz de orientación profesional a quienes buscan empleo, así como de asesoramiento a las empresas? ¿Encuentran en ellos un agente real que les ayude a hallar a las personas necesarias en cada momento?
- La legislación laboral: ¿puede ser mejorada de manera que estimule la creación de empleo, la contratación? No se trata ya de observar los niveles cuantitativos de salarios. En general, los empresarios saben que el trabajo de calidad debe ser retribuido de acuerdo con los estándares hoy en día requeridos y no objetan a ello si ese trabajo produce el rendimiento adecuado ¿existe seguridad jurídica y regulatoria en materia laboral? ¿Son convenientes tantos cambios constantes

⁴⁴ Datos SEPE Agosto 2024 <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/estadisticas-prestaciones/informe-prestaciones.html>

⁴⁵ <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA2T24.htm#:~:text=Desempleo%20y%20tasa%20de%20paro,del%20%2D7%2C47%25.&text=La%20tasa%20de%20paro%20se,el%20de%20mujeres%20en%20113.400>. Datos 2º trimestre 2024

en cuanto a obligaciones formales, anuncios de reformas legales, introducción de nuevas causas de nulidad? ¿Es conveniente que el régimen legal de las extinciones contractuales esté rodeado de tantas incertidumbres y de que hayan proliferado las causas de nulidad objetiva?

- Más específicamente, en cuanto al coste directo del trabajo: ¿Se está considerando el impacto sobre el empleo de unas cotizaciones altas como las actuales y también de sus proyectadas subidas? ¿Se ha valorado convenientemente el impacto sobre la creación de empleo futuro y sobre el coste de las prestaciones por desempleo que habrá que pagar, incrementando así el propio gasto de la seguridad social? Y, es más, ¿se ha ponderado suficientemente el coste de las prestaciones de la seguridad social y de los nuevos costes impuestos para las empresas en materia de reducción de jornada o de concesiones de nuevos permisos a los trabajadores?
- ¿Se ha valorado suficientemente la marcha de la productividad del trabajo y de las medidas que habría que adoptar para que aumentase? Los datos sobre absentismo y, en general, de pérdida de productividad que ya se han expuesto, no son alentadores y, a la postre, son un factor de encarecimiento injustificado del trabajo, pues se produce no para retribuirlo mejor -lo que es deseable- sino por su ineficiencia, lo que desincentiva la contratación.
- En cuanto al fomento del emprendimiento: ¿Se está considerando con sinceridad la situación de la pequeña y mediana empresa, que son las que tienen mayor capacidad de crear y mantener empleo a la hora de diseñar la legislación laboral y el marco de la negociación colectiva? ¿Se es consciente de las cargas de todo tipo, incluidas las regulatorias, que abordan estas empresas incluso en su etapa inicial? Se valora suficientemente el impacto singular que tiene sobre ella la imposición de determinadas medidas como reducción de jornada o aumentos de posibilidades de conciliación, suspensiones de contrato de trabajo, permisos.... Todas muy legítimas aspiraciones, naturalmente, ¿pero es posible atenderlas por pequeñas empresas con pocos empleados y cuya rentabilidad está con frecuencia al límite de subsistencia o por familias de clase media (como es el caso del servicio en el hogar)?
- En cuanto a las prestaciones por desempleo y otras prestaciones sociales: ¿hasta qué punto no se pueden considerar –sobre todo las segundas- como desincentivadoras de conseguir un empleo? ¿Se trata de situaciones que se puedan seguir abordando de modo automático, casi a través de aplicativos informáticos? ¿Habría que prestar más atención a valorar la verdadera intención del interesado de reintegrarse al mercado de trabajo apoyándolos en ese propósito?

Se trata de un conjunto de cuestiones que, ciertamente, no pueden abordarse en la profundidad requerida dentro del marco de este breve artículo, pues afectan

a los puntos esenciales no sólo de la política de empleo, sino del propio Derecho del Trabajo. Pero lo cierto es que seguir insistiendo en invertir enormes cantidades de dinero en políticas activas de empleo centradas sobre todo en formación e intermediación laboral pública, sin paralelamente crear un entorno que propicie el emprendimiento y que anime a los empresarios a contratar en condiciones que tengan sentido económico, no va a llevar a mejorar la situación.

Mantener nuestro mercado de trabajo en esa línea “templada” en la que un mes tras otro se hace una lectura más o menos esperanzadora y positiva de determinadas estadísticas, pero sin bajar desde hace años de los dos dígitos, debiera llevar al Gobierno, al Legislador y a los agentes sociales a hacer una autocrítica mayor, a buscar soluciones más atrevidas, más rupturistas incluso, alejadas de los tópicos, de la autocomplacencia y de la perseverancia en unas políticas que han dado resultados de mejoras muy endebles que nos mantienen –como una maldición que nos persiguiera- muy alejados de los estándares europeos y de los países desarrollados y sobre todo, de la aspiración constitucional al pleno empleo.