

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi García Viña (*España*), José Luis Gil y Gil (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), María Luz Rodríguez Fernández (*España*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Jorge Baquero Aguilar (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra Hernández (*España*), Carolina Blasco Jover (*España*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), María Belén Fernández Collados (*España*), Alicia Fernández-Peinado Martínez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Miguel Ángel Gómez Salado (*España*), Estefanía González Cobaleda (*España*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), José Luis Ruiz Santamaría (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Viqueira Pérez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Maddalena Magni (*Italia*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Francesco Nespoli (*Italia*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España*

Macarena HERNÁNDEZ BEJARANO**

RESUMEN: Un problema estructural que padece la sociedad actual es la dificultad que tienen los jóvenes para acceder y permanecer en el mercado de trabajo. Agravado en los últimos tiempos por la crisis económica del 2008 y la pandemia derivada del Covid-19, el desempleo juvenil centra la atención política de la UE y de los Estados miembros y se enquistó en algunos Estados como España cuyas políticas muestran su dificultad para reducir sus elevadas cifras.

Palabras clave: Desempleo, jóvenes, políticas de empleo, garantía juvenil.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Panorama general del empleo juvenil. 3. El desempleo juvenil en España: principales factores causantes. 3.1 La estructura del mercado de trabajo. 3.2. El tejido productivo. 3.3. La adecuación del sistema educativo al mercado de trabajo. 4. La Garantía Juvenil: su nivel de impacto y las nuevas orientaciones comunitarias. 5. Evolución de la política de empleo en España tras la implantación de la Garantía Juvenil. 6. Las nuevas políticas en España para afrontar los retos del futuro. 7. Reflexión final. 8. Bibliografía.

* El trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de I+D, *El acceso a la justicia de las personas vulnerables* (PID2021-123493OB-I00).

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (España).

An Approach to the Problem of Youth Unemployment in Spain

ABSTRACT: A structural problem that current society suffers is the difficulty that young people have in accessing and remaining in the labour market. Aggravated in recent times by the economic crisis of 2008 and the pandemic derived from Covid-19, youth unemployment focuses the political attention of the EU and the Member States and is entrenched in some States such as Spain, whose policies show their difficulty in reducing their high numbers.

Key Words: Unemployment, youth, employment policies, youth guarantee.

1. Introducción

En las últimas décadas el desempleo juvenil centra la atención de instancias internacionales y comunitarias acrecentado en los últimos tiempos por dos hechos bien distintos: la crisis económica global del 2008 y la pandemia causada por el Covid-19. Ambas situaciones han tenido una fuerte repercusión en los mercados de trabajo, incidiendo en mayor medida en las condiciones de empleo y de protección social en la población joven. Precariedad laboral, bajo nivel de protección social y aumento en el nivel de pobreza y exclusión social son aspectos que se enquistan en los modelos de Estados del bienestar dificultando la integración social digna de las generaciones más jóvenes y sus expectativas de desarrollo personal y familiar.

Recientemente Nicolas Schimt (Comisario de Trabajo y Derechos Sociales de la UE) afirma que «Es nuestra prioridad ayudar a los jóvenes a integrarse en el mercado laboral, especialmente aquellos que tienen más dificultades, porque también tienen muchas fortalezas»¹. Con ese fin se desarrollan iniciativas apoyadas con importantes fondos económicos. Sin embargo, los datos publicados por Eurostat confirman dos hechos constatables en la realidad actual. Por un lado, que las medidas puestas en práctica por la UE no han conseguido, en términos de efectividad, los resultados esperados. Por otro, la existencia de importantes desigualdades en términos de empleo juvenil entre unos Estados y otros. Ejemplo de ellos es Alemania, especialmente destacable por su baja tasa de desempleo juvenil (5,4%), la más baja de la UE. Y en sentido opuesto, España, a la cabeza con la tasa de desempleo juvenil más elevada de la UE (27,9%) solo superada por Grecia (29,5%)². Esta situación diferencial motiva la realización del presente trabajo, que se aproxima a la situación del empleo juvenil en España. Se analizan los que se consideran sus principales factores causantes y se muestran los resultados de las políticas públicas puestas en marcha y las medidas de corrección en el diseño actual que se derivan de los compromisos comunitarios asumidos por España para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, generar nuevas oportunidades y ofertas de empleos de calidad y, en un futuro próximo, reducir su tasa de desempleo. Queda al margen de este análisis las repercusiones de todo orden de la delicada situación política internacional que se deriva del actual conflicto bélico entre Rusia y Ucrania que, de seguro, repercutirá en la población

¹ EUROPEAN COMMISSION, *Commissioner Schmit visit spotlights youth employment organisation in Duisburger Werkkiste*, en ec.europa.eu/european-social-fund-plus (traducción de la A.).

² Datos disponibles en R. FERNÁNDEZ, *Tasa de paro juvenil en los países de la Unión Europea en 2021-2022*, en es.statista.com, 3 agosto 2022.

joven.

2. Panorama general del empleo juvenil

Un hecho característico de esta sociedad actual y que compromete el futuro de las nuevas generaciones es la dificultad que tienen los jóvenes para acceder y permanecer en el mercado de trabajo. No es ninguna novedad si hacemos referencia al problema que presenta el empleo juvenil en las sociedades avanzadas. Sus dificultades de acceso a un empleo y su vulnerabilidad en los períodos en los que disminuye la demanda de mano de obra ya se puso de manifiesto en la última crisis financiera mundial y más recientemente en la pandemia originada por el Covid-19. Tampoco es novedoso afirmar que el desempleo juvenil proyecta para este colectivo una realidad grisácea en la que predomina la precariedad, la falta de oportunidades y de trabajo digno, la desmotivación, el abandono temprano en los estudios, así como un preocupante incremento de dos subgrupos de jóvenes con importante riesgo de exclusión social: por un lado, aquellos que ni estudian ni trabajan, los denominados NINI (jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni buscan empleo; en inglés NEET) y que suponen una media en la UE-27 de 13,7% de la población entre los 15 y 29 años de edad³ y, por otro, los “trabajadores pobres”, denominados así por las características de su relación laboral, en la que predomina la temporalidad y los bajos salarios. Una radiografía del problema ciertamente preocupante son los datos que se barajan. Según la OIT a nivel mundial existen 68 millones de jóvenes (mujeres y hombres) están buscando trabajo y 123 millones que están trabajando pero viven en la pobreza⁴. A nivel de la UE y según datos referidos a diciembre de 2021, el desempleo juvenil alcanza la elevada cifra de 2.748 millones⁵. Cifras que incitan a reflexionar sobre el grado de efectividad de las medidas puestas en marcha para frenar esta situación.

³ Por grupos de edad la proporción correspondiente fue del 6,8% para los de 15 a 19 años, el 14,8% para los de 20 a 24 años y el 17,3% para los de 25 a 29 años. El objetivo que se ha propuesto la UE es el de reducir para el 2030 la tasa de NINI a 9%. Datos disponibles en EUROSTAT, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training (NEET)*, en ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained, 15 junio 2022, § *The NEET rate within the EU and its Member States 2021*. Según datos de la OIT, a nivel mundial existen 270 millones de jóvenes NINI (no tienen empleo, ni educación ni capacitación). *Vid.* www.decentjobsforyouth.org, sección *About*.

⁴ *Vid.* www.decentjobsforyouth.org, sección *About*, cit.

⁵ Según los datos obtenidos de Eurostat de la cifra arriba citada 2.222 millones de jóvenes desempleados se encontraban en la eurozona. *Vid.* cifras en EURODESK ESPAÑA, *Eurostat: Tasa de paro zona euro diciembre 2021*, en www.eurodesk.es, 2 febrero 2022.

Desde la ONU se insiste, ahora más que nunca, en la necesidad imperiosa de cumplir los ODS para «asegurar el bienestar de las personas, las economías, las sociedades y de nuestro planeta»⁶. Y en esa línea los estudios realizados por la OIT (que abordan la eficacia de las políticas activas de empleo y de los programas nacionales que han atendido al empleo juvenil), subrayan la necesidad de ayudar a los jóvenes a encontrar un trabajo decente para conseguir los ODS⁷. Recomienda intervenciones que promuevan el crecimiento del empleo, el desarrollo de habilidades, el trabajo por cuenta propia, la mejora de las condiciones de empleo, de la protección y diálogo social⁸. Con tales objetivos el marco de políticas sobre las que se aconseja que se ha de trabajar debe dirigirse a apoyar el empleo y al mantenimiento de ingresos por la vía de ayudas financieras y reducciones fiscales para las empresas y de medidas de conservación del empleo para los trabajadores mediante acuerdos de reducción de jornada y de prestaciones parciales por desempleo, de expansión de la protección social y de programas de asistencia social o de empleo público. Pero con un nuevo enfoque, es decir, poniendo el centro de atención en el ser humano⁹.

3. El desempleo juvenil en España: principales factores causantes

El crecimiento del desempleo juvenil y de sus factores causantes es un tema objeto de amplio debate doctrinal y de reiterados estudios de los que se obtienen respuestas heterogéneas y, en algunos casos, contradictorias¹⁰. Hay quien opina que esa falta de consenso ha sido un factor impeditivo para que las políticas laborales y educativas llevadas a cabo no hayan tenido la efectividad deseada para atajar el desempleo juvenil¹¹. Donde sí existe consenso es en su tipificación: el desempleo juvenil es un problema que no

⁶ NACIONES UNIDAS, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021*, 2021, p. 68.

⁷ Vid. NACIONES UNIDAS, *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*, en www.un.org, 1º noviembre 2018.

⁸ Vid. ILO, *What stands between youth and decent jobs?*, § *Being poor despite having a job*, en www.ilo.org, 21 febrero 2020.

⁹ Cfr. OIT, *El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas*, Observatorio OIT, 18 marzo 2020, pp. 8-10; OIT, *Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19*, Nota OIT, 30 junio 2020, pp. 16-18; OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis*, Observatorio OIT, 25 enero 2021, p. 3.

¹⁰ Vid. A. MORENO MÍNGUEZ, *La empleabilidad de los jóvenes en España: Explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica*, en *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 2015, n. 1, p. 4.

¹¹ *Ibidem*, pp. 15-17.

puede abordarse analizando un solo aspecto. Su carácter poliédrico implica un análisis transversal utilizando un conjunto de variables muy diversas, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Siendo conscientes de su magnitud y del limitado margen de este trabajo, se relacionan a continuación aquellas que, a nuestro juicio, entendemos claves en su análisis.

3.1. La estructura del mercado de trabajo

La estructura del mercado de trabajo y su funcionamiento es uno de los principales aspectos a la hora de analizar el desempleo juvenil¹². Como se sabe, el mercado laboral español presenta, desde los años 80, determinadas circunstancias como la temporalidad y la precariedad que lo particularizan y lo diferencian de otros mercados de la UE. Prueba de ello son los datos de temporalidad obtenidos de Eurostat (24,1%) que indican que España es uno de los países de la UE con mayor tasa de temporalidad, superior en algo más de 10 puntos a la media de la UE-27¹³.

Siendo la contratación temporal un modelo caracterizado por su flexibilidad (tanto para las empresas, que pueden adaptar sus necesidades de mano de obra según sea el nivel de actividad en cada momento, como para los trabajadores, que pueden elegir esta modalidad contractual según sean sus necesidades), en el caso de España, es la base que durante décadas ha sustentado el mercado de trabajo. Es decir, la contratación temporal viene siendo reiteradamente utilizada por las empresas, y no solo para satisfacer la demanda de empleo de carácter estacional, sino también la permanente¹⁴. Un recurso excesivo/abusivo de esta tipología contractual, que se ha venido utilizando no solo en el ámbito de la empresa privada, sino también por parte de la propia Administración favorecida por las políticas dispuestas para mejorar el nivel de empleo¹⁵.

¹² *Ibidem*, pp. 6.

¹³ Según datos de Eurostat la tasa de temporalidad en España es superior en algo más de 10 puntos a la media de la UE-27. Las estadísticas de la OECD, *Temporary employment*, en data.oecd.org, 1º septiembre 2022, reflejan similares datos.

¹⁴ Vid. C. RODRÍGUEZ, J. RAMOS, *El sistema español de Garantía Juvenil y Formación Profesional Dual en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo*, ICEI Working Paper, 2016, n. 1, p. 17.

¹⁵ Recuérdese, por ejemplo, el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores regulado en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral (en *BOE*, 7 julio 2012, n. 162), ya derogado por el RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (en *BOE*, 29 diciembre 2018, n. 314), modalidad contractual que permitía a las empresas la contratación de jóvenes incluyendo un período de prueba de hasta un año

No obstante, se ha de añadir que, en los últimos meses se ha iniciado una cierta recuperación de la contratación indefinida, favorecida por la intensificación de las actuaciones de la ITSS y, en particular, por los efectos de la regulación de la contratación llevada a cabo por la reciente reforma laboral (RD-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo)¹⁶.

Pero centrándonos en el empleo juvenil y refiriéndonos a la contratación temporal hay que aclarar que el recurso a ella para contratar a jóvenes se utiliza, con carácter general, no solo en España, sino también en otros países. Lo que sucede en nuestro mercado es que el empleo temporal es, prácticamente, la única opción que disponen los jóvenes para acceder al mercado de trabajo. Es decir, se trata de una temporalidad obligada, no querida por una parte importante de los jóvenes, hecho este que desincentiva sus necesidades formativas¹⁷. A diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Alemania, donde la contratación temporal es una opción voluntaria, esto es, preferida por los jóvenes, porque les permite compatibilizar períodos formativos con períodos de trabajo y, de este modo, aspirar a un mejor puesto de trabajo en un futuro. Y esta diferencia se observa en los datos obtenidos de Eurostat que sitúan la tasa de empleo temporal parcial no deseado de los jóvenes en España en el 51,6% y en Alemania en el 6,7%, siendo la media de la UE-27 del 25,7%¹⁸.

permitiendo la extinción de la relación laboral sin justificar el cese ni abonar indemnización. O también las modificaciones introducidas por la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (en *BOE*, 28 junio 2017, n. 153), en relación con los contratos para la formación y el aprendizaje para hacerlos más atractivos al empresariado primando la mano de obra temporal y barata sobre la propia finalidad formativa que corresponde a estas tipologías contractuales. Sobre ambos *vid.* M. HERNÁNDEZ BEJARANO, *Reformas introducidas en el contrato para la formación y el aprendizaje tras la Ley 3/2012, de 6 de julio*, en E. CASTELLANO BURGUILLO, I. FERIA BASILIO (dirs.), *Estudios en torno a la reforma laboral de 2012*, Punto Rojo Libros, 2013, p. 42. En relación con el contrato de apoyo a los emprendedores *vid.*, de la misma A., [El período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores: un ejemplo de vulneración de la Carta Social Europea. Sentencia nº 412/13 del Juzgado de lo Social nº 2 de Barcelona, de 19 de noviembre de 2013](#), en *Temas Laborales*, 2014, n. 124.

¹⁶ En *BOE*, 30 diciembre 2021, n. 313.

¹⁷ *Vid.* ADECCO GROUP INSTITUTE, *Anuario del Mercado de Trabajo 2022*, 2022, pp. 69 y 71.

¹⁸ *Vid.* EUROSTAT, *Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment for young people by sex and age*, en ec.europa.eu/eurostat, 4 julio 2022.

3.2. El tejido productivo

El sistema productivo español y sus fallas es otro de los factores a tener en cuenta en el estudio del desempleo juvenil¹⁹. Si se atiende a la estructura empresarial española, un primer dato a referir es el número de empresas activas. Como se sabe, la pandemia afectó al número de empresas, provocando una caída en sus cifras en todos los tamaños²⁰. Pero la recuperación económica iniciada durante el año 2021 no se ha traducido en una mejora en progresión ascendente de sus cifras a 1º enero 2022. Y de la información consultada se aprecia una nueva caída en el número de empresas²¹. Un dato que, si es tomado por sí solo, no basta para explicar el fenómeno del desempleo juvenil. Porque si se contrasta, por ejemplo, con Alemania, a la cabeza de los países con menor nivel de desempleo, se observa que España le supera en número de empresas²². Habrá que valorar otros aspectos, como, por ejemplo, el tamaño de las empresas.

Si se atiende a este último aspecto, una característica común en todos los Estados miembros es el predominio de la pequeña y mediana empresa (PYME). Muy diversas en cuanto a modelos de negocio, tamaños, edades y perfiles de los empresarios, emplean a 2/3 de la mano de obra asalariada y representan más de la mitad del PIB. De ahí que se afirme que las PYME constituyen la columna vertebral de la economía de la UE, como así lo ha hecho la recomendación de la Comisión en su Comunicación [Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital](#), de 10 de marzo de 2020²³. En este punto, lo destacable del tejido productivo español es, por un lado, la escasa presencia de grandes empresas – apenas un 0,1% del total –, de tal manera que puede afirmarse que el tejido productivo español está compuesto por PYME (99,9%). Por otro lado, que dentro de las PYME las predominantes son las de muy reducida dimensión que, en su mayoría, no cuentan con trabajadores. Tan solo el 4,5% del total de empresas tienen 20 o más asalariados²⁴, aspecto este que en algunos informes se apunta como

¹⁹ Vid. A. MORENO MÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 5.

²⁰ Según el ADECCO GROUP INSTITUTE, *op. cit.*, p. 28, la reducción de empresas de todos los tamaños era un hecho que hacía dos décadas que no sucedía.

²¹ Cfr. INE, [El número de empresas activas disminuyó un 1,1% durante 2020 y se situó en 3,37 millones. El 18,0% de las empresas activas tenía 20 o más años y el 18,5% menos de dos](#), Nota de prensa, 13 diciembre 2021; MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, [Estructura y dinámica empresarial en España. Datos a 1 de enero de 2021](#), 2022, p. 6; MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, [Cifras PyME. Datos enero 2022](#), 2022.

²² Vid. los últimos datos referidos al año 2019 de EUROSTAT, [Number of enterprises in the non-financial business economy by size class of employment](#), en ec.europa.eu/eurostat, 18 mayo 2022.

²³ COM(2020)103 final.

²⁴ MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, [Estructura y dinámica empresarial en](#)

una debilidad estructural del sistema productivo con repercusión en la oferta de empleo²⁵.

Otro elemento estructural destacable es la antigüedad de las empresas españolas, más inestable cuanto menor es su tamaño (el 39,4% de las empresas sin asalariados tenían menos de 4 años de antigüedad). De la lectura de los anteriores datos quizás pueda explicarse, al menos en parte, otro aspecto más, y es el gasto de las empresas españolas en I+D+I, un 60% menos que la media europea en I+D+I²⁶.

Si se analiza el tejido productivo por sectores de actividad y su peso en el PIB, también es característico de la eurozona que el sector con mayor aportación al PIB sea el sector servicio (66,78%), seguido de la industria (21,48%) y la agricultura (1,64%). Situación que también se observa en España. Lo que resulta destacable en nuestro país es, por un lado, el peso del turismo y la construcción en la economía y el escaso peso del sector industria²⁷, hecho que nos mantiene muy alejados de nuestro principal referente, Alemania, que alcanza el 23% del PIB, una cifra alta en comparación con el resto de los Estados miembros²⁸. Por otro lado, la debilitada productividad laboral contracíclica de las empresas²⁹ y su menor competitividad. Ambas son circunstancias que nos diferencia de nuestros socios europeos como el alemán, que destaca por su competitividad externa y la alta calidad de su capital humano³⁰.

Los documentos consultados coinciden en que la mejora de la eficiencia empresarial requiere reformas estructurales que aumenten la productividad. Para ello, además de la necesaria inversión en innovación tecnológica y digital y de mecanismos de flexibilidad interna que permitan a las empresas su adaptación ante posibles cambios, se precisa de inversión en el capital humano. Lo que se traduce en incrementar la empleabilidad de los trabajadores (entre ellos los jóvenes) a través de la formación y

España. Datos a 1 de enero de 2021, cit., p. 6.

²⁵ ADECCO GROUP INSTITUTE, *op. cit.*, p. 29.

²⁶ *Ibidem*, p. 32.

²⁷ *Vid.* INE, *op. cit.*

²⁸ *Vid.* OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, *Alemania*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2022, p. 2, Tabla *PIB por sectores de actividad y por componentes del gasto (%)*.

²⁹ La productividad laboral contracíclica es una peculiaridad que caracteriza a la economía española. Se produce porque el crecimiento en la productividad no tiene lugar en las fases expansivas o período de crecimiento económico, sino que se producen en sentido inverso, es decir, en las fases o períodos de recesión económica, debido a que se destruyen las empresas y los empleos menos productivos.

³⁰ P. RAYA MELLADO, *¿Por qué es tan baja la tasa de paro en Alemania?*, en *eXtoikos*, 2011, n. 3, pp. 82-83.

recualificación continua y de adecuadas políticas de empleo y de protección frente al desempleo³¹. Y ello porque se entiende que «un mejor capital humano está vinculado a mejores niveles de empleo, salud, participación cívica, estabilidad política, e incluso a una mayor racionalización del consumo de energía y los recursos naturales, cuestiones esenciales para desarrollar un crecimiento próspero, inclusivo y sostenible»³². De esta forma, se optimizaría la eficacia de las inversiones previstas en un futuro próximo financiadas con los fondos europeos de recuperación (Next Generation EU)³³.

3.3. La adecuación del sistema educativo al mercado de trabajo

La formación de los jóvenes como elemento esencial para la inserción laboral es otro de los aspectos de especial atención. En este ámbito existe un consenso generalizado en la doctrina científica que entiende que una mejora en el nivel y de la calidad formativa de los jóvenes reduciría su nivel de desempleo³⁴.

Lo que sucede en España, es que existe un desajuste importante entre el sistema educativo y el mercado de trabajo³⁵. La formación que realizan los jóvenes no conecta bien con la demanda de trabajo por parte del sector productivo, ni en titulaciones ni en competencias. Situación que persiste desde hace décadas y que los poderes públicos no han podido o no han sabido corregir adecuadamente. De hecho, se cuantifica que el gasto público en educación para la población con edades comprendidas entre los 16 y 65 años es el 65% del gasto empleado en la Unión Económica y Monetaria³⁶. Señala también el anuario de Adecco sobre el mercado de trabajo que las disfuncionalidades estructurales de la economía española hacen que el tejido productivo se escore hacia actividades de menor valor añadido, reduciendo los incentivos de la población a formarse, lo que a la postre se traduce en un déficit educativo que dificulta la inversión en conocimiento y nuevas tecnologías que limitan el crecimiento empresarial. Un círculo

³¹ Vid. GOBIERNO DE ESPAÑA, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a Largo Plazo*, 2021, Desafío 1, *Ser más productivos para crecer mejor*, p. 53. Vid. también ADECCO GROUP INSTITUTE, *I Barómetro Adecco Outsourcing sobre productividad y eficiencia*, 2022, p. 6; J. MAUDOS, *Productividad y reformas estructurales, esa es la cuestión*, en *Cuadernos de Información Económica*, 2021, n. 285, pp. 49-50.

³² GOBIERNO DE ESPAÑA, *op. cit.*, p. 63.

³³ Vid. J. MAUDOS, *op. cit.*, p. 46.

³⁴ Vid. A. MORENO MÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ *Ibidem*, pp. 4-5.

³⁶ Datos del Banco de España en J. MAUDOS, *op. cit.*, p. 50.

vicioso en la economía española que afecta a su productividad³⁷. Pese a las directrices emanadas de la UE para su reforma, defectos en su diseño y aplicación han impedido que el mercado pueda aprovechar el potencial que representan los jóvenes.

Esta circunstancia ha polarizado el nivel educativo de los jóvenes hacia los extremos. Según datos de Eurostat, España presenta, por un lado, una importante proporción de titulados superiores (20,8%) superior a la media de la UE-27 (10%)³⁸. Por otro, se constata una elevada proporción de jóvenes con escaso nivel educativo bajo (40,4%) también en proporciones muy superiores a la media de la UE-27 (24%)³⁹. Resulta escasa la opción por la formación profesional intermedia, a diferencia de países como Alemania donde la formación profesional dual es un modelo a seguir para favorecer la empleabilidad y reducir el desempleo juvenil⁴⁰. Y no solo en cuanto a su modelo de formación profesional dual, sino también a las iniciativas que se están llevando a cabo, como el proyecto de empleo juvenil de Duisburger Werkkiste que brinda capacitación práctica y colocaciones a los jóvenes participantes en actividades de mejora de la comunidad, desarrollo del distrito, nuevos servicios sociales, etc.⁴¹.

Son varias las razones que apuntan a este desequilibrio de la formación profesional intermedia en España:

1. uno de estos factores es el abandono temprano en los estudios. Es decir, de jóvenes que no continúan su formación. En España la tasa de abandono temprano se sitúa en el 16% mientras que la media con la UE-27 es de un 9,9%⁴²;
2. otro de los aspectos a resaltar es la elevada tasa de NINI cercana al 15% y superior a la media UE-27 que se sitúa en el 13,1%⁴³;
3. un tercer factor a tener en cuenta es la existencia en España por parte de la población en general de una visión desacreditada hacia los estudios de formación profesional, considerados como una formación de segundo nivel y poco atractiva, especialmente para los jóvenes;

³⁷ Vid. ADECCO GROUP INSTITUTE, *Anuario del Mercado de Trabajo 2022*, cit., p. 71.

³⁸ Vid. EUROSTAT, *Youth unemployment by sex, age and educational attainment level*, en ec.europa.eu/eurostat, 4 julio 2022.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Vid. J.E. LÓPEZ AHUMADA, *Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión Europea y España*, en *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, 2021, n. 12, p. 28.

⁴¹ Vid. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*

⁴² Datos disponibles en EUROSTAT, *Early leavers from education and training by sex and labour status*, en ec.europa.eu/eurostat, 28 abril 2022.

⁴³ Datos disponibles en EUROSTAT, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training (NEET)*, cit., § *The NEET rate within the EU and its Member States 2021*.

4. un último aspecto a considerar es la concentración del alumnado de formación profesional en torno a determinadas titulaciones de formación profesional lo que provoca un exceso de oferta de mano de obra no adecuada a la demanda del mercado de trabajo⁴⁴.

Esta inadecuación que existe en España entre el nivel formativo de los jóvenes y lo que realmente demanda el empresariado plantea importantes problemas de inserción juvenil. Circunstancias que afectan a jóvenes con titulaciones de formación profesional resultando muy indicativos los datos de Eurostat. La tasa de empleo de jóvenes recién titulados en EFP (20-34 años) tuvo en España una fuerte caída entre los años 2018 (70%) al 2020 (50,3%). Este último dato sitúa a nuestro país a la cola de los Estados miembros, muy alejado de la media de la UE (76,1%) y tan solo superado por Grecia (43,7%)⁴⁵. Pero también afecta a jóvenes con titulaciones universitarias, que presentan una tasa de desempleo y de sobrecualificación (35%) superior a la media de la UE-27 (20%)⁴⁶.

4. La Garantía Juvenil: su nivel de impacto y las nuevas orientaciones comunitarias

El desempleo juvenil (14,9% tanto en la UE como en la zona euro) es política prioritaria de la UE. Como ya hicimos referencia, desde el inicio de la crisis económica del 2008 las cifras de desempleo juvenil, especialmente preocupantes en algunos países como España, han impulsado la acción comunitaria. Pese a sus reducidas competencias en materia de empleo y dentro de su margen de actuación vienen desarrollando mecanismos de los que se extraen medidas de orientación, coordinación y financiación a los Estados miembros con la intención de favorecer la empleabilidad de los jóvenes⁴⁷.

⁴⁴ Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *Jóvenes y Mercado de Trabajo en España*, Informe, 2020, n. 2, pp. 235-238.

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy para el futuro*, 2022, Anexo, p. 25.

⁴⁶ Datos disponibles en EUROSTAT, *Foreign citizens more likely than nationals to be over-qualified*, en ec.europa.eu/eurostat, 26 enero 2021, primera tabla. Estos datos contrastan con el resultado estadístico de las encuestas realizadas a las empresas por Adecco y que reflejan buenos datos en relación al número de empresas que realizan formación continua durante la jornada laboral o a la correspondencia entre las cualificaciones de sus empleados con las necesidades del puesto. Vid. ADECCO GROUP INSTITUTE, *Anuario del Mercado de Trabajo 2022*, cit., pp. 126-127.

⁴⁷ El antecedente inmediato de la política europea dedicada a los jóvenes fue la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico

De todos los instrumentos elaborados por la UE destaca la que se considera “medida estrella” para reducir el desempleo juvenil y mejorar la situación de los NINI, la Garantía Juvenil⁴⁸. Una iniciativa permanente que incide en la formación y en la empleabilidad como herramientas básicas para combatir el desempleo estructural. Definida como «una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal».

De gran importancia para cumplir con los compromisos del Pilar Europeo de Derechos Sociales (y en particular con el principio n. 4), este instrumento se acompaña de políticas europeas coordinadas que actúan como directrices para el desarrollo de las políticas nacionales de los Estados miembros.

A través de ella los Estados miembros crean un sistema de apoyo al empleo juvenil conforme a una serie de directrices de funcionamiento y de adopción de medidas que quedaron recogidas en la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil⁴⁹. Tales orientaciones se basaron en seis ejes: adopción de enfoques basados en la asociación, intervención y activación tempranas, medidas de apoyo que faciliten la integración laboral, uso de los fondos de la UE, evaluación y mejora continua del sistema y puesta en práctica rápida.

Su finalidad, tal y como se indica en la Recomendación citada, se dirige a

y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea](#), 15 septiembre 2010, COM(2010)477 final, en el marco de la Comunicación de la Comisión, [Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador](#), 3 marzo 2010, COM(2010)2020 final. A ella siguieron otras iniciativas como la [Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de mayo de 2012, sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud \(2012/2617\(RSP\)\)](#) (2013/C 264 E/11), el Paquete de Empleo Juvenil de 2012 (*vid.* EUROPEAN COMMISSION, [Employment package](#), en [ec.europa.eu](#), 6 febrero 2013), la [Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil](#) (2013/C 120/01), la Alianza Europea para la Formación de Aprendices de 2014 (*vid.* COMISIÓN EUROPEA, [Sobre la Alianza Europea para la Formación de Aprendices](#), en [ec.europa.eu](#), 20 enero 2022), la [Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014 sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas](#) (2014/C 88/01), además de otras iniciativas dirigidas a aumentar la movilidad formativa o laboral de los jóvenes entre los distintos Estados como los programas [Erasmus+](#), [Leonardo da Vinci](#) o el programa [EURES](#).

⁴⁸ Presente con algunas variaciones en documentos generales previos como la [Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros](#) (2005/600/CE) o específicos dirigidos a los jóvenes como la [Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendizaje \(2009/2221\(INI\)\)](#) (2011/C 351 E/05), y la Comunicación COM(2010)477 final, cit.

⁴⁹ [2013/C 120/01](#), cit.

«impedir el abandono prematuro de los estudios, fomentar la empleabilidad y eliminar los obstáculos de orden práctico al empleo»⁵⁰. En su doble vertiente, de empleabilidad y formativa⁵¹, la Garantía pretendía contribuir al cumplimiento de tres de los cinco grandes objetivos establecidos en la Estrategia *Europa 2020*⁵²: que el 75% de las personas de 20 a 64 años tengan empleo, que las personas que abandonan prematuramente los estudios representen menos del 10% y reducción en, al menos, 20 millones las personas en riesgo de pobreza y exclusión social).

Para su implementación la UE otorga apoyo financiero a los Estados principalmente a través del FSE y de la denominada Iniciativa de Empleo Juvenil, iniciativa creada por el Consejo Europeo para dar cobertura financiera al Paquete de Empleo Juvenil⁵³ (en el que se inserta la Garantía Juvenil y la Alianza Europea para la Formación de Aprendices⁵⁴) y dirigida a jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación y residentes en zonas con nivel de desempleo superior al 25%. Y para su supervisión y coordinación se utilizó el Semestre Europeo⁵⁵.

En paralelo a los instrumentos antes citados y a la necesidad de aumentar su empleabilidad, la UE adoptó la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014 sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas⁵⁶ y se introdujeron iniciativas para favorecer la movilidad transfronteriza de los jóvenes a través de los programas *Erasmus+* y *Leonardo da Vinci*.

A destacar de la Recomendación es el ajuste de su implementación a las particulares circunstancias nacionales, regionales y locales⁵⁷. Y también al

⁵⁰ *Ibidem*, considerando 20.

⁵¹ Un análisis de esta doble vertiente de la Garantía Juvenil en J.M. MORALES ORTEGA, *Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido*, en J.M. MORALES ORTEGA (dir.), *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Bomarzo, 2014, pp. 46-54.

⁵² [COM\(2010\)2020 final](#), cit.

⁵³ *Vid.* EUROPEAN COMMISSION, [Employment package](#), cit.

⁵⁴ *Vid.* COMISIÓN EUROPEA, [Sobre la Alianza Europea para la Formación de Aprendices](#), cit.

⁵⁵ La Iniciativa de Empleo Juvenil fue acordada por el Consejo Europeo en el marco financiero plurianual de 8 de febrero de 2013 para dar soporte económico a la Garantía Juvenil. Inicialmente contó una dotación de 6 400 millones de euros para el periodo 2014-2020 (3.200 millones de euros procedentes de una nueva línea presupuestaria de la UE complementada con otros 3.200 millones de euros de las asignaciones nacionales en el marco del FSE). Posteriormente, en el año 2017 se amplió a 8.800 millones de euros. *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, [Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados](#), 14 septiembre 2016, COM(2016)603 final.

⁵⁶ [2014/C 88/01](#), cit.

⁵⁷ Precisamente estas diferencias entre unos Estados y otros obligó a la Comisión Europea a llevar a adoptar medidas excepcionales reforzando la dotación económica de los fondos

género y diversidad de sus destinatarios, un colectivo muy heterogéneo en el que concurren colectivos especialmente vulnerables, que no se especificaban.

En definitiva, la Garantía Juvenil se crea como referente común básico para los Estados sobre el cual articular las políticas nacionales en materia de empleo juvenil. Con un doble reto: que todos los NINI – no solo los inscritos como desempleados – obtuviesen una buena oferta (de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas) en el plazo de cuatro meses después de terminar su educación oficial o quedarse en paro y que la medida alcance a todos los jóvenes – con o sin formación – menores de 25 años.

Implantada en los Estados miembros hay que reconocer que sus resultados han sido limitados. Pronóstico ya vaticinado por algunos por lo general de sus medidas y por su falta de vinculación jurídica – medida de “*soft law*” – que requiere de la necesaria voluntad y compromiso político de los Estados⁵⁸. Coinciden los estudios consultados en que se tratan de documentos que reiteran el discurso de otros anteriores, con medidas continuistas, poco incisivas y dotadas de insuficientes recursos para atender la magnitud del problema⁵⁹.

La evaluación de resultados realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo en siete Estados miembros (Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Portugal y Eslovaquia) y contenida en un informe de 2017⁶⁰ constató alguno de estos aspectos. En este informe el Tribunal analizó el avance de los Estados miembros en su articulación, el nivel de adecuación de las medidas y el uso de fondos europeos en la adopción de los seis ejes que se establecía en la Recomendación del 2012⁶¹. En el caso de España, el Tribunal de

comunitarios para aquellos Estados con niveles de desempleo superiores al 25%. Entre ellos España, país que recibió la mayor dotación económica de la Iniciativa de Empleo Juvenil (casi 950 millones de euros). Similar cantidad también la recibió por parte del Fondo Social Europeo. *Vid.* P. NIETO ROJAS, [Estrategias de inclusión social de los jóvenes no cualificados en el marco del sistema de garantía juvenil. Una aproximación comparada](#), en [esta Revista](#), 2018, n. 3, pp. 96-97.

⁵⁸ J.M. MORALES ORTEGA, *op. cit.*, pp. 34-36.

⁵⁹ Una crítica a la intervención comunitaria en esta materia en J.M. MORALES ORTEGA, *op. cit.*, p.25. *Vid.*, del mismo A., *La Estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa*, en M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO (dirs.), *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, 2013, p. 67.

⁶⁰ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, [¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil](#), Informe Especial, 2017, n. 5.

⁶¹ El primer informe que realizó el Tribunal de Cuentas Europeo en relación con la Garantía Juvenil fue el Informe Especial n. 3/2015, [Garantía juvenil de la UE: Se han dado los](#)

Cuentas Europeo reconoció tímidos avances en su aplicación. Constató cierto incremento en el número de NINI inscritos como desempleados entre el 2014 y el 2015 que obedecían a cuestiones procedimentales⁶². Detectó la falta de estudio de la población NINI y de sus carencias competenciales. Señaló también el incumplimiento del objetivo referido al acceso de todos los NINI a una oferta en el plazo de cuatro meses – incumplimiento extensible al resto de países evaluados –, la ausencia de estrategias con resultados intermedios y objetivos claros y la mala calidad de los datos aportados, imitaciones y dificultades informáticas para la gestión de los datos que impedían valorar de forma adecuada la eficacia de la medida. Asimismo, con datos de la OIT y de Eurofound el Tribunal cifró el coste de la medida en cuantías muy superiores a la financiación dispuesta. Una ayuda, que se consideraba reducida ante un problema de tal envergadura y que, junto a la también limitada financiación por parte de cada Estado y al riesgo que los importes recibidos redujeran los fondos nacionales disponibles para los NINI, puesto que limitaba las expectativas del Consejo.

Una dificultad añadida fue el incumplimiento de los Estados en los plazos establecidos por la Comisión para la justificación de los gastos (prevista para finales del 2015), hecho que obligaba a los no cumplidores al reembolso de los importes (en el caso de España, al justificar solo el 32% del importe de la prefinanciación inicial adicional recibida, se instó en el 2016 al reembolso de 273,6 millones de euros)⁶³.

Pese a las dificultades detectadas y a la limitación de sus resultados la Garantía Juvenil ha sido valorada de manera positiva por la Comisión Europea en la Comunicación *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años*, de 4 de octubre de 2016⁶⁴. Entiende la Comisión que con el citado instrumento se ha conseguido que el empleo juvenil se convierta en política prioritaria de los Estados miembros y que

primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos, que recoge el apoyo de la Comisión a los Estados miembros en la aplicación de la Garantía Juvenil.

⁶² Según el informe del TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*, cit., p. 27, cuadro 3, en relación con p. 36, este aumento en el número de NINI obedeció a dos factores: la demora en la notificación de los datos, que se inició en julio de 2014, y la ampliación del tramo de edad entre 25 y 29 años, lo que supuso un incremento de 390.000 inscripciones.

⁶³ Sin embargo, este reembolso no supuso una pérdida de fondos para España, puesto que la financiación total de la UE se mantuvo sin cambios. *Vid.* TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*, cit., pp. 58-59, en relación con p. 75.

⁶⁴ [COM\(2016\)646 final](#).

Éstos, desarrollen políticas de empleo con nuevos enfoques.

Una valoración positiva también fue realizada por el Consejo Europeo en las orientaciones anuales para las políticas de empleo de los Estados miembros (concretamente la Orientación n. 6) instando a la continuación y ejecución completa de la Garantía Juvenil⁶⁵. Petición a su continuidad que también realizó el Parlamento Europeo en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2021, sobre las políticas sociales y de empleo de la zona del euro en 2021 (2021/2062(INI))⁶⁶, dirigiéndose a los Estados miembros y a la Comisión para que, por un lado, diesen prioridad a la lucha contra el desempleo juvenil, en el contexto del instrumento de recuperación Next Generation EU. Y también para que se hiciera pleno uso de la Garantía Juvenil y de Programas Europeos como *Erasmus+*.

No obstante, las instancias comunitarias coinciden en la necesidad de realizar esfuerzos adicionales. Con vistas a dar continuidad y mejorar este instrumento en el año 2018 la Garantía Juvenil se inserta en el Principio n. 4 del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁶⁷. Posteriormente, se refuerza para aquellos países con tasas elevadas de desempleo (como sucede en España, Grecia o Italia)⁶⁸ en la Recomendación de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo⁶⁹, sustituyendo de este modo a la Recomendación de 22 de abril de 2013⁷⁰.

En la nueva Recomendación, de mayor concreción que la anterior, se diseñan nuevas orientaciones estructuradas en cuatro fases (inventario, divulgación, preparación y oferta). Como aspectos destacables se resaltan:

- 1) En primer lugar, la ampliación de la franja de edad de los destinatarios – hasta los menores de 30 años – incorporando la extensión del colectivo que reconoció el Parlamento Europeo en la Resolución de 16 de enero de 2013. Y la necesidad de obtener un conocimiento previo del colectivo y de su heterogeneidad para un adecuado diseño de las ofertas.
- 2) En segundo término, la necesidad también de obtener un conocimiento

⁶⁵ *Vid.* la [Decisión \(UE\) 2019/1181 del Consejo de 8 de julio de 2019 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros](#) que reitera las orientaciones establecidas en la [Decisión \(UE\) 2018/1215 del Consejo de 16 de julio de 2018 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros](#).

⁶⁶ [2022/C 184/02](#).

⁶⁷ El Pilar Europeo de Derechos Sociales fue creado en el 2018 para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI.

⁶⁸ *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación](#), 1º julio 2020, COM(2020)276 final.

⁶⁹ [2020/C 372/01](#).

⁷⁰ [2013/C 120/01](#), cit.

previo de los servicios disponibles – a nivel nacional y local – y de los requerimientos del mercado de trabajo, para ofrecer el adecuado apoyo personalizado en la adquisición de las capacidades que demanda el mercado. Se insiste, además, en una atención especial para aquellos grupos de jóvenes más vulnerables⁷¹. A semejanza de la Recomendación de 2013, en la renovada del 2020 ni se realizan referencias específicas en ninguna de sus dos vertientes (laboral y formativa) identificando a estos colectivos vulnerables de jóvenes ni tampoco cuáles serían las medidas específicas. La ausencia de especificaciones permite a los Estados, en función de sus particulares circunstancias, determinarlos. Por ejemplo, desempleados de larga duración, inmigrantes discapacitados, mujeres jóvenes con hijos, minorías étnicas, jóvenes en situación de pobreza y marginalidad social, etc. La duda se nos plantea respecto al colectivo de menores con edad de trabajar (en España, jóvenes mayores de 16 años y menores de 18). Porque en términos de empleo se trata de un grupo de edad con alto nivel de desempleo⁷² que no se identifica como colectivo vulnerable. Quizás porque en su mayoría, concurren otros factores asociados de necesidad y precariedad que lo invisibilizan como tal, agrupándose dentro de la diversidad que encierra el amplio término “NINI”. Se advierte que este grupo de jóvenes quedó fuera del ambicioso objetivo de la Estrategia *Europa 2020*⁷³ de conseguir que el 75% de las personas de 20 a 64 años tuviesen empleo. De manera que, para ellos las medidas se situarían más en la esfera educativa y formativa.

3) Otro aspecto destacable es la importancia que la Recomendación otorga a la difusión de la Garantía. Para que la información llegue a todos los jóvenes se recomienda la elaboración de programas de sensibilización y la divulgación de las ayudas a través de canales modernos, locales y orientados a la juventud (digitales y no digitales).

4) Un punto importante a resaltar es el refuerzo en los sistemas de prevención de los jóvenes que corren riesgo de convertirse en NINI, mediante el desarrollo de un marco de actuación transversal donde se establezcan redes de colaboración y cooperación a todos los niveles

⁷¹ Esta recomendación se complementa también con la [Recomendación \(UE\) 2021/1004 de 14 de junio por la que se establece una Garantía Infantil Europea](#) en la que, entre otros aspectos, se recomienda a los Estados de «adoptar medidas para prevenir y reducir el abandono escolar prematuro, teniendo en cuenta una perspectiva de género, reavivar la participación de los niños que corren el riesgo de abandonar la educación o la formación o ya lo han hecho, por ejemplo mediante la prestación de una orientación personalizada y el refuerzo de la cooperación con las familias».

⁷² Como ejemplo pueden verse los datos estadísticos que se recogen en C. RODRÍGUEZ, J. RAMOS, *op. cit.*, p. 7, Tablas 1 y 2.

⁷³ [COM\(2010\)2020 final](#), cit.

(público, privado, centros educativos, entes del tercer sector, empresariado e interlocutores sociales) y en todos los ámbitos: laboral, educativo, de atención sanitaria, servicios sociales, vivienda, etc.

5) Un quinto aspecto es el refuerzo también de la vertiente formativa de la Garantía. La inadecuación entre la formación y la demanda del mercado continúa siendo una falla generalizada en los Estados miembros. Por ello, en este texto la formación cobra especial importancia. Se diría que incluso más que las propias ofertas de empleo. Porque siendo el apoyo al empleo juvenil el objetivo final de la Garantía ésta dirige gran parte de sus esfuerzos a la preparación de los jóvenes para acceder al mercado. Como indica Ursula Von Der Leyen (Presidenta de la Comisión Europea) «*Next Generation EU* refuerza el programa *Erasmus* y el apoyo al empleo juvenil. Esto garantiza que las personas adquieran las capacidades, la formación y la educación que necesitan para adaptarse a este mundo en rápida evolución»⁷⁴.

Conforme a lo dicho y con carácter previo a la realización de la propia oferta la Garantía incorpora ahora una formación preparatoria en capacidades que se consideran básicas para el acceso y posterior adaptación a un mercado laboral en continuo cambio como son las capacidades digitales, lingüísticas, ecológicas, de emprendimiento y de gestión de la carrera laboral de cada joven.

Se insiste en la formación de aprendices de calidad para que los jóvenes adquieran las capacidades que precisa el mercado. Especialmente en aquellos sectores en desarrollo. Formación que ha de seguir lo dispuesto en la Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz⁷⁵. De igual modo, se incide también en el refuerzo de la formación continua, la validación del aprendizaje no formal y la movilidad transfronteriza (esto último mediante la creación de un nuevo programa *Erasmus Pro*).

6) En sexto lugar, en su vertiente de empleo la Garantía otorga especial importancia a la calidad de las ofertas. Con referencia al cumplimiento de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales se señala que la oferta de empleo ha de garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, el derecho a unas condiciones laborales justas, el acceso a la protección social y a la formación, la duración razonable de los periodos de prueba y la prohibición del uso abusivo de los contratos atípicos. Calidad que se predica también de los incentivos que la acompañen, que deben estar

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA, [Discurso de la presidenta Von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo sobre el paquete de recuperación de la UE](#), en [ec.europa.eu](#), 27 mayo 2020. *Vid.* también [COM\(2020\)276 final](#), cit.

⁷⁵ [2018/C 153/01](#).

bien diseñados para crear oportunidades de empleo sostenibles.

7) Por último, no puede obviarse otros aspectos como el refuerzo que se lleva a cabo en los servicios públicos de empleo; el planteamiento holístico que se requiere del asesoramiento, orientación y tutoría individualizadas, que ha de contar con consultores especializados y con la colaboración de organismos asociados; el seguimiento de los beneficiarios durante y después de la finalización de la oferta; la difusión de resultados y las buenas prácticas entre los Estados.

Propósitos ambiciosos que se acompañan de importantes ayudas financieras a los Estados a los que se les encomienda el uso pleno y óptimo de dichos fondos. En concreto, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Programa InvestEU, el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y las dotaciones del Fondo Social Europeo Plus FSE+ para el período 2021-2027, en apoyo de medidas de empleo, educación y formación de la Garantía Juvenil Reforzada, el programa [Erasmus+](#) y el Instrumento de Apoyo Técnico.

5. Evolución de la política de empleo en España tras la implantación de la Garantía Juvenil

En España, el desempleo juvenil forma parte de las políticas prioritarias de empleo siendo objeto de numerosas actuaciones, si bien hasta fechas relativamente recientes – un par de décadas previas al establecimiento de la Garantía Juvenil – no se articularon de una forma específica medidas y actuaciones para este colectivo⁷⁶. Los altos niveles de desempleo agudizados durante el período de crisis económica de 2008, justificaron la necesidad de emprender reformas laborales (primero en el año 2010 y, posteriormente, en el 2012) que, en materia de empleo juvenil, introdujeron y combinaron medidas relacionadas con la intermediación, la empleabilidad, el apoyo a la contratación y el emprendimiento para favorecer su inserción laboral. Ambas, en su conjunto, intentaron superar sin éxito dos grandes escollos que dificultaban la convergencia de nuestro país con los objetivos comunitarios: el desempleo y la precariedad laboral. Política considerada poco acertada incluso por la propia Unión Europea, que, refiriéndose en concreto a la reforma de 2012, la consideró ineficaz e inadecuada para

⁷⁶ *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *op. cit.*, p. 176.

mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes⁷⁷.

A las citadas reformas le sucedieron en los años siguientes múltiples intervenciones normativas, estrategias y planes de actuación que intentaron dar cumplimiento a las orientaciones de la UE de favorecer la inserción laboral y mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes.

Así pues, en febrero de 2013 se publicó la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, documento elaborado en colaboración con los interlocutores sociales para favorecer la inserción laboral (por cuenta ajena o bien a través del autoempleo o del emprendimiento) de los jóvenes, en principio menores de 25 años y ampliado posteriormente a los menores de 30 años⁷⁸. Con un presupuesto de 3.485 millones de euros⁷⁹ incorporaba una batería de 100 medidas (15 de choque y 85 con impacto a medio y largo plazo), que tuvieron su traducción normativa – las 15 de choque – en el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo⁸⁰ (convertido después en Ley 11/2013, de 26 de julio, del mismo título⁸¹). Medidas que tampoco obtuvieron el éxito de su pretendido título: el apoyo al emprendimiento y la creación de empleo joven. De los estudios doctrinales que prestaron específica atención a la implantación de este instrumento en España⁸² se extraen datos que ofrecen una visión de conjunto de la política de empleo española en la se aprecia que la trasposición de las orientaciones comunitarias tuvo importantes errores en su diseño.

La implantación de la Garantía Juvenil se llevó a cabo de forma precipitada con múltiples actuaciones y medidas, escasamente definidas o que se solapaban con otras anteriores, sin atender las particularidades del mercado laboral, ofreciendo escasa información a sus destinatarios y con una reducida dotación estatal en políticas activas de empleo⁸³.

⁷⁷ Vid. J.M. MORALES ORTEGA, *La Estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa*, cit., p. 70.

⁷⁸ La DF 12ª de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (en *BOE*, 29 julio 2015, n. 180), extendió los beneficios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil a los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30 mientras su tasa de desempleo superase el 20%, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año.

⁷⁹ De este importe 2.400 millones provienen de la Administración General del Estado y 1.100 millones del Fondo Social Europeo.

⁸⁰ En *BOE*, 23 febrero 2013, n. 47.

⁸¹ En *BOE*, 27 julio 2013, n. 179.

⁸² Cfr. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGU (dirs.), *op. cit.*, y J.M. MORALES ORTEGA (dir.), *op. cit.*

⁸³ Vid. R. ESCUDERO RODRÍGUEZ, *El sistema nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes*, en R. ESCUDERO RODRÍGUEZ (ed.), *Jóvenes y*

En su vertiente de empleo, se adoptaron mecanismos de eficacia no contrastada que ponían el foco de atención principal en modelos de contratación bonificada, básicamente temporal y a tiempo parcial⁸⁴. Con ellas, en lugar de servir de mejora, se ahondaba en los problemas estructurales del mercado de trabajo como la temporalidad y la segmentación.

A la aprobación de esta Estrategia, le siguió meses después el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, documento marco de actuación que incorporó la puesta en marcha el Programa Operativo de Empleo Juvenil para el período 2014-2020⁸⁵ con su correspondiente dotación financiera (2.360 millones de euros, de los que 943,5 millones procedían de la Iniciativa Empleo Joven). Las posteriores evaluaciones que se realizaron de sus ejes estratégicos (promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral; integración sostenible en el mercado de trabajo de las personas jóvenes que no tienen trabajo ni participan en los sistemas de educación ni formación, en particular en el contexto de la Garantía Juvenil y asistencia Técnica) destacan su limitado impacto y reducida perdurabilidad. Y ello porque, por un lado, los empleos conseguidos por las personas beneficiarias fueron, en su mayoría, de carácter temporal. Por otro, por la insuficiente información acerca de la existencia del Programa y de sus operaciones y las escasas evaluaciones para mejorar el diseño de las medidas⁸⁶.

Tomando como referente el Plan Nacional en el año 2014 se aprobó el Sistema Español de Garantía Juvenil (RD-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la

Empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, FAD, 2016, pp. 57-59. Cabe apuntar también que, en términos de gasto, se produjo una importante disminución de los recursos destinados a políticas activas de empleo (una cuarta parte de los destinados a las políticas de empleo), que mantuvieron su descenso hasta el año 2014. Un resumen de datos en CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *op. cit.*, p. 181.

⁸⁴ Algunas de estas figuras contractuales creadas en este período fueron con los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, el contrato de primer empleo joven o la contratación de trabajadores jóvenes por microempresas y empresarios autónomos, fueron suprimidas en el 2018 cuando la tasa de desempleo se situó por debajo del 15%. *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *op. cit.*, p. 209.

⁸⁵ Aprobado el 12 de julio de 2014 se fijaron sus ejes estratégicos (promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral; integración sostenible en el mercado de trabajo de las personas jóvenes que no tienen trabajo ni participan en los sistemas de educación ni formación, en particular en el contexto de la Garantía Juvenil y asistencia Técnica).

⁸⁶ MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, *Segunda evaluación intermedia del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020*, 2019, pp. 110 y 112.

eficiencia⁸⁷, convertido después en Ley 18/2014, de 15 de octubre⁸⁸). Un Sistema que fue poco efectivo en sus resultados y criticado por su escasa concreción. A salvo quedaron algunos aspectos formales, como la creación del fichero del Sistema y algunas modificaciones legislativas centradas, básicamente, en medidas de apoyo a la contratación – ya dispuestas en otras normas precedentes – y modificaciones en la legislación de empleo que, en su conjunto, servían para conectar – aunque no del todo – el Sistema con las normas y criterios definidos con anterioridad y con sus aspectos de carácter procedimental⁸⁹. A lo dicho se añadían otras cuestiones de integración del Sistema con la normativa precedente. Por ejemplo, en el límite de edad establecido en el Sistema (mayores de 16 o menores de 25 años, o menores de 30 años en el caso de personas discapacitadas en grado igual o superior al 33%) con la edad establecida en las medidas de fomento del empleo (menores de 30 años)⁹⁰.

Las cifras de desempleo resultantes evidenciaban los escasos resultados de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y de la Ley 11/2013 en la consecución de los objetivos comunitarios de mejorar los problemas y necesidades de la juventud en su acceso al mercado de trabajo, la mejora de su empleabilidad y el ajuste con la demanda laboral⁹¹. De ahí que se llevase a cabo un nuevo enfoque en la política de empleo juvenil en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016⁹², texto aprobado por el

⁸⁷ En BOE, 5 julio 2014, n. 163.

⁸⁸ En BOE, 17 octubre 2014, n. 252.

⁸⁹ Vid. A.J. VALVERDE ASENSIO, *El sistema de garantía juvenil y la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*, en J.M. MORALES ORTEGA (dir.), *op. cit.*, pp. 298-299.

⁹⁰ La DF 12ª de la Ley 25/2015 modificó el límite de edad establecido en los arts. 88.d y 97.c de la Ley 18/2014 en el que se ampliaba a menores de 30, que cumplieran con los requisitos recogidos en la misma para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, hasta que su tasa de desempleo se situase por debajo del 20%, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año. Aplicación que sería efectiva a partir de la publicación de la correspondiente Resolución de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social y actualizada siguiendo los datos de la EPA en el IV trimestre de cada anualidad. Y a tales efectos fue dictada la Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (en BOE, 30 julio 2015, n. 181). Vid. A.J. VALVERDE ASENSIO, *op. cit.*, pp. 304-305.

⁹¹ J.M. MORALES ORTEGA, *La Estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa*, cit., p. 67.

⁹² En la necesidad de lograr un mejor encaje entre la competencia normativa de las políticas activas de empleo, que corresponde al Estado, con la de su ejecución, que corresponde a las Comunidades Autónomas, preservando, al mismo tiempo, la unidad en la atención de las personas en situación de desempleo se elabora la Estrategia Española de Empleo. Se

RD 751/2014, de 5 de septiembre⁹³, se centró en establecer e implantar un nuevo marco organizativo y conceptual en el que debería desarrollarse toda la planificación, programación, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo, con una perspectiva de orientación a resultados y evaluación.

A diferencia de su antecesora (la Estrategia Española de Empleo 2012-2014) otorgó atención preferente a los jóvenes incorporando entre sus objetivos estratégicos «la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y el cumplimiento de lo previsto en la Garantía Juvenil»⁹⁴. Sucedió por la correspondiente al período 2017-2020 (aprobada por RD 1032/2017, de 15 de diciembre⁹⁵) sin una evaluación previa para detectar carencias y valorar los resultados de su precedente⁹⁶ se mantuvo como objetivo estratégico la población juvenil, si bien de una forma más concreta y vinculando las políticas activas de empleo con el sistema educativo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Así se refiere en el primero de sus 5 objetivos estratégicos: Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.

También se implicó en su desarrollo no solo al Sistema Nacional de Empleo, sino a otros organismos de la Administración General del Estado⁹⁷. Aunque finalizada la misma, su grado de implantación como en

trata de un instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo elaborado en colaboración con las Comunidades Autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art. 4-*bis*, Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (en *BOE*, 17 diciembre 2003, n. 301), norma derogada por el RDL 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (en *BOE*, 24 octubre 2015, n. 255)). Con la Estrategia se creó un marco normativo común para la coordinación y ejecución de las políticas de empleo y de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado. A partir de ella los Servicios Públicos de Empleo diseñan y gestionan sus propias políticas activas de empleo. no es únicamente un mecanismo para vertebrar y mejorar la eficiencia de estas políticas y del propio funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo. Se trata, por tanto, de un instrumento que sirve para vertebrar y mejorar la eficiencia de las políticas de empleo y del propio funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo, a la par que contribuye a alcanzar las directrices y compromisos asumidos por España en materia de política de empleo.

⁹³ En *BOE*, 23 septiembre 2014, n. 231.

⁹⁴ Incluyó también 29 objetivos estructurales agrupados en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en la Ley 56/2003: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

⁹⁵ En *BOE*, 16 diciembre 2017, n. 305.

⁹⁶ *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *op. cit.*, p. 184.

⁹⁷ *Idem.*

las precedentes Estrategias fue muy limitado en términos de eficacia y eficiencia sin que se cumpliera la evaluación prevista⁹⁸.

Para mejorar la gestión y eficacia del Sistema Nacional de Garantía Juvenil el RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil⁹⁹ introduce correcciones principalmente de carácter procedimental, que simplificaron los trámites de acceso, inscripción y atención de los jóvenes en el Sistema de Garantía Juvenil, para favorecer la participación de los más necesitados que por diferentes motivos no se inscribían¹⁰⁰ y se incrementó la participación de los interlocutores sociales¹⁰¹.

En fechas más recientes se aprobó el Plan de Choque por el Empleo Joven (2019-2021)¹⁰² incidiendo en el reiterado objetivo de mejorar la integración laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo. Con una dotación presupuestaria para el conjunto del periodo 2019-2021 de 2.000 millones de euros, el Plan perseguía reducir la tasa de paro joven al 23,5% y ocupar a 168.000 jóvenes menores de 25 años en paro. Para ello dispuso un conjunto de 50 medidas que se articularon en torno a los 6 ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en la Ley 56/2003, cuya novedad principal radica en su diseño integral, que atendía a la heterogeneidad del colectivo de jóvenes permitiendo la combinación de medidas según perfil y características formativas y laborales de sus destinatarios¹⁰³. Finalizado su período de ejecución las cifras del desempleo juvenil según el informe *Jóvenes y Mercado de Trabajo* de marzo de 2022 – que recoge los datos correspondientes al IV trimestre de 2021 – se observa una leve reducción del desempleo, pero que queda lejos de la reducción

⁹⁸ *Vid.* las conclusiones de la aplicación de la Estrategia 2017-2020 en el capítulo I, § 5, de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, aprobada por [RD 1069/2021, de 4 de diciembre](#) (en *BOE*, 7 diciembre 2021, n. 292).

⁹⁹ En *BOE*, 24 diciembre 2016, n. 310.

¹⁰⁰ Un paso más en esta dirección fue la modificación llevada cabo en el art. 98.5 por la DF 28ª de la Ley 3/2017, que incorpora al Sistema de Garantía Juvenil a los jóvenes inscritos en el Servicio Público de Empleo. *Vid.* P. NIETO ROJAS, *op. cit.*, pp. 102-103.

¹⁰¹ Permitiendo su participación en el procedimiento de inscripción y en la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación de dicho Sistema.

¹⁰² Elaborado en colaboración con la Comunidades Autónomas y resultado del acuerdo firmado el 5 de diciembre de 2018 por el Gobierno y los interlocutores sociales.

¹⁰³ Incorporó también la elaboración de un Plan Anual de Actuación vinculado al PAPE en coordinación con el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, un seguimiento periódico y una evaluación a los 18 meses de funcionamiento, sobre la base de un conjunto de indicadores a elaborar. Como mejora de los servicios de empleo destaca también el programa *Orienta Joven* que incorporó 3.000 nuevos orientadores. *Vid.* un esquema del conjunto de las medidas y del avance de actuaciones en CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *op. cit.*, recuadro 9, pp. 189-191.

pretendida por este instrumento¹⁰⁴. Pese a ello se destaca el esfuerzo conjunto de la Administración General del Estado, las CC.AA. y los interlocutores sociales y económicos y el inicio de un modelo de gobernanza y de buenas prácticas en el que participan más de 60 representantes de distintos departamentos ministeriales y entidades basado en dinámicas cooperativas en la lucha contra el desempleo juvenil que han convertido este objetivo en política transversal del Estado¹⁰⁵.

En su vertiente formativa, la Ley 11/2013 no favoreció la empleabilidad juvenil. Ni tampoco las modificaciones previas introducidas en los contratos de formación¹⁰⁶. Ni siquiera el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual¹⁰⁷, formación dual exitosa en otros países, consiguió que su implantación favoreciera la inserción laboral temprana de los jóvenes como sucede en otros Estados¹⁰⁸. Problema que se entiende obedecía a diversas causas: a la necesidad de mejorar la calidad de la formación para ajustar los programas formativos y las cualificaciones a las exigencias del mercado, a la ausencia de evaluaciones periódicas para medir su impacto, a la deficiente coordinación territorial para instrumentar las medidas derivadas del Sistema y a la insuficiente información y financiación para poder favorecer su implantación en todo el tejido empresarial, en especial en las PYME¹⁰⁹.

En un intento de agilizar la dificultosa inserción laboral de los jóvenes al mercado se introducen cambios que, en definitiva, vinieron a desplazar la

¹⁰⁴ Los datos del [informe](#), p. 9, señalan una tasa de desempleo del 30,7% para los jóvenes de hasta 24 años. La tasa de paro para los jóvenes menores de 29 años se sitúa en el 23,6%.

¹⁰⁵ *Vid.* el análisis de las actuaciones puesta en marcha en el marco de los objetivos estratégicos de la Estrategia 2017-2020 en el texto de la Estrategia de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 ([RD 1069/2021](#)).

¹⁰⁶ Las más próximas a la introducción de la garantía juvenil se llevaron fueron introducidas la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para el mercado de trabajo (en *BOE*, 18 septiembre 2010, n. 227), el RD-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (en *BOE*, 30 agosto 2011, n. 208) y por la Ley 3/2012, norma que deriva del RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (en *BOE*, 11 febrero 2012, n. 36).

¹⁰⁷ En *BOE*, 9 noviembre 2012, n. 270.

¹⁰⁸ Como muestra de lo dicho, a título de ejemplo, es el aplazamiento hasta el 31 de diciembre de 2014 de esa teórica formación aseguradora de la empleabilidad que se recoge en la DF 6ª del RD-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (en *BOE*, 21 diciembre 2013, n. 305) y que contempla el RD 1529/2012.

¹⁰⁹ *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, *op. cit.*, pp. 196-197.

finalidad formativa del contrato de formación (antiguo contrato de formación y aprendizaje desde el RD-Ley 10/2011 en favor del empleo. Cambios que, principalmente, se dirigieron a hacer de esta modalidad una opción atractiva al empresariado (con la ampliación del perfil de sus destinatarios, incrementando el límite de edad, permitiendo la sucesión de contratos, o acompañándolo de bonificaciones sociales que disminuyen su coste)¹¹⁰. Se distorsiona así la finalidad para la que fue creada de mejorar la empleabilidad de los jóvenes con baja cualificación y favorecer su inserción en el mercado de trabajo¹¹¹.

En definitiva, la formación no parecía ocupar un lugar prioritario en los objetivos estatales en materia de empleo ofreciendo, en su lugar, al empresario, “mano de obra temporal y barata”¹¹². Y pese a ello, el contrato de formación continuó siendo un recurso muy poco utilizado por los empresarios.

Las modificaciones operadas en el art. 11 ET tampoco incidieron en una mejora notable de la contratación en prácticas (modalidad formativa prevista para que los jóvenes con titulaciones universitarias o de formación profesional adquieran la experiencia práctica necesaria que corresponde a su nivel educativo). Modalidad contractual que incrementaba su uso en los períodos en los que se acompañaban de bonificaciones en las cotizaciones sociales. No obstante, este atractivo que se aderezaba al contrato en prácticas, tuvo escaso impacto debido al desarrollo de un variado sistema de becas y de prácticas no laborales que se ofrecían a jóvenes estudiantes o titulados¹¹³. Pero como advirtió la Comisión Europea en la Comunicación de 5 de diciembre de 2012, *Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas*¹¹⁴, el recurso a los sistemas de prácticas no laborales como vía de acceso al empleo, planteaba importantes problemas. La escasa concreción

¹¹⁰ F. CAVAS MARTÍNEZ, *La reforma de los contratos formativos y el fomento del empleo juvenil*, en A. MONTOYA MELGAR, F. CAVAS MARTÍNEZ (dirs.), *Comentario a la reforma laboral de 2010. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, Civitas, 2011, pp. 161-162.

¹¹¹ Datos recientes publicados por el Servicio Público de Empleo constatan el escaso uso de esta modalidad contractual, en continuado descenso desde el año 2016. *Vid.* MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, *Jóvenes y Mercado de Trabajo*, Informe Jóvenes, 2022, n. 34, p. 16.

¹¹² Un riesgo que fue puesto de manifiesto por la propia Comisión como se indica en J.M. MORALES ORTEGA, *La Estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa*, cit., nota 53, p. 92, en relación con pp. 96-97.

¹¹³ E. ROALES PANIAGUA, *Prácticas no laborales: entre la formación y la empleabilidad*, en J.M. MORALES ORTEGA (dir.), *op. cit.*, pp. 326-327; M.L. MOLERO MARAÑÓN, *El desafío de la contratación en el empleo juvenil*, en R. ESCUDERO RODRÍGUEZ (ed.), *op. cit.*, pp. 88-90.

¹¹⁴ [COM\(2012\)728 final](#).

de su normativa reguladora y el débil control de la Administración ha permitido su uso abusivo: prácticas de mala calidad y no acordes con la titulación de sus destinatarios¹¹⁵.

6. Las nuevas políticas en España para afrontar los retos del futuro

Para evitar otra “generación perdida”¹¹⁶ el Gobierno de España, con el apoyo económico de los nuevos instrumentos de financiación comunitarios para contrarrestar el impacto de la pandemia (Next Generation EU) y de los fondos previstos en el marco financiero plurianual¹¹⁷, ha puesto en marcha el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) de 27 de abril de 2021 que contiene 10 políticas palanca y 30 componentes orientadas a corregir desequilibrios y afrontar los futuros retos de una sociedad global y digitalizada que transita hacia la economía verde y responder a los perfiles profesionales necesarios para cubrir la demanda de empleo cualificado que exige el sistema productivo y la globalización de la economía¹¹⁸. En ellas se presta especial atención al desarrollo de oportunidades vitales y profesionales para las generaciones futuras.

Sin entrar en el detalle de cada una de ellas y por lo que respecta a los jóvenes, la nueva agenda de políticas públicas de empleo contiene un despliegue de reformas importantes que contienen medidas ambiciosas, orientadas a corregir los déficits de gestión de los servicios públicos de empleo, mejorar la empleabilidad y capacidades de los jóvenes reforzando su capital humano mediante la reforma de la educación¹¹⁹, la universidad, la

¹¹⁵ *Vid.* E. ROALES PANIAGUA, *op. cit.*, p. 329 en relación con p. 340.

¹¹⁶ Así se expresa el Parlamento en su Resolución [2022/C 184/02](#), cit.

¹¹⁷ A raíz de las conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 en relación con las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria originada por el Covid-19, y de la necesidad de realizar un esfuerzo conjunto que impulse la convergencia, la resiliencia y la transformación de la UE, la Comisión Europea puso en marcha un paquete de medidas que aúna el marco financiero plurianual 2021-2027 reforzado y un Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) cuyo elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

¹¹⁸ El Plan contempla una inversión total de 140.000 millones de euros, de los cuales, 70.000 millones se corresponden con transferencias previstas bajo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y 12.400 millones con el instrumento REACT-EU. *Vid.* GOBIERNO DE ESPAÑA, [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), 2021, p. 186.

¹¹⁹ Las últimas modificaciones introducidas en materia educativa han sido la LO 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en *BOE*, 1º abril 2022, n. 78); el [RD 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria](#) (en *BOE*, 30 marzo 2022, n. 76); [RD 95/2022, de 1º de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas](#)

formación profesional (componentes 20 y 21) y políticas activas de empleo, impulsando la formación profesional y el emprendimiento con un despliegue importante de ayudas e incentivos a la contratación (componente 23).

Al cumplimiento de dichos componentes y enfocado al desempleo juvenil destacamos especialmente las reformas llevadas a cabo por el RD-Ley 32/2021 en los contratos formativos (art. 11 ET). En sus dos variantes contractuales: contrato de formación en alternancia y contrato para la obtención de una práctica profesional¹²⁰ se pretende el reforzamiento del valor de la formación como pilares esenciales de esta modalidad contractual. Posición que no se debió perder en las reformas precedentes.

A subrayar también las reformas realizadas respecto a los límites de la contratación temporal, que reformulan las modalidades contractuales y refuerzan la contratación indefinida y la lucha contra la precariedad laboral. Igualmente destacable resulta el Plan de Garantía Juvenil Plus (2021-2027) de trabajo digno para las personas jóvenes¹²¹. Siguiendo con el objetivo central que viene caracterizando a planes anteriores (mejorar la cualificación de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral) y dar cumplimiento a los Objetivos 5 y 8 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el Plan contempla un conjunto de acciones para el empleo juvenil de las que cabe señalar el mayor acceso a la información con nuevas herramientas (una línea telefónica de atención gratuita y un espacio virtual para búsqueda y selección de ofertas de empleo y actividades formativas).

Y dentro de las actuaciones contempladas en el componente 23 y dirigida a

[mínimas de la Educación Infantil](#) (en BOE, 2 febrero 2022, n. 28); [RD 157/2022, de 1º de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria](#) (en BOE, 2 marzo 2022, n. 52); [RD 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato](#) (en BOE, 6 abril 2022, n. 82). Y en fecha reciente la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1º de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (en BOE, 6 septiembre 2022, n. 214).

¹²⁰ En el contrato de formación en alternancia la formación teórico-práctica que se recibe permite la obtención de la titulación o certificado de profesionalidad que corresponda. En cambio, en el contrato para la obtención de una práctica profesional, como su propio nombre indica, el sujeto recibe la práctica profesional adecuada a la titulación que posee. *Vid.* un estudio detallado de esta modalidad contractual en J.R. MERCADER UGUINA, A. MORENO SOLANA, [La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes](#), en [Trabajo, Persona, Derecho Mercado, 2022, n. monográfico](#).

¹²¹ El Plan de Garantía Juvenil Plus (2021-2027), aprobado el 8 de junio de 2021, cuenta con una inversión de 4.950 millones de euros de los que 3.263 millones de euros se reciben del Fondo Social Europeo.

la modernización de las políticas activas de empleo se señala la nueva Estrategia de Empleo 2021-2024. De ella subrayamos dos aspectos. Por un lado, que dentro de sus objetivos estratégicos¹²², y a diferencia de las Estrategias correspondientes a los períodos 2017-2020 y 2013-2016, no se refieren de forma específica al colectivo juvenil. Pero ello no significa que se le otorgue una menor importancia, sino que las acciones para los jóvenes se diseñan con un enfoque holístico que atienda las circunstancias de acceso y mantenimiento del empleo, ofreciendo una atención integrada en forma de itinerarios que permitan combinar servicios y programas de activación en función de las necesidades concretas y coordinadas con medidas de intervención y protección social. Por otro, el seguimiento y la evaluación de resultados a través de indicadores de esfuerzo e impacto, el análisis de satisfacción de las personas y las empresas que utilizan los servicios o participan en los programas y la comparación de resultados como instrumento de mejora y aprendizaje destinatarios y el mantenimiento.

7. Reflexión final

Del trabajo realizado se desprenden reflexiones que coinciden con estudios precedentes en afirmar que la inserción laboral y social de los jóvenes es un factor clave para que puedan cumplir sus expectativas vitales de emancipación, desarrollo personal y formación de una familia. Sin embargo, los graves problemas a los que se enfrentan para poder acceder al mercado de trabajo dificultan su integración plena en la sociedad agravando su posición de precariedad y los riesgos de exclusión social. Esta situación estructural caracteriza a la sociedad española diferenciándola de sus socios comunitarios.

También se evidencia el esfuerzo gubernamental realizado hacia este colectivo vulnerable, objeto de un amplio despliegue de normas, acciones y medidas de insuficientes resultados, así como los intentos de corrección y de mejora. De ahí que valoremos positivamente el giro realizado en las políticas públicas socializadoras. Políticas que están en consonancia con el Pilar Europeo de Derechos Sociales y con los Objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que ponen el foco de atención en el individuo y en su bienestar económico y social y que se están traduciendo en múltiples medidas de carácter transversal en los distintos Estados.

¹²² Enfoque centrado en las personas y en las empresas, la coherencia con la transformación productiva, la orientación hacia resultados, la mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo y la gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

De especial interés son las nuevas políticas y estrategias de empleo juvenil que se están poniendo en marcha y que siguen las directrices de la UE (situar la sostenibilidad, la inclusión social y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la estrategia económica de la Unión, en la necesidad de integrar los objetivos sociales, el progreso social, el bienestar social, la sostenibilidad y la mejora del medioambiente en todas sus políticas y en el progreso coordinado de los Estados miembros).

Medidas que, en su vertiente formativa, tienen como paradigma el modelo alemán que incide en la educación y la formación profesional como elementos fundamentales para abordar los nuevos desafíos socioeconómicos de futuro y para el acceso y mantenimiento de los jóvenes al mercado de trabajo.

Y para evitar y corregir situaciones de exclusión social y favorecer su inclusión laboral, especialmente de los más necesitados e incidiendo en de menor de edad, se atiende a la diversidad de este colectivo con actuaciones específicas orientadas a la formación o al empleo acompañadas de otras políticas transversales y de actuaciones conjuntas de las distintas administraciones públicas y también de entes públicos y privados implicados en la atención juvenil en otras facetas de su vida como la vivienda, salud, familia, etc.

A nuestro modo de ver, la senda iniciada por las políticas activas de empleo en España parece ir en la dirección adecuada, hecho que valoramos de manera positiva. Sin embargo, se ha de reconocer que se trata de un conjunto de medidas muy ambiciosas, cuyos resultados no tendrán efectos a corto plazo, porque se tratan de medidas que precisan de un período de tiempo más prolongado para poder observar su impacto en el mercado de trabajo. No obstante, coincidimos en que la coyuntura actual y los fondos europeos deben ser aprovechados para la puesta en marcha de medidas correctoras de los déficits estructurales y aperturen la senda hacia un crecimiento económico ascendente, sostenible y socialmente inclusivo.

8. Bibliografía

ADECCO GROUP INSTITUTE (2022), [*Anuario del Mercado de Trabajo 2022*](#)

ADECCO GROUP INSTITUTE (2022), [*I Barómetro Adecco Outsourcing sobre productividad y eficiencia*](#)

CAVAS MARTÍNEZ F. (2011), *La reforma de los contratos formativos y el fomento del empleo juvenil*, en A. MONTROYA MELGAR, F. CAVAS MARTÍNEZ (dirs.), *Comentario a la reforma laboral de 2010. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, Civitas

- COMISIÓN EUROPEA (2022), [*Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy para el futuro*](#)
- COMISIÓN EUROPEA (2022), [*Sobre la Alianza Europea para la Formación de Aprendices*](#), en ec.europa.eu, 20 enero
- COMISIÓN EUROPEA (2020), [*Discurso de la presidenta Von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo sobre el paquete de recuperación de la UE*](#), en ec.europa.eu, 27 mayo
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA (2020), [*Jóvenes y Mercado de Trabajo en España*](#), Informe, n. 2
- ESCUDERO RODRÍGUEZ R. (2016), [*EL sistema nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes*](#), en R. ESCUDERO RODRÍGUEZ (ed.), [*Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*](#), Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, FAD
- EURODESK ESPAÑA (2022), [*Eurostat: Tasa de paro zona euro diciembre 2021*](#), en www.eurodesk.es, 2 febrero
- EUROPEAN COMMISSION, [*Commissioner Schmit visit spotlights youth employment organisation in Duisburger Werkkiste*](#), en ec.europa.eu/european-social-fund-plus
- EUROPEAN COMMISSION (2013), [*Employment package*](#), en ec.europa.eu, 6 febrero
- EUROSTAT (2022), [*Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment for young people by sex and age*](#), en ec.europa.eu/eurostat, 4 julio
- EUROSTAT (2022), [*Youth unemployment by sex, age and educational attainment level*](#), en ec.europa.eu/eurostat, 4 julio
- EUROSTAT (2022), [*Statistics on young people neither in employment nor in education or training \(NEET\)*](#), en ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained, 15 junio
- EUROSTAT (2022), [*Number of enterprises in the non-financial business economy by size class of employment*](#), en ec.europa.eu/eurostat, 18 mayo
- EUROSTAT (2022), [*Early leavers from education and training by sex and labour status*](#), en ec.europa.eu/eurostat, 28 abril
- EUROSTAT (2021), [*Foreign citizens more likely than nationals to be over-qualified*](#), en ec.europa.eu/eurostat, 26 enero
- FERNÁNDEZ LÓPEZ M.F., CALVO GALLEGO F.J. (dirs.) (2013), *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo
- FERNÁNDEZ R. (2022), [*Tasa de paro juvenil en los países de la Unión Europea en 2021-2022*](#), en es.statista.com, 3 agosto
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), [*España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a Largo Plazo*](#)

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), [*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*](#)
- HERNÁNDEZ BEJARANO M. (2014), [*El período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores: un ejemplo de vulneración de la Carta Social Europea. Sentencia nº 412/13 del Juzgado de lo Social nº 2 de Barcelona, de 19 de noviembre de 2013*](#), en [*Temas Laborales*](#), n. 124, pp. 227-243
- HERNÁNDEZ BEJARANO M. (2013), *Reformas introducidas en el contrato para la formación y el aprendizaje tras la Ley 3/2012, de 6 de julio*, en E. CASTELLANO BURGUILLO, I. FERIA BASILIO (dirs.), *Estudios en torno a la reforma laboral de 2012*, Punto Rojo Libros
- ILO (2020), [*What stands between youth and decent jobs?*](#), § [*Being poor despite having a job*](#), en www.ilo.org, 21 febrero
- INE (2021), [*El número de empresas activas disminuyó un 1,1% durante 2020 y se situó en 3,37 millones. El 18,0% de las empresas activas tenía 20 o más años y el 18,5% menos de dos*](#), Nota de prensa, 13 diciembre
- LÓPEZ AHUMADA J.E. (2021), [*Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión Europea y España*](#), en [*Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*](#), n. 12, pp. 21-37
- MAUDOS J. (2021), [*Productividad y reformas estructurales, esa es la cuestión*](#), en [*Cuadernos de Información Económica*](#), n. 285, pp. 45-52
- MERCADER UGUINA J.R., MORENO SOLANA A. (2022), [*La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes*](#), en [*Trabajo, Persona, Derecho Mercado*](#), n. monográfico, pp. 63-88
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2022), [*Cifras PyME. Datos enero 2022*](#)
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2022), [*Estructura y dinámica empresarial en España. Datos a 1 de enero de 2021*](#)
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (2022), [*Jóvenes y Mercado de Trabajo*](#), Informe Jóvenes, n. 32
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (2022), [*Jóvenes y Mercado de Trabajo*](#), Informe Jóvenes, 2022, n. 34
- MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL (2019), [*Segunda evaluación intermedia del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020*](#)
- MOLERO MARAÑÓN M.L. (2016), [*El desafío de la contratación en el empleo juvenil*](#), en R. ESCUDERO RODRÍGUEZ (ed.), [*Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*](#), Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, FAD
- MORALES ORTEGA J.M. (2014), [*Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido*](#), en J.M. MORALES ORTEGA (dir.),

Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil, Bomarzo

MORALES ORTEGA J.M. (2013), *La Estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013, en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa*, en en M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO (dirs.), *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo

MORENO MÍNGUEZ A. (2015), [La empleabilidad de los jóvenes en España: Explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica](#), en [Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales](#), n. 1, pp. 3-20

NACIONES UNIDAS (2021), [Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021](#)

NACIONES UNIDAS (2018), [La Agenda para el Desarrollo Sostenible](#), en [www.un.org](#), 1º noviembre

NIETO ROJAS P. (2018), [Estrategias de inclusión social de los jóvenes no cualificados en el marco del sistema de garantía juvenil. Una aproximación comparada](#), en [Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo](#), n. 3, pp. 86-105

OECD (2022), [Temporary employment](#), en [data.oecd.org](#), 1º septiembre

OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA (2022), [Alemania](#), Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

OIT (2021), [La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis](#), Observatorio OIT, 25 enero

OIT (2020), [Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19](#), Nota OIT, 30 junio

OIT (2020), [El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas](#), Observatorio OIT, 18 marzo

RAYA MELLADO P. (2011), [¿Por qué es tan baja la tasa de paro en Alemania?](#), en [eXtoikos](#), n. 3, pp. 81-85

ROALES PANIAGUA E. (2014), *Prácticas no laborales: entre la formación y la empleabilidad*, en J.M. MORALES ORTEGA (dir.), *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Bomarzo

RODRÍGUEZ, J. RAMOS C. (2016), [El sistema español de Garantía Juvenil y Formación Profesional Dual en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo](#), ICEI Working Paper, n. 1

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2017), [¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil](#), Informe Especial, n. 5

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2015), [Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos](#), Informe Especial, n. 3

VALVERDE ASENSIO A.J. (2014), *El sistema de garantía juvenil y la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*, en J.M. MORALES ORTEGA (dir.), *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Bomarzo

Páginas web

Decent Jobs for Youth: <https://www.decentjobsforyouth.org/>, sección *About*

Erasmus+: <http://www.erasmusplus.gob.es/>

EURES: https://ec.europa.eu/eures/public/index_es

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it.