

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), 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), Marina Fernández Ramírez (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)

El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España

Manuela DURÁN BERNARDINO*
Álvaro SÁNCHEZ LÓPEZ**

RESUMEN: En el presente artículo se analizan las políticas de empleo juvenil de la Unión Europea y las políticas de empleo adoptadas en España en los últimos años, atendiendo a las recomendaciones europeas, con la finalidad compartida de mejorar la calidad y estabilidad del empleo juvenil. A tal fin, en primer lugar, se estudia la intervención de la Unión Europea en materia de empleo juvenil, analizando las medidas más relevantes para impulsar el empleo de los jóvenes, como el programa de Garantía Juvenil o la iniciativa de Empleo Juvenil, e identificando los principales desafíos y dificultades para su implementación efectiva. En segundo lugar, partiendo de las recomendaciones europeas al estado español, se analizan las políticas de empleo juvenil en España, centrandó la atención en los cambios normativos más recientes y relevantes, como la reforma laboral de 2021, al objeto de conocer su impacto en el empleo juvenil una vez transcurridos dos años desde su aprobación.

Palabras clave: Unión Europea, empleo juvenil, programa de Garantía Juvenil.

SUMARIO: 1. Intervención de la Unión Europea en materia de empleo juvenil. 2. Medidas europeas para impulsar el trabajo de los jóvenes. 2.1. El programa de Garantía Juvenil. 2.1.1. Definición y origen. 2.1.2. Hitos para su implementación. 2.1.3. Evaluación de los resultados. 2.2. La iniciativa de Empleo Juvenil. 3. Principales dificultades y carencias para su implementación efectiva. 4. Recomendaciones europeas al estado español. 5. Recorrido de España ante estas recomendaciones y resultados obtenidos, aparición de la Reforma Laboral Española de 2021. 5.1. Garantía Juvenil en España. 5.2. Ley de formación profesional. La cooperación entre el sector educativo y el empresarial. 5.3. Reforma Laboral Española de 2021 y su mejora en la calidad del empleo afectando al empleo juvenil. 5.4. Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en empresas. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

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

** Doctorando en Ciencias Jurídicas, Universidad de Granada (España).

The Future of Youth Employment: Employment Policies of the European Union and Spain

ABSTRACT: In the present article, the youth employment policies of the European Union and the employment policies adopted in Spain in recent years are analysed, taking into account the European recommendations, with the shared goal of enhancing the quality and stability of youth employment. To this end, the intervention of the European Union in the field of youth employment is first studied, examining the most significant measures to promote youth employment, such as the Youth Guarantee Program or the Youth Employment Initiative, and identifying the main challenges and difficulties for their effective implementation. Secondly, based on the European recommendations to the Spanish State, the youth employment policies in Spain are analysed, focusing on the most recent and relevant regulatory changes, such as the labour reform of 2021, in order to understand its impact on youth employment two years after its approval.

Key Words: European Union, youth employment, Youth Guarantee Program.

1. Intervención de la Unión Europea en materia de empleo juvenil

La intervención de la Unión Europea en materia de empleo se apoya, con carácter general, en tres pilares básicos, fijados, por un lado, en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, en el que se establece, como objetivo de la Unión, «el desarrollo sostenible tendente al pleno empleo y la lucha contra la exclusión social»; y, por otro, en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se contempla la necesidad de potenciar una «mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico», los cuales, comprometen el proceder de la Unión Europea, en el marco de una actuación fundamentalmente coordinada entre los Estados y la Unión en materia de empleo. Dada la consideración del empleo como un asunto de interés común, también se hace referencia a las responsabilidades de los interlocutores sociales y a la coordinación, por parte de los Estados, de sus políticas de fomento de empleo (artículo 146 del Tratado). Ahora bien, para entender la intervención comunitaria en materia de empleo juvenil, es necesario conocer las siguientes acotaciones, delimitadas en el debate previo al actual Título IX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre *Empleo* (artículos 145-150), incorporado como respuesta a la grave situación de desempleo sufrida por los ciudadanos europeos¹.

En primer lugar, la actuación de la Unión Europea solo se producirá cuando sea absolutamente manifiesta la ineficacia de los Estados miembros y se asegure que su participación resulta más efectiva. El primer condicionante se ha cumplido tras la constatación de que la gran mayoría de los Estados miembros no han sabido gestionar el desempleo juvenil², en cambio el segundo está pendiente de verificarse.

En segundo lugar, la intervención comunitaria en materia de empleo carece de vinculación jurídica, para así salvaguardar al Estado de cualquier injerencia en su soberanía en materia de empleo. Los documentos de la Unión dedicados al empleo siempre tienen forma de recomendación, directriz, sugerencia o declaración de intenciones, por lo que los Estados miembros no quedan obligados por los mismos y su incumplimiento no es

¹ Véase el análisis realizado en M. DURÁN BERNARDINO, *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*, Dykinson, 2021, pp. 41-70. También consúltese 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*, Bomarzo, 2014, pp. 23-25.

² La Unión Europea ha manifestado en diferentes documentos que los Estados miembros no estaban reaccionando con eficacia ante la gravedad de la situación del empleo juvenil. *Vid.* la Comunicación de la Comisión *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012*, 23 noviembre 2011, COM(2011)815 final, entre otros.

sancionable, de forma que la efectividad de la intervención comunitaria queda prácticamente neutralizada.

En tercer lugar, la Unión Europea solo podrá intervenir de forma directa articulando iniciativas de empleo «destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos pilotos» (artículo 149 del Tratado de Funcionamiento). Ahora bien, dichas iniciativas no podrán incluir armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, por lo que la posibilidad de una intervención más incisiva por parte de la Unión a través de esta vía y, por ende, la propia efectividad de su participación, queda claramente limitada.

Por lo tanto, en el marco de las competencias que el Tratado de Funcionamiento reconoce a la Unión en materia de empleo, serán los Estados los competentes para desarrollar las políticas de empleo, reservándose a la Unión un papel complementario, centrándose su actuación en fomentar la cooperación de los Estados Miembros y apoyarlos en sus actuaciones en el ámbito del empleo a través de los fondos europeos (artículo 147 del Tratado). Para materializar dicha actuación, existe un marco en el que se elaboran las políticas nacionales de empleo y la regulación de un procedimiento de coordinación comunitaria a través del que se realiza una supervisión multilateral de las políticas de empleo realizadas por los Estados miembros (artículo 148 del Tratado). La situación del empleo será examinada anualmente, extrayéndose conclusiones que permitirán la elaboración de Orientaciones Comunes que los Estados deberán tener presentes al plantear sus respectivas políticas de empleo.

A través de los informes que anualmente deben presentar los Estados, se comprueba el grado de cumplimiento de las orientaciones comunitaria por parte de las políticas estatales. Tras dichas comprobaciones, el Consejo podrá formular las Recomendaciones oportunas a los Estados Miembros. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán alentar la cooperación interestatal y apoyar su actuación en materia de empleo a través de distintos mecanismos, respetándose en todo momento la competencia de los Estados en materia de empleo (artículo 149 del Tratado).

En el seno de este procedimiento, al Comité de Empleo también se le reconoce un papel a desempeñar, aunque siempre teniendo presente su carácter consultivo, del que derivan pronunciamientos carentes de fuerza decisoria (artículo 150 del Tratado). Por lo tanto, bajo la legitimación que se le reconoce en el Título IX del Tratado, la Unión Europea anualmente elabora orientaciones genéricas que son pautas comunes que deben seguir

los Estados en la elaboración y aplicación de sus respectivas políticas de empleo, para que haya convergencia en los objetivos formulados³. Aunque la competencia en materia de empleo recae en cada uno de los Estados miembros, éstos adoptarán medidas para que su política de empleo permita alcanzar las orientaciones y recomendaciones comunitarias, por una cuestión de responsabilidad política y por el respaldo financiero procedente del Fondo Social Europeo.

El alcance de los desafíos planteados a nivel europeo estaba encontrando serias dificultades de cumplimiento por diversas deficiencias estructurales que se remontan a antes de la crisis económica de 2008 pero es el impacto que tuvo la pandemia de Covid-19 sobre la economía y el empleo juvenil, lo que ha exigido la revisión de dichos objetivos para dar respuesta a la altísima tasa de desempleo en muchos lugares de Europa, entre los que se encuentra España, con el coste social que ello conlleva.

Como ya se ha indicado, la responsabilidad principal de reducir el desempleo juvenil recae en cada uno de los Estados miembros, ahora bien, la Unión Europea desempeña con su actuación un papel fundamental de apoyo y ayuda, con el objetivo compartido de mejorar la situación de los jóvenes respecto al empleo y la educación⁴. Por ello, deben valorarse positivamente las iniciativas de la Unión Europea de diseñar y desarrollar medidas que potencien las nuevas capacidades, conocimientos y habilidades de los jóvenes para adaptarse a un mercado de trabajo cambiante y que tengan en cuenta aquellas personas que precisan una mayor atención por

³ M.A. CABASÉS PIQUÉ, A. PARDELL VEÀ, *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, 2014, p. 93.

⁴ Entre otros documentos de la Comisión Europea, en la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, para el periodo 2012-2013 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, 20 diciembre 2011, COM(2011)933 final), se señala que la responsabilidad principal de reducir el desempleo juvenil corresponde a los Estados miembros, que contará con el apoyo de los interlocutores sociales nacionales y sectoriales. Por su parte, la Unión Europea, podrá desempeñar un papel de apoyo para ayudar a los Estados miembros a mejorar la situación de los jóvenes en cuanto al empleo y la educación a través de dos vías: revisando las políticas nacionales y los resultados, resaltando las prioridades desde la perspectiva de la UE y proponiendo líneas de actuación basadas en buenas prácticas (mediante examen cruzado y la coordinación de las políticas económicas, de empleo, de educación y sociales en el contexto de la Estrategia Europa 2020, que se elaboran anualmente durante el semestre europeo de gobernanza económica); proporcionando apoyo financiero para acciones nacionales y transfronterizas en consonancia con las prioridades acordadas (a través del Fondo Social Europeo y otros programas de la UE, como el Programa de Aprendizaje Permanente, el Programa La Juventud en Acción y el Programa Progress, y otros fondos de la UE en los que también se defienden medidas que ayudan a enfrentarse el desempleo juvenil).

sus especiales necesidades educativas, formativas y/o de empleo, como, por ejemplo, los jóvenes con discapacidad, los jóvenes migrantes y refugiados y las mujeres jóvenes.

2. Medidas europeas para impulsar el trabajo de los jóvenes

2.1. El programa de Garantía Juvenil

2.1.1. Definición y origen

La iniciativa estrella diseñada por la Unión Europea para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral es la Garantía Juvenil, a través de la cual los Estados miembros deben garantizar que, en un plazo de cuatro meses tras abandonar los estudios o quedarse en desempleo, todos los jóvenes menores de veinticinco años reciben una buena oferta de empleo adecuada a su formación, capacitación y experiencia, o adquirir la formación, la capacitación y la experiencia necesarias para encontrar un puesto de trabajo en el futuro a través de un período de aprendizaje, un periodo de prácticas o educación continua⁵.

Este compromiso se vio reforzado por su inclusión como principio 4b del Pilar europeo de derechos sociales propuesto, con el que se persigue una convergencia renovada orientada a la consecución de unas mejores condiciones de vida y de trabajo⁶. Sin embargo, desde su configuración inicial, se comprueba que la Unión Europea ofrece una doble vertiente en el marco de la Garantía Juvenil: una vertiente laboral, prioritaria, y una vertiente formativa, lo que da muestra de su “derrotismo” en la lucha contra el desempleo juvenil⁷.

El concepto europeo de Garantía Juvenil, así configurado en la actualidad, planteó diversos interrogantes desde el momento de su diseño. El primero de ellos, sobre si sería razonable ampliar la edad de aplicación hasta los 30 años dada la difícil situación de los jóvenes de entre 25 y 29 años en el mercado laboral. Fueron muchas las propuestas que apostaban por esta ampliación, sin embargo, se vieron topadas por los presupuestos europeos, ya que si se aceptaba se reduciría a más de la mitad la aportación

⁵ Véase el estudio realizado por F. CASAS MÍNGUEZ, *La Unión Europea y el empleo juvenil*, Documento de Trabajo Seminario Permanente de Ciencias Sociales, 2018, n. 2.

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*, 26 abril 2017, COM(2017)250 final.

⁷ En este sentido, J.M. MORALES ORTEGA, *op. cit.*, p. 41.

prevista, lo que haría ineficaz la propuesta de Garantía Juvenil⁸. Ahora bien, se trata de una delimitación que puede ser modificada por los Estados miembros ampliando dicho margen. Así ha sucedido en España, que lo ha ampliado hasta los 29 años⁹. Los jóvenes que quieran acogerse a la misma tendrán que inscribirse en los respectivos sistemas nacionales de garantía juvenil y comprometerse con el proceso, aceptando obligaciones y responsabilidades.

Un segundo interrogante se planteó respecto al cómputo temporal de 4 meses. Aunque la determinación del plazo es un dato de enorme positividad, ya que supone concretar el tiempo que el Estado tiene para satisfacer la demanda, su incumplimiento por parte de los estados no podrá ser sancionado, por lo que la fijación del plazo se convierte en una mera expectativa de cumplimiento. Y es que para aquellos países cuyo desempleo supera el 25%¹⁰ dicho cumplimiento resulta prácticamente imposible. Por lo tanto, si bien el colectivo al que va dirigida a Garantía juvenil está delimitado con plena claridad, no sucede lo mismo con el plazo de 4 meses que se deja en manos de Estados miembros su contabilización, seguimiento y control, lo que genera dudas sobre su cumplimiento real e implica el riesgo de que la Garantía Juvenil esté abocada al fracaso¹¹.

En la introducción de la propuesta se destacaba que la puesta en marcha de esta Garantía contribuiría a la realización de tres objetivos de la Estrategia Europa 2020 como son alcanzar la tasa de empleo del 75% para la población de 20 a 64 años, la reducción de la tasa de fracaso escolar por debajo del 10%, y la reducción por debajo de la cifra de 20 millones del

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*, 19 junio 2013, COM(2013)447 final, analizada por M.A. CABASÉS PIQUÉ, A. PARDELL VEÀ, *op. cit.*, p. 99.

⁹ La disposición final duodécima 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, modifica el Sistema Nacional de Garantía Juvenil para ampliar los sujetos beneficiarios de la misma, incluyéndose también a los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30 siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20%.

¹⁰ En noviembre de 2023, en la Unión Europea, los países que presentaban una tasa de desempleo juvenil superior o cercana al 25% eran principalmente España, Grecia y Portugal. En España, por ejemplo, la tasa de desempleo juvenil en ese momento era del 27,9%, en Grecia era del 27,3% y en Portugal del 23,5% (Alemania por el contrario 5,6%). *Vid.* EUROSTAT, [Euro area unemployment at 6,4%](#), Euroindicators, 9 enero 2024, n. 4.

¹¹ 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*, en M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGU (dirs.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, 2013, p. 77. En el mismo sentido, M.A. CABASÉS PIQUÉ, A. PARDELL VEÀ, *op. cit.*, p. 100.

número de personas afectadas por las situaciones de pobreza y exclusión social, aunque lamentablemente lo cierto es que dichos objetivos no se han llegado a alcanzar, viendo seriamente perturbados por la crisis sanitaria actual.

2.1.2. Hitos para su implementación

La Garantía Juvenil, como medida para luchar contra el desempleo juvenil, se ha ido consolidando a lo largo de los años¹². Fue en septiembre de 2010 cuando, por primera vez, la Comisión propuso a los Estados miembros que garantizaran que todos los jóvenes tuvieran un trabajo, una formación ampliada, o que se hubieran sumado a otra medida de activación cuatro meses después de terminar sus estudios o de quedarse en paro, a lo que se le dio el nombre de “Garantía Juvenil”. Como ya se ha indicado, esta propuesta se presentó en el contexto de la iniciativa emblemática “Juventud en Movimiento”¹³, y con leves variaciones en la Orientaciones de Empleo n. 8 de 2005-2008, por lo que supone el inicio de una voluntad más consistente de la Unión con los jóvenes europeos, al solicitar a los diferentes Estados la incorporación de esta medida en sus políticas de empleo¹⁴.

En diciembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta de recomendación del Consejo para establecer una “Garantía Juvenil”¹⁵ en su “Paquete de Empleo juvenil”, de Europa 2020, que propugnaba una mejor educación y formación, una integración más satisfactoria en el mercado laboral y una mayor movilidad, como instrumentos para combatir el desempleo juvenil. Con esta propuesta se formalizaba un compromiso político al ser adoptado por el Consejo de Ministros de la UE en abril de 2013 y posteriormente aprobado por el Consejo Europeo de junio de 2013.

En dicha Recomendación, se exige que los Estados miembros apliquen sistemas de Garantía Juvenil «lo antes posible», señalando que «para los Estado miembros que experimenten un mayor grado de dificultad presupuestaria y mayores índices de jóvenes desempleados o “ninis” se

¹² Consúltense el estudio comparado de los países pioneros en la aplicación de la Garantía Juvenil y sus características principales en M.A. CABASÉS PIQUÉ, A. PARDELL VEÀ, *op. cit.*, pp. 97-98.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico 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.

¹⁴ J.M. MORALES ORTEGA, *Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido*, cit., p. 33.

¹⁵ COM(2012)729 final.

podría considerar la aplicación gradual», pero, en cualquier caso, se anima, con carácter general, a priorizar el empleo juvenil en los presupuestos nacionales.

La Recomendación sobre el Establecimiento de la Garantía Juvenil fija los ejes fundamentales de las medidas de apoyo en la que debe basarse la Garantía juvenil:

- a. cooperación: construir un enfoque basado en las asociaciones sólidas con todas las partes interesadas (jóvenes, empleadores, agentes que actúan en el mercado de trabajo);
- b. prevención: garantizando una intervención temprana, estableciendo medidas de prevención del abandono de la formación;
- c. integración: adoptar medidas destinadas por un lado a mejorar las aptitudes de las personas jóvenes, dando una segunda oportunidad que les proporcione un aprendizaje que les dé acceso a conseguir la cualificación que no obtuvieron en su momento y remediar los desajustes existentes en el mercado de trabajo y, por otro, crear nuevas oportunidades para que las personas jóvenes puedan adquirir una experiencia profesional, ya sea como aprendices o realizando prácticas, y fomentando la movilidad a través de servicios y sistemas como EURES;
- d. financiación: los estados podrán disponer de financiación procedentes de la Unión Europea para la integración de los jóvenes en el mercado y apoyar a los jóvenes emprendedores (Fondo Social Europeo y otros Fondos comunitarios);
- e. evaluación: se apuesta por evaluar la eficacia de todas las acciones y programas adoptadas en el marco de la Garantía Juvenil;
- f. implementación inmediata: fueron integrados en los programas cofinanciados por la Unión Europea, desde el Marco Financiero Plurianual 2014-2020¹⁶.

Una vez fijadas estas orientaciones, la Recomendación del Consejo insiste en que los Estados miembros supervisen y evalúen la totalidad de las acciones y los sistemas de Garantía Juvenil, de modo que puedan diseñarse más políticas e intervenciones con base empírica atendiendo a aquello que funciona, dónde funciona y por qué funciona, garantizando así el uso eficiente de los recursos y unos rendimientos de la inversión positivos.

¹⁶ Revisado por la Comisión Europea mediante su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo *Ajuste técnico del marco financiero para 2017 en función de la evolución de la renta nacional bruta y ajuste de las dotaciones asignadas a la política de cohesión*, 30 junio 2016, COM(2016)311 final, lo que ha implicado un incremento de recursos financieros para España en el marco de la política de cohesión que, prioritariamente, deberán ser utilizados en el ámbito del empleo juvenil.

Al mismo tiempo, la Recomendación confiere un mandato a la Comisión Europea para que supervise la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil en cada Estado miembro de la UE «en el contexto de la supervisión multilateral del Comité de Empleo (EMCO)». En 2014, EMCO¹⁷ aprobó un marco de indicadores para la supervisión de la Garantía Juvenil y facilitó un manual metodológico completo¹⁸.

2.1.3. Evaluación de los resultados

La Unión Europea, conocedora de que su propuesta de Recomendación no es un texto jurídicamente vinculante para los Estados miembros, a los que se les reserva la competencia en esta materia, propicia que se lleven a término las reformas necesarias canalizando inversiones del presupuesto europeo y ayudando a los jóvenes a aprovechar la existencia de un mercado único europeo. A tal fin, en su Comunicación de 19 de junio de 2013 realizó un llamamiento a todos los agentes implicados para que colaboren en la aplicación de las siguientes medidas¹⁹:

- a. aplicar la Garantía Juvenil;
- b. establecer inversiones destinadas a las personas jóvenes a través del Fondo Social Europeo;
- c. la puesta a disposición anticipada de los Fondos de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil;
- d. apoyar la movilidad laboral;
- e. reformar los contratos de aprendizaje y periodos de prácticas de alta calidad;
- f. hacer realidad la existencia de un auténtico mercado laboral en Europa;
- g. favorecer a las PYMES mediante incentivos dirigidos a la contratación de jóvenes.

Como primera medida, se pidió a los Estados miembros que preparasen sus Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil. Atendiendo a lo que precede, la Unión Europea ha apostado con firmeza y decisión por la implantación efectiva de la Garantía Juvenil, proporcionando apoyo económico para lograrlo. Ahora, el éxito o fracaso en la consecución de sus objetivos reside en que los Estados miembros, haciendo uso de este apoyo, la implanten de forma adecuada a través de medidas que aseguren la

¹⁷ Reunión EMCO, Roma, 22-23 septiembre 2014.

¹⁸ *Vid.* la página web [EMCO](#).

¹⁹ COM(2013)447 final, cit.

empleabilidad de los jóvenes y favorezcan la creación de empleo de calidad para ser ocupados por jóvenes acogidos a esta iniciativa²⁰.

Y es que, como se ha indicado, la Unión Europea tan solo tiene capacidad para recomendar a los Estados miembros la implantación del Sistema de Garantía Juvenil, para la cual, contarán con el apoyo financiero europeo. Por lo tanto, los Estados serán beneficiarios de la ayuda económica siempre que adopten las medidas necesarias para aplicar y poner en marcha la Garantía Juvenil en sus territorios, no teniendo que garantizar o demostrar la eficacia y efectividad de las mismas ya que el aporte financiero europeo no está condicionado por los resultados concretos de los países.

En consecuencia, se deja un amplísimo margen de acción nacional, lo que genera el riesgo de que con la Garantía Juvenil no se alcance el gran reto al que se enfrenta Europa, garantizar a los jóvenes una inserción laboral o formativa.

En su configuración se establecía que los estados miembros debían implantarla «lo antes posible», pudiendo ser gradual para los Estados con mayores dificultades. Una precisión tan nimia que ha venido provocando que Estados, con altísimas tasas de desempleo juvenil hayan tardado más de lo deseable en su implantación.

En 2017 el Tribunal de Cuentas Europeo evaluó si los Estados miembros habían avanzado en la aplicación de la Garantía Juvenil y si habían llevado a la práctica la Iniciativa de Empleo Juvenil de forma que contribuyera a la consecución de los objetivos de la Garantía Juvenil²¹.

Para evaluar los avances en la aplicación de la Garantía Juvenil se visitaron los cinco Estados miembros con mayores tasas de desempleo juvenil (España, Francia Croacia, Italia y Portugal), lo que permitió constatar que si bien se había progresado con carácter general en la aplicación de la Garantía Juvenil y se habían logrado algunos resultados, la situación actual, tras cuatro años de la adopción de la Recomendación del Consejo Europeo, no está a la altura de las expectativas iniciales concebidas durante la puesta en marcha de esta Garantía, que pretende proporcionar una oferta de buena calidad a todos los jóvenes que no estudian ni trabajan en un plazo de cuatro meses.

Y es que ninguno de estos estados ha podido garantizar, hasta la fecha, que los jóvenes a los que se dirige esta medida tengan la oportunidad de

²⁰ En el mismo sentido, J.M. MORALES ORTEGA, *Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido*, cit., p. 34.

²¹ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, [*¿Han sido determinantes las políticas de la Unión Europea en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*](#), Informe Espacial, 2017, n. 5.

aceptar una oferta en el plazo de cuatro meses, de forma que puedan integrarse en el mercado laboral. Una de las principales dificultades detectadas por el Tribunal es la dificultad o imposibilidad de llegar a toda la población de jóvenes únicamente con los recursos presupuestarios de la Unión Europea. Del mismo modo, esta evaluación ha permitido constatar que la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil al logro de los objetivos de la Garantía Juvenil era limitada.

Ante esta constatación el Tribunal hace una serie de recomendaciones tanto a los Estados miembros como a la Comisión para futuras iniciativas en el campo del empleo:

a. a los Estados miembros:

- instaurar estrategias de divulgación adecuadas para identificar a la totalidad de la población de ninis con el objetivo de su inscripción;
- facilitar un panorama completo de los costes derivados de la aplicación de la Garantía Juvenil;
- garantizar que las ofertas solo se consideren de buena calidad si se ajustan al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral, y si conducen a la integración sostenible en dicho mercado;
- mejorar sus sistemas de supervisión y notificación a fin de aportar con regularidad datos de calidad y facilitar así el desarrollo de políticas para los jóvenes (la capacidad de seguimiento de los participantes que abandonan la Garantía Juvenil);

b. a la Comisión:

- desarrollar y proponer normas relativas a los criterios de calidad para las ofertas que vayan a realizarse en el marco de la Garantía Juvenil;
- definir y difundir las buenas prácticas en materia de supervisión y notificación;
- garantizar que los Estados miembros llevan a cabo una evaluación global de las características de la población de “ninis”, con el fin de garantizar que las medidas incluidas en los programas operativos atienden convenientemente las necesidades de los jóvenes;
- revisar sus orientaciones sobre recopilación de datos a fin de minimizar el riesgo de sobrevalorar los resultados.

En la misma línea, otras evaluaciones y análisis han puesto de manifiesto que la implementación de la Garantía Juvenil no ha llegado a

alcanzar los objetivos fijados por Europa²², posiblemente debido a la ausencia en su diseño de un enfoque integral que no solo tuviera en cuenta, para el diseño de las actuaciones, el nivel educativo, la cualificación profesional o la necesidad de adquirir determinadas competencias y habilidades, sino también mecanismos que vienen condicionando la desigualdad, como el género, la etnia, la edad o la clase social. También es fundamental que los países de la Unión Europea cumplan con las recomendaciones europeas ya que, al tratarse de un cumplimiento voluntario no todos los países lo han hecho, lo que ha motivado a que los eurodiputados pese a aplaudir la Resolución de 8 de octubre de 2020 del Parlamento Europeo en la que la Comisión proponía el refuerzo de la Garantía Juvenil, expresaron su preocupación por el carácter voluntario de la Garantía Juvenil pidiendo a la Comisión que propusiese un instrumento vinculante para todos los Estados miembros a fin de garantizar que nadie se quede atrás²³.

No obstante, desde su puesta en marcha en el punto álgido de la anterior crisis de empleo juvenil, la Garantía Juvenil de 2013 ha tenido un efecto transformador importante en muchos Estados miembros, creando oportunidades para los jóvenes, impulsando reformas estructurales e innovación y reforzando los servicios públicos de empleo. Con ello, se ha ayudado a más de veinticuatro millones de jóvenes en toda la UE a incorporarse al mercado laboral desde su puesta en marcha²⁴.

En una de las fichas temáticas del semestre europeo, denominada Empleo Juvenil²⁵, la Comisión Europea destacó una serie de prácticas especialmente buenas o prometedoras, como La Garantía para la Juventud diseñada en Francia, que tiene por objeto ayudar a los ninis vulnerables de 18 a 25 años a adquirir más autonomía y emprender un camino para conseguir la inclusión y el empleo sostenible, siendo los beneficiarios seleccionados por un comité colegiado. En esta medida se combina un asesoramiento intensivo e inmersión profesional con una asignación mensual en función de sus recursos, estableciéndose un contrato de un año entre el joven y un servicio público de empleo local. Se trata de un proyecto innovador que combina la experiencia laboral con la formación, contando

²² Véase T. STRECKER, M.A. COBASÉS (coords.), *Perfiles y desafíos de la Garantía Juvenil: una aproximación con novelas gráficas*, Tirant lo Blanch, 2019.

²³ Véase PARLAMENTO EUROPEO, [La política de empleo](#), Ficha Técnica sobre la Unión Europea, 2023.

²⁴ 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, p. 4.

²⁵ Véase de nuevo PARLAMENTO EUROPEO, [op. cit.](#)

con una asignación mensual. También destaca el programa Primer Desafío desarrollado por Eslovenia o el Fomento del trabajo por cuenta propia entre los jóvenes puesto en marcha en Italia para impulsar el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes facilitándoles el acceso a microcréditos (Empleo Selfie), entre otras prácticas como las implantadas por Austria, Dinamarca, Bélgica, Suecia, Bulgaria, Croacia o Finlandia.

2.2. La iniciativa de Empleo Juvenil

En febrero de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron crear la Iniciativa de Empleo Juvenil, con la finalidad de incrementar la ayuda financiera que la Unión Europea pone a disposición de las regiones y ayudar a las personas más afectadas por el desempleo y la inactividad de los jóvenes. Desde entonces, se trata de uno de los principales recursos de la Unión Europea para financiar la aplicación de los planes de la Garantía Juvenil en los países de la Unión Europea, como formación y asistencia para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo, junto con incentivos para los empleadores, con lo que se ha conseguido apoyar a más de 1,6 millones de jóvenes desde 2013. Concretamente, se puso en marcha para ayudar a los jóvenes residentes en zonas cuya tasa de desempleo juvenil fuera superior al 25% en 2012 pero en 2017 se incrementó para las regiones cuya tasa de desempleo juvenil era superior al 25% en 2016.

Se destina exclusivamente a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (“ninis”, término mencionado anteriormente), y también a los desempleados de larga duración y los que no están inscritos como demandantes de empleo, con el objetivo de garantizar que los jóvenes de las zonas de Europa que tienen los mayores problemas puedan recibir una ayuda específica para financiar formaciones de aprendiz, periodos de prácticas, colocaciones, formación orientada a conseguir una cualificación.

La Iniciativa de Empleo Juvenil es complementaria a otras acciones emprendidas a escala nacional, financiadas, en particular, por el Fondo Social Europeo, que se destinan a aplicar los regímenes de Garantía Juvenil, contribuyendo a reformar los servicios e instituciones de empleo, educación y formación.

El presupuesto inicial de 2014 a 2015 de la Iniciativa de Empleo Juvenil (para todos los Estados miembros de la UE que pueden optar a su financiación) era de 6.400 millones de euros, sin embargo, debido a la persistencia de las altas cifras de desempleo juvenil, en junio de 2017 el Consejo y el Parlamento acordaron incrementar la dotación en 2.400 millones de euros para el período 2017-2020. Del presupuesto total de 8.800

millones de euros, 4.400 proceden de una línea presupuestaria especial destinada al empleo juvenil, a los que se añaden 4.400 millones más de las asignaciones nacionales del Fondo Social Europeo.

Para 2020, en el contexto de la pandemia, se aumentó el presupuesto de la Iniciativa de Empleo Juvenil a 145 millones, estando integrada en el Fondo Social Europeo Plus para el período 2021-2027. Este presupuesto se completa con los recursos financieros propios de los Estados miembros debiendo dedicar al menos el 12,5% de sus recursos del Fondo Social Europeo Plus, aquellos estados con una tasa de jóvenes sin empleo, educación o formación (ninis) superior a la media de la Unión Europea.

Como se ve, la Garantía Juvenil requiere de unos importantes desembolsos públicos, por lo que esta inversión debe dar los resultados pretendidos y, si no es así, será necesario rediseñar o corregir la medida para conseguir que la inversión sea rentable, de ahí la importancia del seguimiento y evaluación de esta medida.

3. Principales dificultades y carencias para su implementación efectiva

Resultan positivas las iniciativas europeas con las que se ponen en marcha medidas para potenciar las nuevas capacidades, habilidades y conocimientos de los jóvenes con la finalidad de que se adapten a un mercado de trabajo cambiante, así como las dirigidas a fomentar el empleo y favorecer la intermediación laboral de los jóvenes en toda Europa. Sin duda, resulta fundamental para el futuro de la cohesión social en Europa y para que los jóvenes se identifiquen con el modelo social europeo construido por nuestros mayores en la década de los sesenta del siglo XX²⁶.

Ahora bien, las medidas propuestas a nivel europeo para luchar contra el desempleo juvenil no son realmente novedosas ni innovadoras, ya con anterioridad se habían puesto en práctica medidas similares con fines idénticos²⁷.

Lo novedoso reside en la elevada cifra de millones de euros²⁸ que la

²⁶ E. ROJO TORRECILLA, *Texto (revisado) de la intervención en la Subcomisión para el estudio de las mejores prácticas, el seguimiento y propuestas de medidas para el empleo juvenil*, en www.eduardorojo-torrecilla.es, 11 septiembre 2014.

²⁷ C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, 2014, n. 1, pp. 35-37.

²⁸ La Comisión Europea ha instado a los países de la UE a intensificar el apoyo al empleo juvenil mediante *NextGenerationEU* y otros presupuestos de la Unión, con un objetivo de inversión de al menos 22.000 millones de euros en empleo juvenil. Esto incluye

Unión Europea está destinando a países con una tasa de desempleo juvenil intolerable, entre los que se encuentra España²⁹ y en el compromiso de los Estados miembros de respetar un periodo temporal en el que deben ofrecer a los jóvenes alguna solución para que salgan de la situación en la que se encuentran, bien a través de la formación o del trabajo.

Ahora bien, hay que tener presente que el motivo de que los jóvenes no encuentren trabajo actualmente no solo reside en la ausencia o carencia de formación o de experiencia profesional, sino que esta situación ha estado motivada tradicionalmente por un conjunto de factores conectados con el mercado de trabajo y con la capacidad del empleador para ofrecer empleo.

Las instituciones europeas en su ánimo de ofrecer soluciones y dar respuestas impulsan estas iniciativas o medidas a sabiendas de que ha sido una experiencia muy positiva en otros países como Finlandia y Austria, donde se ha demostrado que vale la pena invertir en la transición de la escuela al empleo para los jóvenes. No obstante, es necesario tener presentes las considerables diferencias que existen, por ejemplo, entre España y estos países³⁰.

La pandemia de Covid-19 enfatizó la necesidad de que la Comisión Europea continúe reforzando la educación y la formación para fomentar el empleo juvenil, garantizando condiciones de trabajo justas y mejorando el acceso a la protección social para todos, siendo necesario acelerar el ritmo en su actuación a sabiendas de que el impacto de la pandemia en los jóvenes ha sido devastador y desproporcionado³¹. En este contexto, la Comisión Europea considera que ahora la prioridad debe centrarse en reforzar los Sistemas Nacionales de Garantía Juvenil, acelerando y ampliando el alcance de su aplicación, al mismo tiempo que se abordan los retos que han rugido y se construyen más intervenciones eficaces con la ayuda de la Iniciativa de

financiación para ayudas a empresas emergentes, préstamos para jóvenes emprendedores, y formación en habilidades requeridas en el mercado laboral. Además, El Fondo Social Europeo Plus, con un presupuesto de 88.000 millones de euros para 2021-2027, tiene como objetivo luchar contra la pobreza infantil y el desempleo juvenil en Europa. Este fondo ayuda a garantizar el acceso a educación gratuita, comida decente y hogar para los niños, además de apoyar inversiones en prácticas y formación profesional para jóvenes desempleados (cfr. COMISIÓN EUROPEA, *Apoyo al empleo juvenil*, en commission.europa.eu, 4 marzo 2023, y PARLAMENTO EUROPEO, *Fondo Social Europeo: lucha contra el desempleo y la pobreza*, en www.europarl.europa.eu, 5 diciembre 2018).

²⁹ La Iniciativa de Empleo Juvenil, integrada en el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para el período 2021-2027, se enfoca en el empleo juvenil, especialmente en regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 25% (vid. COMISIÓN EUROPEA, *Oportunidades de financiación para los jóvenes*, en commission.europa.eu, 20 febrero 2023).

³⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Refuerzo de la Garantía Juvenil*, en commission.europa.eu, 6 enero 2024.

³¹ OIT, *Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19*, 2020.

Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo³².

Ahora bien, al igual que se ha podido comprobar como el empleo juvenil se ha convertido en una prioridad clave en el presupuesto de la Unión Europea, es el momento de que los Estados miembros también intensifiquen sus esfuerzos, integren las lecciones aprendidas y movilicen la financiación de la Unión Europea.

4. Recomendaciones europeas al estado español

Como respuesta a la situación generada a consecuencia de las dos últimas recesiones económicas y la situación del Covid-19, la Comisión Europea ha adoptado en los últimos años numerosas recomendaciones de medidas presupuestarias y reformas económicas para reforzar la estabilidad financiera, impulsar el crecimiento y crear empleo en toda la Unión Europea, prestando especial atención al colectivo de los jóvenes desempleados³³. Las recomendaciones son específicas para cada país, habida cuenta de la situación específica de cada Estado miembro.

Entre estas iniciativas clave transmitidas por la UE, España, siendo uno de los Estados de la Unión Europea más afectados por el desempleo juvenil debía realizar una mejora en: la implementación de la ya mencionada y desarrollada Garantía Juvenil, un esfuerzo más amplio para la creación de empleos de calidad, incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación y finalmente relacionado con la calidad del empleo lograr acabar lo máximo posible con la precariedad del mismo.

Atendiendo a dichas recomendaciones, en España se han adoptado cambios normativos de relevancia, entre los que cabe destacar, el desarrollo de la Garantía Juvenil, la Ley de formación profesional, la reforma laboral de 2021 o el estatuto de las personas en formación práctica no laboral en empresas que, por su interés, son analizadas en el siguiente epígrafe.

³² Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social y a Comité de las Regiones *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años*, 4 octubre 2016, COM(2016)646 final. La presente comunicación muestra los principales factores de éxito e identifica los ámbitos en los que es preciso seguir trabajando.

³³ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Apoyo al empleo juvenil*, cit.

5. Recorrido de España ante estas recomendaciones y resultados obtenidos, aparición de la Reforma Laboral Española de 2021

5.1. Garantía Juvenil en España

España fue uno de los primeros Estados en demostrar su compromiso, acogándose a la iniciativa europea de la Garantía Juvenil con la aprobación en diciembre de 2013 del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, en línea con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y siguiendo el marco normativo de los Fondos Estructurales y de Inversión de la Unión Europea 2014-2020.

Las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil se regulan en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Título IV), tomando en consideración las directrices europeas. Concretamente regula el procedimiento para la inscripción de los jóvenes en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y fija los criterios para poder beneficiarse del sistema.

Desde su implantación en 2014, más de un millón de jóvenes se han inscrito en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y de estos, aproximadamente 419.606 han encontrado empleo, lo que representa una tasa de empleabilidad del 41%. Este dato refleja un impacto positivo en la inserción laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo y en la mejora de su formación, además, se observa un crecimiento del empleo entre los jóvenes españoles a un ritmo cinco veces superior a la media de la Eurozona. La tasa de desempleo juvenil disminuyó un 20,9% entre el primer trimestre de 2013 y el tercer trimestre de 2017, y la contratación indefinida creció en 2017 un 20,12%³⁴.

En 2015 y 2016 se modifica al efecto de introducir una serie de medidas de gran trascendencia en esta materia, entre las que destaca la extensión de los beneficios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil o la simplificación del acceso e inscripción de los jóvenes. Además, se adoptaron bonificaciones a la contratación indefinida y a los contratos de formación en relación a las personas inscritas en el Sistema. Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil se organizó el pasado año una reunión de seguimiento y evaluación para presentar 20 iniciativas enfocadas en mejorar el empleo juvenil, que se llevarán a cabo hasta el año 2027 con un

³⁴ CONSEJO DE MINISTROS, *Informe sobre la ejecución de la Garantía Juvenil en España*, en www.lamoncloa.gob.es, 12 enero 2018.

presupuesto de 3.600 millones de euros³⁵ divididos equitativamente entre programas estatales y regionales. Los planes propuestos buscan facilitar la inserción laboral de jóvenes talentos, apoyándose en una inversión que representa el 22% del total destinado a promoción laboral en dicho período.

Sin embargo, a día de hoy aún existen desafíos significativos. Por ejemplo, se ha puesto especial atención en los jóvenes con escasa formación y aquellos con sobrecualificación, dos extremos que operan como factores de expulsión del mercado de trabajo. Los jóvenes con escasa formación a menudo carecen de las habilidades y competencias necesarias para competir en un mercado laboral cada vez más exigente y técnico. Por otro lado, los jóvenes con sobrecualificación enfrentan el desafío de la sobreeducación, donde sus altos niveles de formación no se corresponden con las oportunidades de empleo disponibles, lo que puede llevar a la desmotivación y al desempleo. Estos desafíos han sido reconocidos por el gobierno español³⁶, y se reflejan en las medidas del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, «dotado con más de 3.000 millones de euros, de los casi 5.000 contemplados en el Plan Estratégico Juventud Avanza, que agrupa un conjunto de acciones para favorecer el empleo juvenil» que busca abordar estos problemas a través de una serie de iniciativas y programas específicos.

5.2. Ley de formación profesional. La cooperación entre el sector educativo y el empresarial

Atendiendo a estas últimas recomendaciones, en el marco del Plan de Transformación y modernización de la Formación Profesional, iniciado en el año 2020, España ha incrementado³⁷ las plazas en Formación Profesional con la intención de reducir el abandono educativo temprano al abrir más oportunidades al alumnado que finaliza la educación obligatoria para acceder a la Formación Profesional de Grado Medio y obtener, así, una titulación de educación secundaria postobligatoria.

³⁵ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, *3.600 millones de euros para impulsar la inserción de personas jóvenes en el mercado laboral*, en www.sepe.es, 9 febrero 2023.

³⁶ CONSEJO DE MINISTROS, *El Gobierno aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027*, en www.lamoncloa.gob.es, 8 junio 2021.

³⁷ El Plan de Modernización de la Formación Profesional, presentado en 2020, busca incrementar las plazas de FP en 200.000 hasta 2023. Este plan tiene como objetivo adaptar la formación a las demandas del mercado laboral, especialmente en áreas como la industria 4.0 y la economía verde (*vid.* MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, *Plan de Modernización de la Formación Profesional. Formando profesionales para el futuro*, 2020).

Los fondos europeos del Plan de Recuperación transferidos a España que complementan la gran cantidad de fondos invertidos³⁸, requieren la participación de las empresas en la oferta del módulo obligatorio de Formación en Centros de Trabajo, lo que supone una estancia de un trimestre del alumnado en la empresa al término del segundo curso, permitiendo al mismo tiempo la impartición en modalidad Dual, en la que las empresas participan de una forma más significativa en la implementación de las enseñanzas. Igualmente, en la distribución de los fondos se prima la creación de nuevos ciclos en sectores estratégicos, siendo prioritarios los relacionados con la digitalización y la sostenibilidad medioambiental.

La actual ley de formación profesional en España es la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Destaca por promover la cualificación y recualificación continua, lo que es crucial para el desarrollo profesional de los jóvenes en un mercado en constante evolución tecnológica y económica. Además, fomenta una estrecha colaboración entre el sector educativo y las empresas atendiendo a una de las recomendaciones europeas más reiteradas en esta materia, asegurando que la formación proporcionada sea relevante y aplicable, mejorando así las oportunidades de empleo para los jóvenes.

5.3. Reforma Laboral Española de 2021 y su mejora en la calidad del empleo afectando al empleo juvenil

La Reforma Laboral de 2021 se configura como un punto de inflexión en la legislación laboral española, aspirando a adaptar y modernizar el mercado laboral en consonancia con los nuevos desafíos y realidades que enfrenta el mundo del trabajo en el siglo XXI.

En la Reforma Laboral Española de 2021, a través de su Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, encontramos en su Exposición de Motivos menciones en contexto europeo y las recomendaciones de la Unión Europea. Estas referencias se hacen en relación con los objetivos de la reforma, como la reducción de la temporalidad en el empleo y la mejora de la calidad del

³⁸ El Plan está dotado con un presupuesto de 1.500 millones de euros en cuatro años, la mayor cuantía destinada hasta la fecha en España a un Plan de Formación Profesional (*vid.* MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES, [Sánchez presenta el Plan de modernización de la Formación Profesional dotado con 1.500 millones de euros](#), en www.educacion.yfp.gob.es, 22 julio 2020).

trabajo, en línea con las directrices y estrategias de empleo de la UE. Para lograr estos objetivos, incluye un conjunto de acciones diseñadas para potenciar la seguridad laboral, mantener la estabilidad en los salarios, preservar la flexibilidad interna y, en consonancia con cambios legislativos previos como los ERTES por Covid o los planes de igualdad, se fortalece el papel de las asociaciones sindicales a nivel sectorial aunque algunos autores plantean que, si bien las remisiones a la negociación colectiva por parte de la reforma laboral han sido una constante, su aplicación práctica y concreción en mejoras palpables para los trabajadores y el mercado laboral en general todavía está por ver³⁹.

Con el fin de abordar la meta de reducir la temporalidad, se revisan las modalidades de contratos temporales, que ahora se consideran excepcionales y se limitan a dos circunstancias⁴⁰: la sustitución de un empleado con derecho a reserva de su puesto o situaciones de aumento temporal de la producción que generen una brecha temporal entre el empleo estable y el requerido.

Una de las alteraciones legislativas más prominentes es la supresión del contrato para obra o servicio determinado, especialmente utilizado con los jóvenes⁴¹. Esta supresión, integrada mediante el Real Decreto-Ley 32/2021, eliminó una figura contractual que, según los criterios legales anteriores, permitía la contratación de trabajadores para tareas específicas y temporales, pero que había sido empleada en muchos casos para circunstancias que excedían su objetivo inicial⁴². La Reforma impone, por ende, una restricción legal que persigue la minimización de contrataciones temporales no justificadas, propulsando al contrato fijo-discontinuo hacia un papel de mayor relevancia y versatilidad.

La perspectiva de algunos académicos⁴³ apunta a que la supresión del contrato para obra o servicio determinado ha conducido a una inevitable reevaluación del papel del contrato fijo-discontinuo, que ahora se ve

³⁹ M.A. ALMENDROS GONZÁLEZ, *Las remisiones a la negociación colectiva por parte de la reforma laboral*, en *Temas Laborales*, 2022, n. 161.

⁴⁰ C. ROLDÁN, *Aspectos relevantes de ¿la reforma laboral?*, en www2.deloitte.com, 31 diciembre 2021.

⁴¹ Antes de la Reforma Laboral de 2021 en España, los contratos por obra o servicio representaban aproximadamente el 40% de la contratación en el país y el 33% de los contratos temporales firmados por jóvenes eran por obra o servicio. Véase O. AGEA, *La reforma laboral marca el fin del contrato por obra o servicio*, en www.grupo2000.es, 25 enero 2022.

⁴² F.J. CALVO GALLEGU, *La reforma de la contratación temporal coyuntural en el RDL 32/2021*, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, n. monográfico.

⁴³ A. VICENTE-PALACIO, *La supresión del contrato para obra o servicio determinado y el nuevo papel del contrato fijo-discontinuo en el ámbito de las contrataciones*, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, 2022, n. 2.

llamado a desempeñar un papel central en la gestión de las necesidades de contratación temporal en sectores como la construcción, servicios, y manufactura, donde previamente se abusaba extensamente de la figura del contrato por obra o servicio, afectando de nuevo a las personas trabajadoras jóvenes⁴⁴ en estos sectores aunque precisamente por el uso de este tipo de contratos entre otros motivos estaba disminuyendo. Este vacío legal provocado por la supresión plantea, indudablemente, una serie de cuestionamientos y retos sobre cómo garantizar la adecuada cobertura de necesidades laborales temporales sin incurrir en formas precarizadas de empleo.

5.4. Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en empresas

Una medida que debería afectar a la calidad y a la reducción de la precariedad en el empleo juvenil es el Nuevo Estatuto del Becario, del cual se planteó un primer borrador hace más de un año y medio.

El nuevo estatuto para becarios comienza por definir quiénes son considerados becarios. Se describe a un becario como un estudiante que, mediante un acuerdo de prácticas, realiza actividades de formación incluidas en programas oficialmente reconocidos en instituciones de educación, como centros de Formación Profesional o universidades. Esto limita las prácticas a estudiantes que cumplan con estos requisitos y estén realizando prácticas curriculares bajo un acuerdo de prácticas con la universidad o una institución de Formación Profesional.

De los principales cambios que introduce esta modificación normativa sobre los becarios⁴⁵, destacan cuatro que quizás sean los que más se aproximen al tema que se trata en el presente trabajo:

- se eliminarán las prácticas no relacionadas con el plan de estudios. Las empresas solo podrán contratar becarios a través de acuerdos de prácticas relacionados con el plan de estudios, en colaboración

⁴⁴ Por ejemplo, en el sector de la construcción en España, los trabajadores menores de 34 años representaban el 19% del total de ocupados en el sector. Además, dentro de esta franja de edad, el 3% de los trabajadores tenían entre 20 y 24 años, y el 16% entre 25 y 34 años. Así lo refleja un informe de la Fundación Laboral de la Construcción (*vid.* EUROPA PRESS, [La construcción necesita trabajadores jóvenes: sólo uno de cada cinco tiene menos de 34 años](http://www.europapress.es), en www.europapress.es, 14 abril 2019).

⁴⁵ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, [Yolanda Díaz y organizaciones sindicales firman el acuerdo que "permite cerrar el círculo de la formación de calidad y el empleo digno para las personas jóvenes"](http://www.mites.gob.es), en www.mites.gob.es, 15 junio 2023.

- con centros de Formación Profesional o universidades;
- se proporcionará un apoyo financiero. Las empresas no podrán solicitar ningún pago a los becarios por sus prácticas, pero deberán cubrir los gastos de transporte, alojamiento o comida en caso de que la beca no sea remunerada;
- se otorgarán los mismos derechos que a los empleados. Cuando los becarios firmen el acuerdo entre la empresa y la institución educativa, adquirirán los mismos derechos que los empleados actuales de la empresa, como vacaciones, áreas de descanso y servicios de comedor, entre otros;
- inclusión en el sistema de Seguridad Social. Se establece que las empresas deben registrar a cada becario en el sistema de seguridad social, y el tiempo que trabajen se contabilizará para su futura pensión. Esta medida ya ha sido aprobada y publicada en el *BOE*, en el Real Decreto-Ley 2/2023 del 16 de marzo, sobre el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. A partir del 1 de enero de 2024, todos los becarios, independientemente de si sus prácticas son remuneradas o no, están contribuyendo al sistema de seguridad social.

Actualmente, este estatuto está pendiente de aprobación en el consejo de ministros y se espera que se publique en el *BOE* en 2024. Para facilitar la transición a este nuevo estatuto, se ha establecido un período de dos años durante el cual se mantienen las medidas actuales para la contratación de becarios a través de acuerdos de prácticas.

6. Conclusiones

A modo de cierre del estudio técnico-jurídico realizado, se presentan en lo que sigue un conjunto de conclusiones, con el objeto de destacar las ideas y consideraciones más significativas del trabajo investigador realizado.

1. Recomendaciones europeas. España ha respondido de manera activa a las recomendaciones de la UE, enfocándose en la mejora de la empleabilidad juvenil a través de iniciativas como la Garantía Juvenil, la nueva regulación de la formación profesional, con la que se vincula el sistema educativo y el mercado laboral, y la reforma laboral de 2021 que tiene como objetivo principal reducir la temporalidad de los contratos de trabajo y mejorar la calidad en el empleo.

2. La implementación de la Garantía Juvenil ha demostrado ser un éxito, con un significativo número de jóvenes inscritos y una notable tasa de empleabilidad, reflejando un impacto positivo en la reducción del

desempleo juvenil, aunque lo cierto es que hay muchos aspectos en los que se vienen apreciando debilidades y retos de futuro⁴⁶.

3. la Reforma Laboral de 2021 ha sido un paso crucial para mejorar la calidad del empleo juvenil, con medidas como la eliminación de contratos de obra o servicio y el fortalecimiento del contrato fijo-discontinuo, apreciándose una reducción clara en las tasas de temporalidad en España, aunque una dudosa reducción de la precariedad laboral dada la caracterización del contrato fijo-discontinuo que lo diferencian claramente del contrato indefinido ordinario.

4. A pesar de los avances, persisten desafíos como la sobrecualificación y la necesidad de mejorar la formación, la inserción laboral y la adaptación de los jóvenes al mercado laboral actual, especialmente en sectores tecnológicos y de sostenibilidad medioambiental.

5. Medidas como la última Ley de Formación Profesional, en la que se opta por una enseñanza más dual, la reforma laboral de 2021, con la que se restringe la contratación temporal y se favorece la contratación indefinida, o el “Nuevo Estatuto del Becario” que representa un avance significativo en los derechos de los becarios, asegurando su inclusión en la Seguridad Social y la compensación de gastos, contribuyendo a una mayor protección y reconocimiento de su contribución al entorno laboral, se adoptan medidas para mejorar la calidad del empleo juvenil atendiendo las recomendaciones de la Unión Europea más recientes. No obstante, será preciso seguir analizando el impacto de estos cambios normativos en el empleo juvenil en los próximos años para poder comprobar la efectividad de las mismas.

7. Bibliografía

AGEA O. (2022), *La reforma laboral marca el fin del contrato por obra o servicio*, en www.grupo2000.es, 25 enero

ALMENDROS GONZÁLEZ M.A. (2022), *Las remisiones a la negociación colectiva por parte de la reforma laboral*, en *Temas Laborales*, n. 161, pp. 361-385

CABASÉS PIQUÉ M.A., PARDELL VEÀ A. (2014), *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo

⁴⁶ En este sentido, véase M.J. ROMERO RODENAS, *Debilidades y oportunidades del sistema de garantía juvenil*, en J. CABEZA PEREIRO (dir.), *La gestión del cambio laboral en la empresa*, Aranzadi, 2017, pp. 39-62.

- CALVO GALLEGOS F.J. (2022), *La reforma de la contratación temporal coyuntural en el RDL 32/2021*, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n. monográfico, pp. 89-155
- CASAS MÍNGUEZ F. (2018), *La Unión Europea y el empleo juvenil*, Documento de Trabajo Seminario Permanente de Ciencias Sociales, n. 2
- COMISIÓN EUROPEA (2024), *Refuerzo de la Garantía Juvenil*, en commission.europa.eu, 6 enero
- COMISIÓN EUROPEA (2023), *Apoyo al empleo juvenil*, en commission.europa.eu, 4 marzo
- COMISIÓN EUROPEA (2023), *Oportunidades de financiación para los jóvenes*, en commission.europa.eu, 20 febrero
- CONSEJO DE MINISTROS (2021), *El Gobierno aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027*, en www.lamoncloa.gob.es, 8 junio
- CONSEJO DE MINISTROS (2018), *Informe sobre la ejecución de la Garantía Juvenil en España*, en www.lamoncloa.gob.es, 12 enero
- DURÁN BERNARDINO M. (2021), *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*, Dykinson
- EUROPA PRESS (2019), *La construcción necesita trabajadores jóvenes: sólo uno de cada cinco tiene menos de 34 años*, en www.europapress.es, 14 abril
- EUROSTAT (2024), *Euro area unemployment at 6.4%*, Euroindicators, 9 enero, n. 4
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2020), *Plan de Modernización de la Formación Profesional. Formando profesionales para el futuro*
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES (2020), *Sánchez presenta el Plan de modernización de la Formación Profesional dotado con 1.500 millones de euros*, en www.educacionyfp.gob.es, 22 julio
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (2023), *Yolanda Díaz y organizaciones sindicales firman el acuerdo que "permite cerrar el círculo de la formación de calidad y el empleo digno para las personas jóvenes"*, en www.mites.gob.es, 15 junio
- 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*, 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 M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGOS (dirs.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo
- OIT (2020), *Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19*

- PARLAMENTO EUROPEO (2023), [La política de empleo](#), Ficha Técnica sobre la Unión Europea
- PARLAMENTO EUROPEO (2018), [Fondo Social Europeo: lucha contra el desempleo y la pobreza](#), en www.europarl.europa.eu, 5 diciembre
- ROJO TORRECILLA E. (2014), [Texto \(revisado\) de la intervención en la Subcomisión para el estudio de las mejores prácticas, el seguimiento y propuestas de medidas para el empleo juvenil](#), en www.eduardorojotorrecilla.es, 11 septiembre
- ROLDÁN C. (2021), [Aspectos relevantes de ¿la reforma laboral?](#), en www2.deloitte.com, 31 diciembre
- ROMERO RODENAS M.J. (2017), *Debilidades y oportunidades del sistema de garantía juvenil*, en J. CABEZA PEREIRO (dir.), *La gestión del cambio laboral en la empresa*, Aranzadi
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO C. (2014), *La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 1, pp. 17-42
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2023), [3.600 millones de euros para impulsar la inserción de personas jóvenes en el mercado laboral](#), en www.sepe.es, 9 febrero
- STRECKER T., COBASÉS M.A. (coords.) (2019), *Perfiles y desafíos de la Garantía Juvenil: una aproximación con novelas gráficas*, Tirant lo Blanch
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2017), [¿Han sido determinantes las políticas de la Unión Europea en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil](#), Informe Espacial, n. 5
- VICENTE-PALACIO A. (2022), *La supresión del contrato para obra o servicio determinado y el nuevo papel del contrato fijo-discontinuo en el ámbito de las contrataciones*, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, n. 2, pp. 79-99

Normativa Europea

- 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
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*, 26 abril 2017, COM(2017)250 final
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social y a Comité de las Regiones *La*

Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años, 4 octubre 2016, COM(2016)646 final

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Ajuste técnico del marco financiero para 2017 en función de la evolución de la renta nacional bruta y ajuste de las dotaciones asignadas a la política de cohesión*, 30 junio 2016, COM(2016)311 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*, 19 junio 2013, COM(2013)447 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, 20 diciembre 2011, COM(2011)933 final

Comunicación de la Comisión *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012*, 23 noviembre 2011, COM(2011)815 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico 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

Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 5 diciembre 2012, COM(2012)729 final

Páginas web

Employment Committee (EMCO): <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>

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@adaptinternational.it.

