

*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 Garcia Viña (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), Raúl G. Saco Barrios (Perú), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Malcolm Sargeant (Reino Unido), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Esther Carrizosa Prieto (España), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), José Luis Gil y Gil (España), Sandra Goldflus (Uruguay), 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), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Alma Elena Rueda (México), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), 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)

# Estrategias de inclusión social de los jóvenes no cualificados en el marco del sistema de garantía juvenil. Una aproximación comparada\*

Patricia NIETO ROJAS\*\*

---

**RESUMEN:** El presente artículo se centrará en la eficacia que ha tenido la Recomendación comunitaria que implanta el sistema de garantía juvenil en relación a la inserción laboral de los jóvenes no cualificados, especialmente en España, habida cuenta que fue el estado miembro que más fondos ha recibido para la aplicación de esta medida. Para ello, se analizarán las reformas legales adoptadas en el marco de las políticas activas de empleo. Tras este análisis se plantearán algunas propuestas de reformas en los servicios de empleo, sociales y educativos que mitiguen el riesgo de desprotección al que se ven abocados estos jóvenes, significadamente los que abandonaron la escuela tempranamente.

**Palabras clave:** Desempleo, cualificación, garantía juvenil, exclusión social, jóvenes, reformas.

**SUMARIO:** 1. La extrema vulnerabilidad de los jóvenes no cualificados como punto de partida. 2. Los efectos de la baja cualificación: precariedad laboral y riesgo de exclusión social. 3. La evaluación de su implantación en España. 4. Algunas conclusiones finales. 5. Bibliografía.

---

\* El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad “Un Derecho del Trabajo para la recuperación: competitividad empresarial y cohesión social” (DER2015-64676-C2-1-P), dirigido por el profesor Mercader Uguina. Una versión preliminar del mismo fue debatida en el XXVII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

\*\* Profesora Ayudante Doctora. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento Derecho Social e Internacional Privado. Calle Madrid, 126, 28903, Getafe (Madrid), patricia.nieto@uc3m.es.

## Strategy for the social inclusion of young people and European Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee. A comparative approach

---

**ABSTRACT:** This paper analyses the European Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee (2013). This Guarantee addresses the so-called ‘NEET’ (Not in Education, Employment, or Training) younger than 25 years of age and stipulates that employment, education or training shall be provided within a period of 4 months and the terms of implantation in Spain. Then, we focused in the measures for “NEET” contained in the Strategy for Entrepreneurship and Youth Employment and in another recent legal reforms. In Spain, as in the rest of the EU, this group covering various situations but our article focuses in people who gave up school in order to work and who are now unemployed and facing serious difficulties for finding a job.

*Key Words:* European youth guarantee, Spain, NEET, social exclusion, youth unemployment.

## 1. La extrema vulnerabilidad de los jóvenes no cualificados como punto de partida

La OECD<sup>1</sup> advierte de que un mayor nivel educativo reporta mejores perspectivas laborales, mejores ingresos y se asocia con una mejor autopercepción de salud, capital social y participación política. En promedio, en los países de la OCDE, el 13,7% de aquellas personas que no alcanzaban el nivel de secundaria superior estaban desempleadas mientras que esta tasa se situaba en un 5,3% en los individuos con educación terciaria y en un 8% entre aquellos que contaban con educación secundaria superior o post-secundaria no terciaria.

La OIT<sup>2</sup> también recuerda que más de 73 millones de jóvenes (entre 15 y 24 años) estaban buscando trabajo en 2014 y que de ellos la proporción mundial de jóvenes que no trabajan, no cursan estudios ni reciben formación es de uno de cada cinco. Y, sin embargo, la experiencia del desempleo o del subempleo en etapas tempranas de la vida tiene profundas consecuencias que pueden perjudicar las perspectivas de vida y de trabajo a largo plazo. A la luz de estos datos, los gobiernos tienen muy buenas razones para evitar que los jóvenes entren en el mercado laboral sin una buena cualificación; es más, muchos países han identificado el problema del abandono temprano de la educación como uno de los mayores retos para sus mercados de trabajo<sup>3</sup>.

El empleo juvenil, o más bien la falta de él, se configura también como uno de los problemas más acuciantes de la UE. Durante el discurso sobre el Estado de la Unión de 2016, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, anunció su intención de intensificar los esfuerzos en apoyo de la juventud. En particular, anunció la creación de un Cuerpo Europeo de Solidaridad<sup>4</sup> como parte de una agenda política más amplia orientada a la inclusión de los jóvenes en la sociedad, afirmando que «no puedo aceptar ni aceptaré que Europa sea y siga siendo el continente del

---

<sup>1</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, January, 2015.

<sup>2</sup> La erradicación del desempleo juvenil es una línea estratégica en el Programa de Acción de la Organización Internacional de Trabajo. Véase, a este respecto, el informe elaborado por Steedman, H., *Overview of apprenticeship systems and issues: ILO contribution to the G20 task force on employment*, International Labour Office, Skills and Employability Department, Job Creation and Enterprise Development Department, Geneva: ILO, 2014.

<sup>3</sup> Van Daame, D., *¿Cuántos jóvenes dejan la escuela sin alcanzar ninguna titulación?*, Panorama de la Educación: Interim Report 2015, accedido el 8/7/2017 en:

<http://blog.educalab.es/inee/2015/01/19/cuantos-jovenes-dejan-la-escuela-sin-alcanzar-ninguna-titulacion-panorama-de-la-educacion-interim-report-2015/>

<sup>4</sup> COM (2016) 942 final, de 7 de diciembre.

desempleo juvenil. No puedo aceptar ni aceptaré que la generación del milenio, o “generación Y”, se convierta en la primera generación en 70 años que sea más pobre que sus padres. (...) Seguiremos desarrollando la Garantía Juvenil en toda Europa, mejorando la capacitación de los europeos y llegando a los jóvenes y a las regiones que más lo necesitan»<sup>5</sup>.

El objetivo del presente artículo es analizar cuáles han sido los avances logrados en la disminución del desempleo juvenil, habida cuenta que ya han transcurrido cinco años desde la aprobación del sistema de Garantía Juvenil que debe entenderse como el principal compromiso político adoptado por todos los Estados para luchar contra el desempleo juvenil.

Como bien es sabido, este mecanismo, materializado en una Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, obliga a proporcionar a los jóvenes en el plazo de cuatro meses tras quedar desempleado o dejar la educación formal una oportunidad laboral o educativa.

Las primeras evaluaciones destacan como datos positivos que “tres años después de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil, en la UE hay 1,4 millones de jóvenes desempleados menos. En 2015, la tasa de desempleo juvenil anual había descendido en 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 20,3 % y el número de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) en 1 punto porcentual hasta situarse en una media del 12% en la UE. (...). Estos datos apuntan a que las reformas estructurales del mercado laboral y de las políticas educativas y formativas respaldadas por la Garantía Juvenil han marcado una diferencia”. Ahora bien, esta reducción, positiva en términos generales, enmascara importantes diferencias regionales y lo que es más preocupante no establece suficientes evaluaciones desagregadas entre los jóvenes destinatarios de esta actuación pública y, sin embargo, bien es sabido que los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios quedan al margen del mercado laboral e incluso cuando tienen trabajo, ganan menos, suelen tener empleos más precarios, participan menos en el aprendizaje permanente y, por tanto, se reciclan menos profesionalmente.

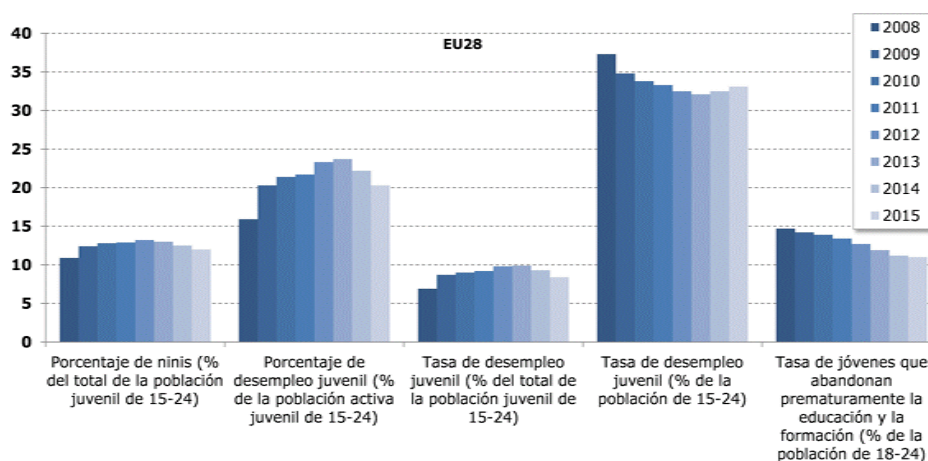
El pésimo comportamiento del empleo de los jóvenes no cualificados exige a todos los poderes públicos la aprobación de mecanismos de prevención del abandono escolar prematuro. En el seno de la UE, este compromiso se vio materializado en el Pacto Europeo para la Juventud<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> COM (2016) 646 final. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión de 30 de mayo de 2005 relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud; responder a las expectativas de los jóvenes en Europa - Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa

mediante el cual todos los Estados se comprometieron a aumentar las tasas de empleo juvenil y a reducir el abandono escolar, cifrando dicho objetivo para el año 2020 en que la tasa de abandono se situase en un 10% y que, al menos, un 85% de los jóvenes de 22 años hubiesen cursado la educación secundaria superior completa al tiempo que se enfatizaba en la necesidad de reforzar la política educativa con un modelo de atención personalizada que integre acciones prospectivas de búsqueda de empleo, orientación y formación. Pero nuevamente los datos proporcionados por Eurostat son preocupantes, pues se cifra en un 12% el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan.



Fuente: Eurostat, EPA

A mayor abundamiento, un informe del Tribunal de Cuentas Europeo, dado a conocer el 4 de abril de 2017, alerta de que “la reducción de la población de jóvenes ninis no se debió al aumento del número de jóvenes empleados. Aunque las tasas de desempleo juvenil hayan descendido en conjunto en los siete Estados miembros visitados, en realidad el número de jóvenes que trabajaban disminuyó en 40.000 entre el primer trimestre de 2013 y el mismo período de 2016. El principal factor que contribuyó a la disminución de la población de ninis fue el número de jóvenes en formación, que aumentó en 315.000 personas durante el mismo período. Este aumento puede explicarse porque los jóvenes tienden a permanecer más tiempo formándose y aplazan su entrada en el mercado laboral durante los períodos de bajo crecimiento económico”<sup>7</sup>.

[COM (2005) 206 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>7</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 5/2017* (presentado con arreglo al artículo

## 2. Los efectos de la baja cualificación: precariedad laboral y riesgo de exclusión social

La propia Comisión Europea<sup>8</sup> es plenamente consciente de que “hace falta un mayor esfuerzo para ayudar a los jóvenes que están más alejados del mercado laboral, es decir, los nini que siempre han resultado más difíciles de alcanzar (incluso antes de la crisis) y que menos se han beneficiado de las mejoras realizadas hasta la fecha”. Este es el caso, en concreto, de los que se encuentran en situación de pobreza, exclusión social, discapacidad y discriminación, incluidos los que pertenecen a una minoría étnica, solicitantes de asilo o refugiados, puesto que para estos jóvenes la falta de inserción laboral se convierte en un problema estructural.

La desventaja inicial derivada del abandono escolar prematuro se ve ampliada a lo largo del ciclo vital. Por ello, y aun valorando positivamente la reducción de la tasa de jóvenes “nini” en la UE<sup>9</sup>, la misma corresponde principalmente a la disminución en los índices de “nini” que buscan empleo, pero no a la de los nini inactivos que están desconectados del mercado laboral. Y así, en 2013, la proporción de nini demandantes de empleo en la UE fue superior a la de los nini inactivos, mientras que en 2015 las dos categorías alcanzaron el mismo nivel. Esto sugiere que las políticas activas han sido más eficientes en la atención de los nini desempleados, esto es, aquellos que venían de una experiencia laboral previa pero que no están siendo capaces de reincorporar de forma efectiva a los nini inactivos y esta conclusión es, a nuestro juicio, la que mejor ejemplifica las disfunciones del sistema de garantía juvenil. Entre las razones que pueden justificar estos datos se ha de insistir en que los Estados Miembros han tratado a los jóvenes como un bloque compacto sin tener en cuenta o, al menos, sin evidenciar las mayores dificultades que tienen los jóvenes que provienen de entornos socio-económicos más desfavorecidos, y ello a pesar de que la Recomendación de 22 de abril de 2013 ya exigía a los Estados miembros una correcta “identificación de

---

287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) *¿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*, Tribunal de Cuentas Europeo, Luxemburgo, 2017, p. 25.

<sup>8</sup> COM (2016) 646 final. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años.

<sup>9</sup> COM (2016) 646 final. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años, p. 7.



todos los ninis, en particular aquellos que no buscasen un empleo activamente (es decir, los ninis inactivos)". Sin embargo, esta evaluación no se ha efectuado correctamente o, al menos, esta es la conclusión alcanzada por el Tribunal de Cuentas Europeo tras el análisis de su implantación en siete estados miembros<sup>10</sup>.

Por el contrario, el Reglamento UE n° 1296/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) sí que condiciona el acceso a las ayudas financieras en favor de la promoción de un nivel elevado de empleos estables y de calidad al cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos del programa de acción comunitario, interesándonos en este artículo las medidas centradas en la "atención particular a las categorías vulnerables, especialmente jóvenes".

Como magistralmente recordaba el sociólogo danés Esping-Andersen en su célebre ensayo "Los tres mundos del Estado de Bienestar"<sup>11</sup> si no se alcanza la estatalización de los riesgos del mercado será la familia o el mercado el garante frente a los mismos, pudiendo dejar en desamparo a quienes no alcanzan la cobertura en ninguno de estos ámbitos. Pero, además de razones de justicia social, hay factores económicos que se han de tenerse presente a la hora de valorar la eficacia de las políticas de empleo juvenil.

Un estudio de la Eurofound<sup>12</sup> advertía de que los jóvenes europeos de entre quince y veinticuatro años de edad que son calificados como Nini suponen un coste estimado (en prestaciones de desempleo e ingresos e impuestos no percibidos) de alrededor de 153.000 millones de euros (en torno al 1,2 % del PNB de la UE), considerando esta cantidad no solo inasumible para la economía sino para la sociedad en su conjunto<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 5/2017 (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) ¿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, op. cit., p. 25.*

<sup>11</sup> Esping-Andersen, G., *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim [etc.], Valencia, 1993.

<sup>12</sup> Eurofound, *NEETs – Young people not in employment education or training: Characteristics, cost and policy responses in Europe, 2012*, pp. 68-72, accedido el 9/7/2017 en:

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2012/labour-market-social-policies/neets-young-people-not-in-employment-education-or-training-characteristics-costs-and-policy>.

<sup>13</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*, Tribunal de Cuentas Europeo, Luxemburgo, 2015,

Por ello, y aun admitiendo lo bienintencionado del sistema europeo de Garantía Juvenil, las dificultades de éxito a la hora de atender adecuadamente a este colectivo son enormes, y este sería el test que ha de superar la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas<sup>14</sup>. Ahora bien, no es tan sencillo asegurar que dos hechos que se han repetido en el pasado sucesivamente estén vinculados por una relación de causalidad. Y así, si centrásemos el referido argumento en este colectivo “no puede asegurarse sin más que porque en un momento anterior quienes se hayan formado (o quienes hayan tenido una experiencia profesional) hayan accedido a otro empleo, lo hayan hecho como consecuencia de dicha formación (o experiencia)”<sup>15</sup>, máxime cuando las iniciativas referidas solo podrán provocar resultados a medio o a largo plazo, pues suponen una inversión en la formación y orientación de los jóvenes desempleados. Así lo reconoce, explícitamente, el considerando nº 22 de la Recomendación del Consejo Europeo, de 22 de abril de 2013<sup>16</sup>, al afirmar que el establecimiento de estos sistemas tiene un sentido a largo plazo, pero también hace falta una respuesta a corto plazo para contrarrestar los efectos dramáticos de la crisis económica en el mercado de trabajo. La consecución de este propósito no solo exige un óptimo funcionamiento de los servicios públicos de empleo, sino que, atendiendo a la edad de los destinatarios, su éxito dependerá también del concurso de las autoridades educativas y a la luz de su perfil socio-económico seguramente también será necesaria la coordinación con los servicios sociales.

La aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil requiere, en consecuencia, reformas estructurales de los sistemas de formación, búsqueda de empleo y educación; es más, la inacción o la ralentización en el diseño de estas políticas públicas no solo aboca a los mismos a la

---

p. 11.

<sup>14</sup> Véase la reflexión en clave nacional, pero cuyas conclusiones cabe elevar al análisis comunitario, del profesor Escudero Rodríguez (pp. 54-56) en la investigación *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, publicado digitalmente por el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, Madrid 2016, disponible en:

[http://adolescenciayjuventud.org/que-hacemos/monografias-yestudios/ampliar.php/Id\\_contenido/126666/](http://adolescenciayjuventud.org/que-hacemos/monografias-yestudios/ampliar.php/Id_contenido/126666/)

<sup>15</sup> Gimeno Díaz de Atauri, P., “La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de garantía juvenil”, *Información Laboral*, vol. 6, 2014.

<sup>16</sup> Sobre las limitaciones que plantea su puesta en marcha, especialmente para los jóvenes más formados, Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho social y empresa*, vol. 1, 2014, pp. 13-23.

exclusión social sino que perpetua su desprotección<sup>17</sup>. A este respecto, algunos estudios<sup>18</sup> destacan la edad como un factor que acrecienta el riesgo de exclusión social, y si a ello unimos la escasa formación de estos jóvenes, la conjunción de estos factores “convierte a este colectivo, desgraciadamente, en marginados y excluidos sociales. Siendo así, no resulta extraño que la UE haya volcado sus esfuerzos en articular medidas de lucha contra esta situación, particularmente, medidas favorecedoras, cuando menos, de su inserción formativa”<sup>19</sup>.

En toda Europa, el empleo perdido durante la reciente recesión económica lo ha sido mayoritariamente en ocupaciones de bajo nivel de capacitación. Entre 2007 y 2013 más de la mitad de los trabajadores que no habían superado la educación primaria perdieron su empleo. En cambio, el número de ocupados con estudios superiores se incrementó en un 2%. Las carencias formativas tienen un impacto negativo cuantificable sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores: las personas con menor nivel de competencias básicas están expuestas a casi el doble de probabilidades de quedar desempleadas con la pérdida económica y social que implica (Informe PIAAC, 2010). Estos datos justifican que este artículo se centre en los jóvenes con escasa cualificación, especialmente aquellos que no han acabado la escolarización obligatoria, no solo porque la inclusión de políticas activas de empleo dirigidas a los mismos se enmarca como objetivo prioritario de la Estrategia “Europa 2020” sino porque una de las variables más frecuentemente ligadas al problema del desempleo juvenil es la formación; es más, si desagregásemos los datos entre los distintos niveles educativos, comprobaríamos que las menores tasas de desempleo a mayor niveles de formación se muestra también en los desempleados jóvenes.

En el año 2011, más de seis millones de jóvenes de entre 18 y 24 años abandonaron la educación reglada, habiendo concluido solamente el primer ciclo de enseñanza secundaria o un nivel inferior y lo que es aún más preocupante el 17,4% de ellos solo había concluido la enseñanza

---

<sup>17</sup> Ese paro a temprana edad general lo que se conoce como «efecto cicatriz», véase nota 10, Morales Ortega, J.M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en Morales Ortega, J. (coord. y ed.), *Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2014, p. 70.

<sup>18</sup> Y las referencias doctrinales aportadas en la nota 92, Calvo Gallego, F.J., “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, *Temas Laborales*, vol. 134, 2016, p. 85.

<sup>19</sup> Morales Ortega, J.M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil”, *op. cit.*, p. 69.

primaria, y aunque es cierto que desde el año 2000, el índice de abandono ha descendido en 3.2 puntos porcentuales, los avances han sido insuficientes, y esta media encubre, además, grandes diferencias entre los Estados miembros ya que algunos de ellos, entre los que se encuentra España (también Portugal y Malta), presentan índices de abandono superiores al 23%<sup>20</sup>. La conjunción de ambos factores (esto es, abandono escolar prematuro y desempleo) no solo supone una pérdida de oportunidades para los jóvenes sino un desperdicio de potencial social y económico para la Unión Europea en su conjunto.

La Comisión Europea ha instado a todos los Estados Miembros a la adopción urgente de medidas que permitan que los niveles de instrucción aumenten. Los datos confirman que los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios quedan al margen del mercado laboral e incluso cuando tienen trabajo, ganan menos, suelen tener empleos más precarios, participan menos en el aprendizaje permanente, y, por tanto, se reciclan menos profesionalmente, de ahí la pertinencia de actuaciones coordinadas desde el ámbito educativo y de los servicios públicos de empleo, pues solo esta cooperación mejorará la integración social y laboral de estos jóvenes, ciertamente los más alejados del mercado de trabajo, pero también del entorno educativo.

Sin embargo, los primeros análisis cualitativos de las medidas adoptadas por la UE no son nada satisfactorios hasta el punto de haber sido calificadas como un “tremendo fracaso”<sup>21</sup> al tiempo que alertan de la deficiente gestión de la vertiente formativa de la Garantía Juvenil. En demasiadas ocasiones, a estos jóvenes se les imparte una formación que no va a repercutir siquiera, indirectamente, en su inserción laboral, produciéndose, en muchos casos, algo parecido al conocido efecto parking, esto es, la “disminución ficticia de los índices de desempleo mediante la ampliación innecesaria de la escolarización obligatoria. En este supuesto, la formación ofertada, de no redundar positivamente en la empleabilidad del joven provoca un efecto similar, puesto que los Estados estarán dando una formación -por consiguiente, cumpliendo de cara a la UE-, que no va a tener ninguna virtualidad en el futuro laboral del joven. Así pues, se aparcará temporalmente -mientras que dure la formación- el cumplimiento del fin último de la política de empleo, es decir, la inserción laboral”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> European Commission, *Progress towards the common European objectives in education and training (2010/2011) Indicators and benchmarks*.

<sup>21</sup> Del Pozo Sendín, A. y Suárez Corujo, B., “La estrategia Europa 2020: el fracaso del empleo”, *Información Laboral*, vol. 2, 2017, p. 90.

<sup>22</sup> Morales Ortega, J.M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía

El objetivo final de la Garantía Juvenil es ayudar a los jóvenes a insertarse en el mercado laboral de forma sostenible y parece que esta finalidad no se está cumpliendo o, al menos, esta es la conclusión del Tribunal de Cuentas Europeo, tras analizar la aplicación de estos sistemas en siete Estados Miembros, que lamenta que ninguno de ellos haya “efectuado un análisis global de la población de ninis que incluyera un análisis de la inadecuación de competencias. En Portugal y España, por ejemplo, los PAGJ se basaban únicamente en los datos estadísticos para los ninis proporcionados por los institutos nacionales de estadísticas, como la distribución por edades, las cualificaciones y el sexo”<sup>23</sup>. A la luz de estos datos, se pueden (y deben) justificar acciones específicas en el plano europeo (que es precisamente el origen de esta iniciativa de garantía juvenil) aunque al tiempo se ha de tener presente que este problema estructural parece difícil de afrontar desde una situación como la actual, donde el número de jóvenes desempleados es demasiado elevado para poder establecer con garantías medidas de acción individualizadas, quedando entonces dos vías: o bien se ataca la cuestión desde el sistema educativo, de modo que todos los jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo tengan una mayor empleabilidad, tratando de replicar la exitosa experiencia alemana de formación dual, o bien, si se quiere actuar sobre personas que ya han salido del sistema educativo y forman parte de la población parada, se ha de focalizar la atención, logrando que el número de personas a las que vayan dirigidas estas medidas sea más reducido<sup>24</sup>.

### 3. La evaluación de su implantación en España

El comportamiento del empleo juvenil en España presenta rasgos diferenciales respecto a otros Estados Miembros, siendo más acuciante la adopción de medidas que palien los altísimos niveles de desempleo juvenil, especialmente entre los jóvenes no cualificados. Y, en este sentido, las reseñables diferencias regionales entre los Estados<sup>25</sup> ya obligaron a la

---

Juvenil”, *op. cit.*, p. 81.

<sup>23</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 5/2017 (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) ¿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*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>24</sup> Gimeno Díaz de Atauri, P., “La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de garantía juvenil”, *op. cit.*

<sup>25</sup> Las tendencias de los ninis de algunos Estados miembros con las tasas más elevadas en 2013, en particular, Italia y Rumanía, han experimentado pocos cambios, COM (2016) 646 final, *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años*.

Comisión Europea a plantear medidas excepcionales que se materializaron en la puesta a disposición de aquellos Estados con una tasa de desempleo juvenil superior al 25% (entre los que se encuentra España) de específicos fondos comunitarios (especialmente los del FSE y otros instrumentos de cohesión provenientes de la reprogramación de fondos estructurales sin gastar) destinados a la creación de empleo, formación profesional y prevención del abandono escolar, reforzando así la Iniciativa sobre el Empleo juvenil (2014-2020, IEJ en lo sucesivo). Con esta decisión, se amplió el apoyo que ofrece el Fondo Social a la hora de implantar el sistema de Garantía Juvenil, permitiendo que la financiación de las actividades pueda extenderse si un Estado miembro lo considera oportuno hasta que los jóvenes cumplan 30 años.

Las autoridades nacionales competentes serán, eso sí, las responsables de presentar programas que recojan las medidas a las que van a destinar el montante económico de la IEJ que siempre deberá contar con la aprobación de la Comisión. Como condición para acceder a estos Fondos, la UE exige a los Estados Miembros beneficiarios la adopción de un plan para abordar el desempleo de este colectivo, debiendo aplicar las medidas destinadas a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (“nini”) agrupadas en los cuatro objetivos de mejor activación, mayor empleabilidad y cualificaciones, mayor emprendimiento e incremento de la contratación indefinida.

El hecho de que España sea el mayor beneficiario de la Iniciativa de Empleo Juvenil con casi 950 millones de euros (con una dotación idéntica procedente del Fondo Social Europeo) justifica que el segundo bloque de este artículo se centre en el caso español. Para abordar este análisis, conviene comenzar recordando que los niveles de cualificación de la población española presentan importantes desequilibrios: de un lado, una población que se polariza entre aquellos que tienen nivel universitario y aquellos que apenas terminan la educación obligatoria. De otro, un déficit de niveles intermedios, en particular en la formación profesional. Para mejorar esta situación, el Gobierno español impulsó algunas medidas referidas en el Programa Nacional de Reformas para el año 2015:

En primer lugar, se implantó la Formación Profesional Básica que permite la obtención de un título profesional incluso a aquellos que no hayan finalizado la educación obligatoria.

En segundo lugar, se adoptaron una batería de políticas activas, impulsadas en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, y formalmente incorporadas en el Reglamento sobre la cartera

común de los servicios públicos de empleo<sup>26</sup>, con las que se pretenden mejorar las competencias profesionales de los desempleados (a nuestros efectos, las dirigidas a la población joven). Lamentablemente la evaluación llevada a cabo por el Gobierno de estas medidas ha arrojado datos ciertamente preocupantes:

De un parte, en relación a los niveles de participación en el Programa Operativo de Empleo Juvenil (adoptado en diciembre de 2014), que es la principal fuente de financiación de la Garantía Juvenil en España, los datos remitidos por el Gobierno a la UE cifran en 211.290 los inscritos, aunque se preveía la participación de un 1.000.000 de jóvenes.

De otra, en lo que hace a la bonificación prevista para la contratación indefinida de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (incentivo en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social de 300 euros durante un máximo de seis meses que podrían usar todas las empresas, incluidos los trabajadores autónomos y las entidades de la Economía Social). Dado que solo fueron 435 los contratos registrados que utilizaron esta bonificación en el año 2014 y aunque cifra se situó por encima de los 4.000 contratos en 2015, la eficacia de esta medida se ha calificado como “muy reducida si se la compara con el amplio espectro de medidas en apoyo del empleo que se integran en dicho Sistema”<sup>27</sup>.

Para enmendar esta situación, el Gobierno aprobó con carácter de urgencia el RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En dicho RDL se recuerda que, a pesar de que “las medidas implementadas están dando resultados, el desempleo juvenil español continúa siendo de los más altos de Europa, el 46,5 por ciento de jóvenes entre 16 y 24 años, y su descenso se mantiene como uno de los principales retos a afrontar, por lo que urge adoptar medidas eficaces para atajarlo”.

Uno de los déficits más reseñables de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven es precisamente el de tratar al colectivo como un bloque homogéneo y ello a pesar de que, al menos, formalmente, se parte del convencimiento de que no hay una solución única, sino que hay que

---

<sup>26</sup> RD 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (BOE 5.2.2015).

<sup>27</sup> Véanse los datos cuantitativos (pp. 98-100) analizados por las profesoras Cebrián y Moreno en la investigación *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, publicado digitalmente por el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, Madrid 2016, disponible en: [http://adolescenciayjuventud.org/que-hacemos/monografias-y-estudios/ampliar.php/Id\\_contenido/126666/](http://adolescenciayjuventud.org/que-hacemos/monografias-y-estudios/ampliar.php/Id_contenido/126666/).

atender la situación y las necesidades particulares de los diferentes perfiles de jóvenes. En este artículo hemos pretendido destacar que, dentro de los jóvenes, los más vulnerables está conformados por aquellos segmentos de población socialmente excluidos tanto del mercado laboral como del sistema educativo, y en dicha categoría cabe subsumir al tiempo una “variedad de subgrupos que van desde los desempleados típicos, pasando por quienes están desalentados para buscar empleo, sectores juveniles marginales, hasta quienes no están aptos para trabajadores. A pesar de esta heterogeneidad, todos ellos comparten aspectos comunes: tienen bajos niveles educativos, entornos familiares conflictivos y, en muchos casos, ascendencia inmigrante pobre”<sup>28</sup>.

Partiendo de esta complejidad, es imprescindible que los poderes públicos efectúen, con carácter previo, una evaluación detallada de sus destinatarios y de las medidas previstas para mejorar su empleabilidad. Lamentablemente esto no se ha hecho así o, al menos, esta es la conclusión alcanzada por el Tribunal de Cuentas Europeo que constató que las evaluaciones realizadas por los Estados miembros visitados, entre ellos España, para determinar la población objetivo de la IEJ fueron superficiales y genéricas, toda vez que “los cinco Estados miembros habían dividido la población objetivo de la IEJ en dos subgrupos: los ninis inactivos y los ninis desempleados. No se procedió a ninguna selección específica para categorías como, por ejemplo, personas que abandonan prematuramente los estudios, personas vulnerables, tanto económicamente como socialmente, desempleados de larga duración, o las personas más desconectadas del mercado laboral<sup>29</sup>”.

#### 4. Algunas conclusiones finales

Aunque la crisis económica ha generado un escenario negativo para el conjunto de los jóvenes, la misma ha perpetuado la desprotección de los que ya estaban en situación de vulnerabilidad antes de esta. Esta desprotección implica “un rotundo fracaso en términos políticos (incapacidad de los partidos gobernantes para reducir las insostenibles tasas de paro juvenil), humanos (mayores o menores problemas de

---

<sup>28</sup> Pizzi, A., “Juventudes, precariedad laboral y exclusión social en Europa”, en AA.VV., *Empleo juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 120.

<sup>29</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 5/2017 (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) ¿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*, op. cit., p. 50.



autoestima, frustración y desesperanza de los jóvenes y de sus familias a la vista del derroche de energías y del cúmulo de expectativas truncadas, marcado retraso en los procesos de emancipación...), sociales (no integración plena en la sociedad, rechazo a los valores dominantes, incluidos los propios de la cultura democrática, riesgos de exclusión, tendencia a la emigración inducida...) y económicos (dispendio de medios y recursos dedicados a la formación, a la protección del desempleo y coste del subempleo)”<sup>30</sup>.

Uno de los elementos sobre los que existe un acuerdo internacional es la relación existente entre educación y pobreza. Por solo enunciar un dato: en España, tener estudios universitarios protege hasta cuatro veces más de la pobreza y la exclusión social que contar únicamente con estudios primarios. Y, sin embargo, la reducción del fracaso escolar es un objetivo difícil de conseguir con la reiterada desaparición de recursos en el sector educativo. Desde esta convicción, compartida en esta contribución<sup>31</sup>, creemos imprescindible trabajar en la reducción de la tasa de gente joven con niveles educativos bajos. Es más, no hacerlo, perpetuaría su vulnerabilidad lo que tendrá como efecto derivado “una juventud hipotecada con graves consecuencias para las tendencias demográficas de la Unión”<sup>32</sup>.

Ahora bien, el colectivo de jóvenes es diverso y heterogéneo. Existe un amplio contingente que, en función de su origen social y familiar, tiene mayores resistencias frente a las situaciones de crisis; son aquellos grupos que van a poder acceder a mejores niveles formativos y de empleo, y que incluso contarán con redes familiares y sociales que les permitirán un mejor posicionamiento en el mercado laboral. Otro grupo muy numeroso de jóvenes está sufriendo la crisis de forma muy explícita, aunque cuente con un respaldo familiar, pero no tanto como el primer grupo. Y un tercer grupo lo conformarían los jóvenes en situación de vulnerabilidad con independencia de la crisis; son aquellos que provienen de situaciones de pobreza o de exclusión social, y que van a reproducir las situaciones de desigualdad. Accedían a trabajos no cualificados y ahora tienen que competir, en situación de desventaja, con aquellos jóvenes formados que no encuentran empleos acordes con su nivel de estudios<sup>33</sup>. Es este último

---

<sup>30</sup> Escudero Rodríguez, R., “Prácticas no laborales, becas y empleo juvenil: entre su idoneidad y los riesgos de fraude”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, vol. 9, 2016, p. 886.

<sup>31</sup> Foessa y Cáritas España, *Empleo precario y protección social*, Cáritas, Madrid, 2015, p. 85.

<sup>32</sup> González Díaz, F.A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, vol. 181, 2015.

<sup>33</sup> Andrés Cabello, S. y Ponce de León, L., “El escenario de vulnerabilidad de los jóvenes en España hoy”, *Trabajo Social Hoy*, vol. 79, 2016, p. 11.

colectivo el que presenta una mayor vulnerabilidad social pues no solo ha sufrido una pérdida más rápida e intensa del empleo sino porque cuenta con un menor nivel de cobertura en términos de protección social, partiendo, además, de una clara situación de desventaja en un modelo asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias.

La no consecución de las cualificaciones implica una condena casi segura a la exclusión social, pudiendo optar únicamente a los empleos más precarios y este proceso afecta especialmente a los jóvenes que incorporan la edad como otra variable negativa a su punto de partida<sup>34</sup>. Además, al estar menos protegidos por las regulaciones de la relación estándar de empleo, tienen proporcionalmente una mayor presencia donde se producen las transformaciones labores más intensas. Para “crecientes capas sociales, la precariedad ya no es una situación transitoria sino una estrato permanente de la división del trabajo”<sup>35</sup> lo que justifica, aún más si cabe, que la construcción comunitaria de los sistemas de garantía juvenil obligue a los Estados a garantizar a los jóvenes participantes en el sistema una oferta de calidad de empleo, formación, prácticas o educación complementaria en el plazo de cuatro meses. Sentado lo anterior, que este instrumento se materializase en una Recomendación dejaba un amplio margen de maniobrabilidad los Estados Miembros, en parte por la imposibilidad real y fáctica de muchos países para prestar la atención reclamada por la Garantía Juvenil como un derecho subjetivo<sup>36</sup>. Este es el caso español, pues ni el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia ni Ley 18/2014, de 15 de octubre, concibieron este mecanismo como un derecho subjetivo.

Doctrinalmente<sup>37</sup> se ha criticado esta configuración normativa pues el mismo trasladaba a las Comunidades Autónomas unos plazos estrictos dentro del marco de los cuatro meses. Con esta decisión, España rechazó “crear un derecho subjetivo que obligue al Estado a cumplir unos plazos ante cada joven susceptible de acceder a la Garantía Juvenil, pero sí pretende obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir los plazos. De esta manera cumple la expectativa europea: hay una autoridad que debe cumplir los cuatro meses ante el joven”<sup>38</sup>. Afortunadamente, el RDL

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>35</sup> Pizzi, A., “Juventudes, precariedad laboral y exclusión social en Europa”, *op. cit.*, p. 123.

<sup>36</sup> Morales Ortega, J.M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil”, *op. cit.*, p. 38.

<sup>37</sup> Hernández Díez, E. y Gentile, A., *Diseño y aplicación de la garantía juvenil en España*, Ponencia en el V Congreso de la Red Española de Política Social, 2015, p. 14.

<sup>38</sup> *Ibid.*

6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil sí que se hace una mención expresa a dicho plazo, toda vez que “transcurridos cuatro meses desde la fecha de inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil se deberá comprobar, con carácter previo a prestar cualquier tipo de atención, que se siguen cumpliendo los requisitos que permitieron la inscripción del joven”. De igual modo también se ha modificado alguno de los aspectos que más certeramente se habían criticado, cual era que quedaban fuera del sistema quienes por diferentes motivos no se inscribían<sup>39</sup>, los cuales, probablemente, eran los jóvenes más necesitados de atención lo que puede generar un efecto no querido: que los mismos pasen de la situación “provisional” de desempleo a una “definitiva” de exclusión social<sup>40</sup>.

A este respecto, las entidades que mejor conocen a este colectivo (v. gr. Cáritas)<sup>41</sup> recuerdan que los jóvenes en situación de exclusión no solo sufren problemas con relación al mercado de trabajo, sino también en otros campos de su vida, como la vivienda, la familia, la salud, etc. Estamos ante un colectivo que, en demasiadas ocasiones, no se encuentra preparado para incorporarse directamente al mercado de trabajo, sino que su inserción requiere la participación en actuaciones que incrementen su empleabilidad. Para este perfil de jóvenes, resulta ampliamente positivo un paso previo como es el empleo con apoyos, cuyo objetivo es permitir a las personas con especiales dificultades de empleabilidad acceder y mantenerse en el mercado laboral. Al tiempo, estas entidades insisten en la necesidad de medidas específicas, toda vez que “los jóvenes en situación de riesgo o exclusión social cuentan con un bajo nivel de empleabilidad. En muchos casos, son jóvenes que han abandonado prematuramente la formación reglada y que tras su experiencia negativa, sienten rechazo a espacios formales de formación”, debiendo desarrollar metodologías flexibles que permitan retomar el interés y la motivación hacia el aprendizaje, mediante objetivos progresivos y alcanzables, que les hagan tomar conciencia de sus capacidades.

---

<sup>39</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*, op. cit., p. 69.

<sup>40</sup> Moreno Gené, J., “El sistema nacional de Garantía Juvenil como mecanismo de transición al empleo”, en AA.VV., *Empleo juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 232.

<sup>41</sup> Véase el Plan de esta entidad en el marco de la Estrategia de Empleo y Emprendimiento (2013/2016), especialmente p. 12 y p. 14. El texto del Plan y el de otras entidades adheridas puede consultarse en la página del Ministerio (fecha de consulta: 17/3/2017):

[http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/logos/entidadesadheridas/index\\_todos.htm](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/logos/entidadesadheridas/index_todos.htm).

Ya hemos referido que el riesgo de pobreza es muy superior entre las personas con nivel educativo bajo por lo que las actuaciones contra el fracaso escolar y el abandono temprano de la educación revisten particular importancia a la hora de prevenir las situaciones de carencia de recursos. Para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y avanzar hacia una educación que garantice el éxito escolar de todo el alumnado son necesarias medidas de apoyo que permitan corregir la desventaja que supone partir de un contexto educativo y socioeconómico desfavorecido<sup>42</sup>.

Un paso en esta dirección se incluye la Disposición final vigésimo octava de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, pues dicha disposición incluye una nueva redacción del apartado 5, del artículo 98, de la Ley 18/2014, y desde ahora:

“La inscripción o renovación como demandante de empleo en un servicio público de empleo implica la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, si se cumplen los requisitos recogidos en el artículo 97. La fecha de inscripción en el Sistema corresponderá con la fecha de inscripción o de renovación como demandante de empleo. A estos efectos, se considerará que se cumple con el requisito establecido en la letra g) del artículo 97 en el momento en que se hubiera procedido a la inscripción como demandante de empleo”. Esta decisión se inserta además en la línea de activación de los jóvenes iniciada en el Plan Anual de Política de Empleo 2016<sup>43</sup>, lo cual parece especialmente pertinente, máxime cuando las primeras evaluaciones de estos sistemas alertan de que “las medidas cofinanciadas de la IEJ fueron aquellas a las que se podía llegar más fácilmente, mientras que los grupos más desfavorecidos estaban infrarrepresentados. Se detectaron problemas relativos a la admisibilidad de los participantes, mientras que la sostenibilidad de la integración de los participantes en el mercado laboral constituía un reto”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Consejo Económico y Social de España, Informe 01/2017 sobre Políticas públicas para combatir la pobreza en España, (p. 143), cuyo texto puede consultarse en el siguiente enlace (fecha de consulta: 24/3/2018):

<http://www.ces.es/web/guest/informes>.

<sup>43</sup> Plan Anual de Política de Empleo para 2016, (BOE 31.8.2016). Este Plan debe leerse en lógica coherencia con los Programas de Estabilidad 2016-2019 y con el Programa Nacional de Reformas 2016, pues en todos ellos se destaca como objetivo estratégico a conseguir el de “mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España”.

<sup>44</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 5/2017 (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) ¿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*, op. cit., p. 76.

Los graves problemas de inserción laboral de gran parte de los ninis obedecen, en gran parte, a la desconexión e ineficacia de muchas de las medidas impulsadas por los servicios públicos de empleo y a este respecto es importante concluir este artículo recordando que a la hora de diseñar políticas activas de empleo es esencial reconocer que los jóvenes constituyen un grupo muy diverso y que dentro de este colectivo el que ha centrado la atención de este artículo es el que más requiere medidas de intervención temprana, siendo esta anticipación básica para garantizar su inclusión social<sup>45</sup>.

## 5. Bibliografía

- Andrés Cabello, S., Ponce de León, L., “El escenario de vulnerabilidad de los jóvenes en España hoy”, *Trabajo Social Hoy*, vol. 79, 2016.
- Calvo Gallego, F.J., “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, *Temas Laborales*, vol. 134, 2016.
- Del Pozo Sendín, A. y Suárez Corujo, B., “La estrategia Europa 2020: el fracaso del empleo”, *Información Laboral*, vol. 2, 2017.
- Escudero Rodríguez, R., “Prácticas no laborales, becas y empleo juvenil: entre su idoneidad y los riesgos de fraude”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, vol. 9, 2016.
- Esping-Andersen, G., *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim [etc.], Valencia, 1993.
- Foessa y Cáritas España, *Empleo precario y protección social*, Cáritas, Madrid, 2015.
- Gimeno Díaz de Atauri, P., “La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de garantía juvenil”, *Información Laboral*, vol. 6, 2014.
- González Díaz, F.A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?.”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, vol. 181, 2015.
- Hernández Díez, E. y Gentile, A., *Diseño y aplicación de la garantía juvenil en España*, Ponencia en el V Congreso de la Red Española de Política Social, 2015.
- Morales Ortega, J.M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en Morales Ortega, J. (coord. y ed.), *Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2014, pp. 15-54.

---

<sup>45</sup> Rojo Torrecilla, E., “El empleo juvenil. Realidad social, marco jurídico y propuestas de reforma”, *Gaceta sindical: reflexión y debate*, vol. 29, 2017.

- Moreno Gené, J., “El sistema nacional de Garantía Juvenil como mecanismo de transición al empleo”, en AA.VV., *Empleo juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- Pizzi, A., “Juventudes, precariedad laboral y exclusión social en Europa”, en AA.VV., *Empleo juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- Rojo Torrecilla, E., “El empleo juvenil. Realidad social, marco jurídico y propuestas de reforma”, *Gaceta sindical: reflexión y debate*, vol. 29, 2017.
- Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho social y empresa*, vol. 1, 2014.
- Tribunal de Cuentas Europeo, *Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*, Tribunal de Cuentas Europeo, Luxemburgo, 2015.
- Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 5/2017 (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) ¿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*, Tribunal de Cuentas Europeo, Luxemburgo, 2017.

# 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”. Estableciendo 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 el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*