

# APOYO ACTIVO PARA EL EMPLEO: PAQUETE DE APOYO AL EMPLEO JUVENIL

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA  
*Profesora Titular Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Jaén

## **EXTRACTO:**

**Palabras clave:** desempleo juvenil, garantía juvenil; formación profesional; competencias.

En el actual proceso al que estamos asistiendo en el ámbito de la Unión Europea, de puesta en valor de la dimensión social, como elemento clave para la integración del mercado único europeo, ocupa un destacado lugar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, el cual, ha quedado reforzado a través de un plan específico de actuación, en el que se incluyen los ambiciosos objetivos que la Unión Europea se ha marcado en materia de empleo, de cara a su consecución en el año 2030.

Para conseguir estos objetivos resulta necesario mejorar la situación sociolaboral en que se encuentra la población joven en Europa, que aparece por ello considerada como destinataria de un paquete de medidas de apoyo específico dirigido a lograr la mejora de su empleabilidad. Sin embargo, algunas de las medidas que lo integran presentan déficits estructurales que pueden llegar a provocar su propia ineficacia.

Por otra parte, la mejora en los niveles de empleo de esta población joven, no aparece considerada como objetivo en sí mismo, sino por la contribución que del mismo cabe esperar a la consecución del objetivo general que la Unión Europea se ha fijado en esta materia de empleo.

## **ABSTRACT:**

**Key words:** youth unemployment; youth guarantee; vocational training; skills.

*In the current process of enhancing the social dimension, as a key element for the integration of the European market, the European Pillar of Social Rights stands out, reinforced through a specific action plan, which includes the ambitious objectives that the Union European Union has set in terms of employment, to be achieved 2030.*

*To achieve them, it is necessary to improve the socio-employment situation of the young European population, which appears as the recipient of a package of specific support measures for their employment. However, some of these measures have structural deficits that may cause them to be ineffective.*

*The improvement in the employment levels of this young population is not considered as an objective in itself, but rather because of its contribution to the achievement of the general objective in terms of employment.*

**ÍNDICE:**

1. PLANTEAMIENTO GENERAL
2. EL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHOS SOCIALES
3. PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO
4. INTERVENCIÓN SISTEMÁTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONCRETO ÁMBITO DEL EMPLEO JUVENIL
5. EL PAQUETE DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO JUVENIL: PRINCIPALES EJES DE ACTUACIÓN
  - 5.1. Refuerzo del programa de Garantía Juvenil
    - 5.1.1. Principales déficit y propuestas de mejora
    - 5.1.2. Su implementación en España: El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 “Trabajo digno para las personas jóvenes”
  - 5.2. Actuaciones en el ámbito de la Educación y Formación Profesional
  - 5.3. Impulso de las prácticas y de la formación de personas aprendices
  - 5.4. Medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil
    - 5.4.1. Iniciativa de Empleo Juvenil
    - 5.4.2. Medidas de apoyo a la movilidad laboral de la población joven
6. FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA ALINEADOS CON LOS OBJETIVOS DEL PAQUETE DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO JUVENIL
7. A MODO DE CONCLUSIONES

**1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

La construcción de la Unión Europea ha sido el resultado de un proceso complejo, en el que ha sido necesario transitar desde los objetivos exclusivamente mercantilistas, que inspiraron la creación del mercado común europeo, hacia la incorporación de una dimensión social en este mercado, para pasar lentamente y de forma no siempre pacífica, a una inconclusa fase, en la que nos encontramos en la actualidad, de creación de un espacio jurídico social europeo, basado en la apuesta por la garantía multinivel de los derechos sociales fundamentales y ello como expresión del proceso diacrónico de institucionalización de la política y del Derecho Social de la Unión Europea<sup>1</sup>.

Y es que, en los sistemas democráticos constitucionales, con Estado Social de Derecho, a los que responden los Estados miembros, la legitimación no reviste exclusivamente carácter formal y procedimental sino también y, principalmente sustancial, lo cual, en el ámbito de los derechos sociales fundamentales se traduce en la obligación que recae sobre los poderes públicos de instaurar un sistema eficaz de garantías de protección de estos derechos, en el espacio geopolítico europeo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Monereo Pérez, J.L. “Pilar Europeo de Derechos Sociales y Sistemas de Seguridad Social”, *Lex Social*, V. 8, nº 2, 2018, pág. 251-298.

<sup>2</sup> Monereo Pérez, J. L. *Los Fundamentos de la Democracia. La teoría político jurídica de Hans Kelsen*, El Viejo Topo, 2013, Barcelona, especialmente págs. 388-470.

En efecto, enmarcado en este proceso de evolución, comprobamos como en los últimos años, hemos venido asistiendo en el ámbito europeo a un intento por recuperar el discurso de lo social, ante los riesgos que las propias dinámicas económicas potenciadas por estas instancias han hecho emerger, tratando ahora de conciliar la racionalidad económica con la racionalidad política. Precisamente, en este proceso de puesta en valor de la dimensión social en este ámbito europeo, ocupa un destacado lugar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales<sup>3</sup>, el cual está llamado a actuar como límite frente a los avances desmedidos del propio proceso de integración económica<sup>4</sup>.

Sin embargo, no podemos obviar el carácter de subsidiariedad que informa todo este Pilar Europeo de Derechos Sociales, el cual, puede llegar a suponer un obstáculo a su utilidad y eficacia en el marco legislativo de los respectivos Estados miembros<sup>5</sup>.

## 2. EL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHO SOCIALES

El Pilar Europeo de Derechos Sociales se suscribió el 17 de noviembre de 2017, con el valor de proclamación interinstitucional, por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea<sup>6</sup>. En esta versión original aparece organizado en torno a veinte principios y derechos destinados a fomentar unos mercados de trabajo y unos sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente, estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social.

Así mismo, esta declaración se hacía acompañar de un cuadro de indicadores que constituía un marco de referencia para llevar a cabo un seguimiento de los resultados conseguidos por cada uno de los Estados miembros, impulsando las reformas a nivel nacional que resultasen necesarias para contribuir a la consecución de los objetivos fijados para el conjunto de la Unión Europea, al tiempo que servía

<sup>3</sup> Véase en este sentido, la cuidada recopilación de los trabajos de Rojo Torrecilla, E. sobre la evolución que ha experimentado el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que lleva por título “Estudio del Pilar Europeo de los Derechos Sociales desde su origen (2015) a la efectiva aplicación de sus principios (2023): Contenido y desarrollo”, publicado el 10 de mayo 2023 en el blog del autor, <http://www.eduardorjotorrecilla.es/>

<sup>4</sup> Monereo Pérez, J.L. “Pilar Europeo de Derechos Sociales y Sistemas de Seguridad Social” Op. Cit. pág. 257.

<sup>5</sup> Tomás Mallén, B. (2023). El impacto del pilar europeo de derechos sociales en la legislación española. *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 13 (1), 1-24. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7925>

<sup>6</sup> Doc. COM (2017) 677 final, 22 11 2017, y desarrollo del concepto en Doc. COM (2016) 127 final, 8 3 2016.

de orientación para avanzar en el proceso renovado de convergencia en toda Europa.

De esta forma, el Pilar Europeo de Derechos Sociales no aparece revestido de la naturaleza de Tratado y carece por ello de fuerza contractual, y pese a ello, se ha considerado que su importancia es tal que “toma el control político de una política institucional como es la política de empleo, con el pretexto de la crisis financiera mundial”<sup>7</sup>. Tanto es así que, a partir de su aparición, las Orientaciones para el Empleo que se dirigen a cada uno de los Estados miembros, responden a los principios inspiradores de este instrumento institucional.

Con posterioridad y en el marco de las actuaciones que la Unión Europea ha llevado a cabo con el fin de reparar los devastadores efectos de la crisis sanitaria, económica y social provocada por la Covid-19 sobre el mercado europeo, se adopta la decisión de fortalecer la dimensión social de este mercado, y para ello, recibe un nuevo y decidido impulso el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que aparece ahora conectado con el proceso de transición ecológica y digital que ha de experimentar la industria y economía europea, con el fin de superar las graves brechas y desequilibrios sociales que presenta la población asentada en este territorio.

En este contexto, el 4 de marzo de 2021, la Comisión presentó el “Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales”, que incluye una batería de ambiciosos objetivos principales y complementarios en materia de empleo, capacidades, educación y reducción de la pobreza, de cara a su consecución en el año 2030. Este documento se hace acompañar de un cuadro de indicadores sociales revisado.

En concreto, en el ámbito del empleo, se fija el objetivo general a alcanzar consistente en que, como mínimo, el 78% de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años tenga un empleo en el año 2030. Para conseguir este objetivo general, se considera necesario que Europa logre reducir a la mitad la brecha de género en el empleo que registra actualmente, aumentar la oferta formal de educación y cuidados de la primera infancia y reducir la tasa de población con edades comprendidas entre 15 y 29 años que ni estudia ni trabaja (denominada ninis), desde el 12.6% que se registraba en el año 2019, al 9% que se espera alcanzar en el año 2030.

En cuanto a las capacidades, el objetivo es igualmente ambicioso, ya que se considera que, como mínimo, el 60% de la población adulta debe participar en actividades de formación todos los años.

<sup>7</sup> Gómez Muñoz, J.M “La política de empleo de la Unión Europea en la reconstrucción Post-Covid”, *Documentación Laboral*, nº 124, 2021, pág. 83-98.

Respecto al ámbito de la protección social, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse como mínimo en 15 millones de personas de aquí a 2030, reducción que se estima que al menos debe beneficiar a cinco millones de niños y niñas.

Meses más tarde, concretamente el 8 de mayo de 2021, en la Cumbre Social de Oporto, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron este Pilar Europeo de Derechos Sociales como un elemento fundamental de la recuperación, señalando que su aplicación reforzaría el impulso de la Unión hacia una transición digital y ecológica justa, y contribuiría a lograr una mayor convergencia social y económica, así como a abordar los retos demográficos a los que se enfrenta la Unión Europea.

En esta Cumbre también se aceptaron los nuevos objetivos actualizados con el horizonte temporal de su consecución fijado en el año 2030. Por tanto, cada país teniendo en cuenta su concreto punto de partida, debe contribuir de manera adecuada a la consecución de estos objetivos comunes que se ha marcado la Unión Europea.

El Pilar Europeo de los Derechos Sociales no se trata, por tanto, como vemos de una cuestión estática y conclusa, sino que se encuentra sometido a un constante y profundo proceso interno de discusión y debate, propiciado desde las propias instancias europeas, que instan a las instituciones y a los Estados miembros e interlocutores sociales a discutir conjuntamente y hacer balance de los avances que se vayan consiguiendo en este proceso, con el fin de lograr la consecución de los objetivos fijados en cada una de las áreas de actuación en que aparece estructurado.

De hecho, está previsto que la Comisión Europea lleve a cabo una revisión de este Plan de Acción en el año 2025, cuyos resultados se espera que puedan servir de base para emprender reformas, si fuese necesario a nivel europeo, corrigiendo así las desviaciones que puedan producirse y todo ello con el objetivo de lograr que, en el año 2030, puedan alcanzarse los ambiciosos objetivos fijados en cada una de las áreas de intervención propuestas.

### **3. PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO**

La intervención de la Unión Europea en materia de empleo descansa, con carácter general, en tres principios básicos. Por un lado, en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea<sup>8</sup>, se menciona expresamente el desarrollo sostenible tendente al pleno empleo y la lucha contra la exclusión social y la discriminación como objetivos básicos de la Unión. Junto a éste, el artículo 145 del Tratado de

<sup>8</sup> Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE 2016C 202/01.

Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), contempla la necesidad de potenciar una “mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico”. En tercer lugar, el artículo 146 TFUE, alude a las responsabilidades de los interlocutores sociales y a la coordinación por parte de los Estados de las políticas de fomento del empleo, dada la consideración que la materia de empleo alcanza como asunto de interés común.

Teniendo en cuenta esta consideración, el actual Título IX del TFUE, que comprende los artículos 145-150, aparece dedicado a la materia de empleo, contenido que fue incorporado como respuesta a la grave situación de falta de este bien que viene afectando a la ciudadanía europea.

Con base en ello, la intervención de la Unión Europea en este ámbito, sólo se producirá cuando quede evidenciada la ineficacia de los Estados miembros y se acredite que su participación resultará más efectiva.

Junto a lo anterior, conviene recordar que la intervención de la Unión Europea en este ámbito de empleo, queda desprovista de vinculación jurídica, con el fin de salvaguardar la soberanía nacional de los Estados miembros, ante cualquier riesgo de injerencia en este ámbito del empleo. La consecuencia de ello es que la intervención comunitaria queda, desde su mismo diseño, desprovista de carácter imperativo y coercitivo y, por tanto, habrá de recurrir a medidas de estímulo para conseguir su propósito en este ámbito del empleo.

En tercer lugar, la Unión Europea solo está habilitada para intervenir de forma directa, mediante la articulación de iniciativas de empleo que tengan por objeto el desarrollo de intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores, recurriendo a proyectos piloto, tal y como se desprende del art. 149 TFUE. Se excluye la posibilidad de que estas iniciativas pueden ir dirigidas a incorporar técnicas de armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros, con lo que se comprueba que la intervención de la Unión Europea a través de esta vía, queda bastante reducida en la práctica.

De todo lo anterior podemos concluir que serán los Estados los competentes para desarrollar las políticas de empleo, quedando reservado a la Unión Europea un papel complementario, centrado en su actuación orientada a fomentar la cooperación entre los distintos Estados, a quienes presta su apoyo a través de la financiación proveniente de fondos europeos (art. 147 TFUE).

#### 4. INTERVENCIÓN SISTEMÁTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONCRETO ÁMBITO DEL EMPLEO JUVENIL

En el ámbito concreto del empleo juvenil, es necesario además tener en cuenta la grave situación que afecta a la población joven en Europa, en cuanto al acceso a este bien, para entender así la intervención sistemática que la Unión Europea ha venido desarrollando<sup>9</sup>.

Es necesario tener en cuenta que el desempleo juvenil que asola Europa no sólo supone un riesgo para el desarrollo de las futuras generaciones sino que, al mismo tiempo, supone desaprovechar la inversión que se ha realizado en la capacitación y formación de este sector de la población, y con ello, lo que está en riesgo, en definitiva, es el mantenimiento y sustento del modelo de Estado de Bienestar del que nos hemos dotado en la Unión Europea, frente a otros modelos de crecimiento económico.

En cuanto a la situación que presenta la población joven en Europa, se calcula que una de cada seis personas europeas pertenece al colectivo de población con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años. El 72% de este colectivo reclama una mayor atención por parte de los responsables políticos a sus reivindicaciones y poder contar con un mayor apoyo a su desarrollo personal, social y profesional<sup>10</sup>.

Lo cierto es que las sucesivas crisis económicas y financieras por las que ha atravesado Europa en las últimas décadas, siempre han demostrado una influencia especialmente negativa sobre la población joven, que ha resultado mucho más vulnerable ante los efectos negativos derivados de estas crisis.

Así, ocurrió en la crisis mundial de 2008, en las que la cifra de desempleo de jóvenes en Europa aumentó desde el 16% registrado ese año, hasta un máximo del 24,4% en el año 2013. Desde la Unión Europea se tomaron medidas de toda índole que hicieron que estas tasas de desempleo entre jóvenes fueran paulatinamente remitiendo, hasta llegar al mínimo histórico de 14,9%, registrado justo antes de que hiciera su aparición la crisis provocada por la Covid-19. Tras ésta, de nuevo, las

<sup>9</sup> Vila Tierno, F. Maizal Jiménez, M. “Instrumentos de inserción juvenil en el contexto nacional y europeo” (Dirs.) Gallego Morales, A; Cruz Villalón J. De Soto Rioja, S. (Coord.) Monereo Pérez, J.L *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pág. 211-227.

<sup>10</sup> En el caso de España, el 40% de los jóvenes que integran este colectivo, identifican la situación económica como el principal problema que afecta a nuestro país y este porcentaje aumenta hasta el 49% entre los que consideran que el desempleo es el principal problema que afecta a España. En sintonía con ello, la percepción de los jóvenes españoles hacia la economía española y la situación del empleo en nuestro país es muy negativa, considerando un 91% que la situación económica es mala, mientras que el 96% mantienen esta misma consideración para la situación del empleo en España. Fuente: Euro barómetro sobre juventud, marzo 2022, disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_2774](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2774)

consecuencias negativas se han cebado especialmente sobre la población joven en Europa, incrementándose su tasa de desempleo en tres puntos porcentuales entre el primer y el tercer trimestre del año 2020<sup>11</sup>, con el consiguiente coste social y económico que ello conlleva.

Esta situación motivó a los dirigentes de la Unión Europea a adoptar un paquete de medidas esencial de “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”<sup>12</sup>. Con este conjunto de medidas se trata de poner freno a la peligrosa deriva puesta de manifiesto por la Comisión Europea, consistente en que la falta de adopción de medidas adecuadas terminase por trasladar los peores efectos de esta crisis sobre la población juvenil, marcando a esta generación entera de europeos durante años, debido al retraso en su incorporación al mercado de trabajo.

Con este objetivo se adopta un programa muy ambicioso de intervención que aparece estructurado en torno a cuatro ejes:

1. Profundización en el programa de Garantía Juvenil.
2. Actuaciones en el ámbito de la Educación y Formación profesional.
3. Impulso de prácticas y de la formación de personas aprendices.
4. Medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil.

La apuesta por este concreto paquete de medidas descansa sobre la consideración de la Comisión favorable a apostar por programas de incentivos a la contratación, junto con programas de formación, tanto a medio como a largo plazo, debido a los aspectos positivos que conllevan, cifrados en la mejora de la empleabilidad y las capacidades de las personas participantes en estos programas, especialmente en épocas de crisis<sup>13</sup>.

Por tanto, este paquete de medidas nace como respuesta de la Unión Europea ante los efectos especialmente perniciosos que acarrea la crisis económica sobre la población joven europea, con el propósito de arbitrar una serie de medidas inspiradas en los principios de igualdad de oportunidades y de acción positiva, que vinieran a compensar esta especial desventaja que afecta a los jóvenes en Europa, convirtiéndose de esta forma, en una especie de trampolín o palanca hacia su inserción en el mercado de trabajo.

<sup>11</sup> Mientras que, en este mismo periodo, la tasa de desempleo general aumentó en 0,8 puntos porcentuales. Fuente: Eurostar, recogida en Recomendación UE 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la Covid-19. DOCE 8-3-2021, L 80/1.

<sup>12</sup> 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”, COM (2020) 276 final.

<sup>13</sup> Card, D., Kluve, J., Weber, A.: *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*. Journal of the European Economic Association, nº 16(3), 2018, 894-931.

## 5. EL PAQUETE DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO JUVENIL: PRINCIPALES EJES DE ACTUACIÓN

Son cuatro, como decimos, los ejes sobre los que se sustenta este programa de intervención diseñado por la Unión Europea en el ámbito del empleo juvenil:

### 5.1. Refuerzo del programa de Garantía Juvenil

El Programa de Garantía Juvenil ha sido considerado como el programa estrella de la Unión Europea para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Fue creado en el año 2013 y desde entonces, ha permitido canalizar las ayudas económicas de la Unión para lograr la participación en el mercado de trabajo de 24 millones de jóvenes<sup>14</sup>.

El éxito alcanzado por este programa ha hecho que la Unión Europea apueste decididamente por él, incorporándolo al Pilar Europeo de Derechos Sociales (principio 4b), como mecanismo para apoyar a la población europea más joven y vulnerable.

Con este propósito se aprueba la Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020, relativa a “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil”<sup>15</sup>, que viene a sustituir a la anterior Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, por la que quedó establecido originariamente este programa.

En el diseño de este programa, desde su origen, siempre ha confluído una doble dimensión: por un lado de empleabilidad, la cual reviste un carácter esencial, y junto a ella, una vertiente formativa, lo que ha sido interpretado como evidencia de la propia incapacidad sentida por la Unión Europea, para garantizar el acceso a un empleo a toda la población joven que aparece como destinataria de este programa<sup>16</sup>.

Con este programa de refuerzo de la Garantía Juvenil aprobado en el año 2020, se ha visto ampliado su ámbito subjetivo, para permitir ahora que los jóvenes europeos con edades comprendidas desde los 15 a los 29 años puedan ser destinatarios de este tipo de iniciativas, debido a la difícil situación que encuentran a la hora de participar en el mercado de trabajo. De esta manera, las personas comprendidas en esta franja de edad y siempre que se hallen inscritas en este programa, se convierten en el ámbito de la Unión Europea, en destinatarias de una

<sup>14</sup> Monereo Pérez, J.L. López Insua, M<sup>a</sup> B. *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023, pág. 33-45.

<sup>15</sup> Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil 2020/C 372/01 (DO C 372, 4.11.2020, p. 1).

<sup>16</sup> Morales Ortega, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV.AA., Morales Ortega, J.M. (Dir.) *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 41.

oferta de empleo, de educación, formación o prácticas que los Estados miembros deben satisfacer en un plazo máximo de cuatro meses.

Sin embargo, la ampliación del colectivo de personas destinatarias, desde los 25 años que estaban fijados como límite en su versión anterior, hasta los 29 que se contemplan en esta versión reforzada del programa de Garantía Juvenil, no ha estado desprovista de inconvenientes ni de opiniones contrarias. En este sentido, se planteó que la ampliación del ámbito subjetivo de este programa, llevaría aparejado el inconveniente de las importantes limitaciones presupuestarias, ya que ello conllevaría la necesidad de reducir a más de la mitad la aportación que, desde los fondos europeos, recibirían los Estados miembros por cada una de las personas inscritas en este programa, con lo que planeaba el riesgo de que el mismo, terminase convirtiéndose en ineficaz.

Esta delimitación del ámbito subjetivo, dentro de los parámetros que establece el programa de refuerzo de la Garantía Juvenil, puede ser concretada posteriormente por cada uno los distintos Estados a la hora de aplicarla en su ámbito interno de competencias. En el caso concreto de nuestro país, se ha hecho uso de esta facultad de ampliación del ámbito subjetivo para acceder a este programa, de modo que el mismo ha quedado fijado en los 29 años, siempre que la tasa de desempleo de desempleo supere el 20 por ciento<sup>17</sup>.

Junto al anterior, también fue objeto de discusión la incorporación en este programa del periodo de cuatro meses en el que el Estado miembro debe ofrecer una oportunidad de empleo, de formación o práctica al colectivo de jóvenes inscritos en el mismo. Pero lo cierto es que, el incumplimiento de este compromiso temporal por parte de los Estados, no conllevará sanción alguna, por lo que la fijación de este plazo simplemente genera una expectativa de cumplimiento entre el colectivo de jóvenes inscritos en este programa, sin mayores consecuencias para el Estado, en caso de superación de este periodo temporal. Y es que en la práctica, se considera que el cumplimiento de este plazo, en el caso de países cuya tasa de desempleo supera el 25%, como es el caso de España, resulta prácticamente imposible<sup>18</sup>, con el consiguiente riesgo de fracaso que se cierne de nuevo sobre este programa, debido a su ineficacia en la práctica.

Junto al ámbito subjetivo y al periodo temporal para su satisfacción, en este programa de refuerzo de Garantía Juvenil, se hace un especial hincapié en los colectivos de jóvenes más vulnerables, entre los que aparecen expresamente

<sup>17</sup> En este sentido, 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, incluyendo a jóvenes mayores de 25 años y menores de 30, siempre que la tasa de desempleo supere el 20%.

<sup>18</sup> Durán Bernardino, M. *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*. Dykinson, Navarra, 2021, pág. 50.

considerados los pertenecientes a minorías étnicas, jóvenes con discapacidad, los que viven en zonas rurales o aisladas o en zonas urbanas desfavorecidas.

Este programa dedica además una atención especial a los conocidos como ninis, denominación que se utiliza para referirse a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni se forman, distinguiendo entre este colectivo a los ninis de carácter temporal y a aquellos considerados de larga duración. En el primer caso, con carácter general, se trata de población joven que cuenta con estudios superiores e incluso con experiencia laboral y que han podido ser expulsados del mercado de trabajo como consecuencia de la crisis económica o que se enfrentan al difícil reto de incorporarse al mercado de trabajo durante esta crisis. Frente a este colectivo, los jóvenes integrantes de la clasificación de ninis de larga duración suelen presentar un bajo nivel de estudios y pertenecer a grupos vulnerables, por lo que precisan de medidas de intervención adicionales, con el fin de lograr su participación efectiva en el mercado de trabajo.

Resulta igualmente destacable la insistencia que este programa realiza a favor de la atención individualizada y personal de los jóvenes destinatarios del mismo, debiendo responder su aplicación a las específicas circunstancias nacionales, regionales y locales. Con ello, se trata en definitiva, de dar respuesta a la diversidad de condicionamientos, circunstancias y necesidades en que se encuentra la población joven que aparece como destinataria de este programa, de ahí que se considere necesario adoptar distintos enfoques y ser capaces de adaptarse a las necesidades individuales de las personas destinatarias, para lo que contarán con el apoyo de personal especializado en prestar este asesoramiento<sup>19</sup>.

La Unión Europea, por tanto, ha apostado de forma decidida por el refuerzo de este programa de Garantía Juvenil, para lograr la mejora de los jóvenes ante la grave situación de desempleo que les afecta, proporcionando apoyo económico a los Estados en su implementación. El éxito o fracaso en la consecución de los ambiciosos objetivos que persigue dependerá, en última instancia, de la decisión de los Estados miembros, para implantar este programa y favorecer la creación de empleo de calidad a favor de población joven inscrita en el mismo<sup>20</sup>.

En efecto, como venimos insistiendo, la Unión Europea sólo tiene capacidad para recomendar a los Estados la implantación de este programa de Garantía Juvenil, a través del incentivo que supone el acceso al apoyo financiero europeo, del cual, se podrán beneficiar los Estados, siempre que adopten las medidas adecuadas para implementar estos programas en sus respectivos territorios. No se

<sup>19</sup> Fuente: Análisis de las transiciones de los jóvenes en Europa, Eurofound disponible en [https://www.eurofound.europa.eu/search?search\\_block\\_form=de+los+j%C3%B3venes+en+europa&op=Search](https://www.eurofound.europa.eu/search?search_block_form=de+los+j%C3%B3venes+en+europa&op=Search)

<sup>20</sup> Morales Ortega, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido” Op. Cit, pág. 34.

exige, en este sentido, el cumplimiento de ningún objetivo de eficacia o efectividad en la aplicación de este programa, para que los Estados miembros puedan resultar beneficiarios de estos fondos europeos, siendo suficiente con acreditar su implementación. Con ello, resulta evidente que se actualiza el riesgo de que esta medida de Garantía Juvenil, acabe convertida en un apoyo financiero estructural para los Estados miembros, apartándose con ello del objetivo último de diseñar políticas de empleo juvenil eficaces, orientadas a lograr la participación efectiva de los jóvenes en el mercado de trabajo.

### *5.1.1. Principales déficits y propuestas de mejora*

Se viene denunciando que estos programas de Garantía Juvenil están aquejados de determinados déficits estructurales que suponen un impedimento para el objetivo final de lograr la mayor participación de la población juvenil europea en el mercado de trabajo.

Uno de estos déficit estructurales hace referencia a la baja calidad de las ofertas laborales que se dirigen a las personas participantes en estos programas<sup>21</sup>. Para solventar esta debilidad se vienen realizando un conjunto de propuestas que pretenden contribuir a su eficacia real<sup>22</sup>, tales como:

- Incluir medidas tendentes a asegurar que la retribución de la oferta laboral que se dirige a las personas jóvenes participantes en estos programas sea adecuada y le permitan mantener unas condiciones de vida dignas, teniendo como referencia el coste medio de vida en el área donde se desarrolla esta oferta laboral.
- Priorizar aquellas ofertas que aporten más seguridad y estabilidad a las personas participantes, estableciendo un mínimo de meses de duración del contrato que se haga coincidir con la exigencia mínima de periodo cotizado para acceder al sistema de protección por desempleo existente en cada Estado miembro, o bien haciéndolo acompañar de incentivos dirigidos a las empresas para la incorporación definitiva en las mismas de estas personas jóvenes que han participado en estos programas de Garantía Juvenil.
- Incorporar mecanismos de control que eviten que las personas participantes en estos programas puedan quedar sometidas laboralmente a situaciones abusivas.

<sup>21</sup> ECA (2017): *Special report No 5/2017 – Youth unemployment: have EU policies made a difference?* Luxembourg: Publications Office of the European Union; ETUC (2020): *Resolution on Reinforced Youth Guarantee, The revisited fight against youth unemployment*; European Youth Forum (2018): *Updated position on the Implementation of the Youth Guarantee*.

<sup>22</sup> Fuente Equipo Europa, disponible en <https://equipoeuropa.org/ofertas-de-empleo-de-calidad-en-la-garantia-juvenil/>

- Incorporar mecanismos de evaluación continua de los distintos programas, con la participación de los agentes sociales y las organizaciones juveniles.
- Incorporar objetivos específicos de empleo juvenil y de su calidad en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, por entender que el objetivo existente en la actualidad, consistente en lograr que el 78% de la población entre 20 y los 64 años participe en el mercado de trabajo, sin consideración específica alguna a los objetivos de empleabilidad de la población joven, puede provocar que queden desatendidos los desafíos específicos a los que se enfrenta este sector de la población a la hora de encontrar oportunidades de empleo. Se trata sin duda, de un déficit estructural que presenta tanto el Pilar Europeo de los Derechos Sociales como el Plan de Actuación diseñado para lograr su impulso, en los que la mejora en los niveles de empleo de la población joven en Europa, no aparece considerada como objetivo específico, sino por la contribución que del mismo cabe esperar a la consecución del objetivo general que la Unión Europea se ha fijado en materia de empleo.

Se trata, como vemos, de propuestas que tratan de dotar de mayores garantías de calidad a las iniciativas que los distintos Estados vienen dirigiendo a los jóvenes participantes en estos programas de Garantía Juvenil, inspiradas en el propósito de romper el círculo vicioso de fragilidad y precariedad en el empleo en el que aparece instalado este sector de la población.

#### *5.1.2. Su implementación en España: El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 “Trabajo digno para las personas jóvenes”*

El desempleo juvenil en España es un problema estructural, que se ha visto agravado por las dos últimas crisis económica y que presenta graves consecuencias para la situación presente y futura de la población joven española, limitando de esta forma, el crecimiento potencial de nuestra economía a largo plazo.

Este plan de Garantía Juvenil Plus se marca como objetivo estratégico en nuestro país, la mejora de las cualificaciones profesionales de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias que les permitan su participación en el mercado de trabajo. Forma parte de la estrategia general diseñada por el Gobierno de España para apoyar el empleo de la población Joven española, “Plan Estratégico Juventud Avanza”, dotado con un presupuesto de 4950 millones de Euros.

Con el fin de incrementar las oportunidades de empleo entre la población joven, el plan de Garantía Juvenil Plus<sup>23</sup> incorpora entre otras acciones, las siguientes:

<sup>23</sup> Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que

- Medidas de flexibilidad y agilidad en la gestión: trata de garantizarse que las personas inscritas en el plan, reciban una atención personalizada e inmediata, con el compromiso de que en un periodo máximo de cuatro meses reciban una oferta de empleo o de formación.
- Medidas de apoyo al emprendimiento de personas jóvenes: Se prevé el impulso de medidas destinadas a compensar las cuotas a la Seguridad Social durante un periodo de seis meses, así como medidas de publicidad y transformación digital de los negocios emprendidos por los jóvenes participantes en este programa, que además recibirán acciones de formación en marketing digital y comercialización.
- Programa Emprende con microcréditos: destinado a dotar de financiación a personas que no pueden acceder a crédito ordinario, contando además con medidas de asesoramiento y orientación.
- Favorecer la formación: se priorizará en los itinerarios personalizados la reincorporación al sistema educativo de las personas que lo hayan abandonado de forma prematura.
- Primera experiencia profesional: las personas participantes en el plan podrán participar de esta experiencia en las administraciones públicas.
- Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Acciones de empleo para personas del colectivo LGTB: Se dispondrá de un programa piloto que incorpore medidas experimentales para contrarrestar la discriminación que sufren estas personas en su acceso al mercado de trabajo.
- Especial atención a las personas jóvenes migrantes.
- Especial atención a las personas jóvenes con discapacidad: estas personas soportan tasas de desempleo de larga duración y riesgo de exclusión por encima de la media. Se prevé la financiación de acciones que den visibilidad a la inclusión de este colectivo en el empleo y las que permitan sensibilizar a las empresas.
- Medidas de sucesión generacional: destinadas a lograr la continuidad de empleos tradicionales.
- Escuelas profesionales duales: destinadas a lograr la conexión entre la formación profesional y el empleo, mediante una oportunidad laboral remunerada en empresas y un acompañamiento personalizado de 12 a 18 meses de duración.

se aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de Trabajo Digno para las personas jóvenes, BOE 25 de junio 2021.

- Escuelas de segunda oportunidad: destinadas a las personas que abandonaron sus estudios de forma prematura, permitiéndoles adquirir formación en materias claves, obteniendo certificados de profesionalidad.

Por lo que respecta a la aplicación práctica que este Plan de Garantía Juvenil Plus está encontrando en nuestro país, conviene destacar que la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Programa de Garantía Juvenil ha seleccionado un total de 20 planes de empleo joven, que serán los que se ejecuten en el marco de este programa en el periodo comprendido entre 2021-2027 y que serán promovidos por el Estado, las CCAA, además de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

El presupuesto que aparece destinado a esta iniciativa en este periodo asciende a 3600 millones de Euros, provenientes del Fondo Social Europeo Plus, de los cuales, 1800 irán destinadas a promover planes regionales y los 1800 restantes a la promoción del plan estatal de empleo joven<sup>24</sup>. Esta inversión representa el 22,3% de los recursos provenientes del Fondo Social Europeo Plus para ayudas al empleo, lo cual supone superar en aproximadamente diez puntos porcentuales, el compromiso asumido por España para inversión de este tipo de ayudas en estímulo al empleo juvenil.

Las ayudas previstas en el Plan de Empleo Joven estatal, se centrarán principalmente en una serie de medidas, entre las que cabe destacar:

- Incentivos a la contratación indefinida de personas jóvenes con escasa formación.
- Incentivos para la formación en alternancia con el empleo.
- Financiación de Escuelas Taller.
- Incentivos al autoempleo.
- Incentivos a la conversión en contratos indefinidos de becas.
- Incentivos a la conversión de contratos formativos en contratos indefinidos.
- Incentivos a la conversión en contratos indefinidos de contratos de relevo Garantía Juvenil Plus.

El plan de “Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes” se enfrenta a viejos y nuevos retos. Por una parte, trata de lograr la transición al mercado de trabajo y el aumento de la empleabilidad de las personas jóvenes, que siempre ha sido un objetivo de la política de empleo diseñada en

<sup>24</sup> Fuente: SEPE <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia.html?folder=/2023/Febrero/&detail=3600-millones-de-euros-para-impulsar-la-insercion-de-personas-jovenes-en-el-mercado-laboral#:~:text=Los%20planes%20de%20empleo%20cuentan,millones%20en%20el%20programa%20estatal>. Consultada el 20 de junio 2023.

nuestro país, aunque con resultados más que discutibles, pero al mismo tiempo, está llamado a desplegar sus efectos en un contexto caracterizado por las consecuencias que aún perduran derivadas de la última crisis, que ha limitado especialmente las oportunidades a la población joven.

## **5.2. Actuaciones en el ámbito de la Educación y Formación Profesional**

Otro de los ejes sobre los que se estructura el Paquete de Medidas dirigidas al apoyo al empleo de los jóvenes en el ámbito de la Unión Europea, es el que hace referencia al ámbito de la Educación y Formación Profesional.

En este sentido, la Comisión viene destacando el papel que la política de educación y formación profesional puede desempeñar como contribución a la competitividad sostenible, la equidad social y a la resiliencia de la Unión Europea<sup>25</sup>.

En concreto, en el ámbito del empleo juvenil, se destaca el papel esencial que la educación, la formación profesional y las prácticas pueden desempeñar para facilitar a la población joven el objetivo de encontrar un empleo. De hecho, se constata una relación directa entre los Estados miembros que tienen un sistema más desarrollado de formación profesional y prácticas, con los menores niveles de desempleo que afecta a los jóvenes residentes en estos países.

Pero lo cierto, es que la crisis sanitaria sufrida en los últimos años en Europa, ha afectado sobre manera a la formación profesional y a las prácticas de los jóvenes, debido a que estaban sustentadas, principalmente, por modelos presenciales, de formación práctica con un desarrollo centrado en el lugar de trabajo, donde se adquiriría la misma.

Para reforzar esta política de Educación y Formación Profesional, la Comisión Europea lanzó en el año 2020, su propuesta de Recomendación de la Comisión sobre Educación y Formación profesional<sup>26</sup>, destinada a lograr unos sistemas de educación y formación profesional más ágiles y centrados en el alumnado, que puedan resultar más atractivos, flexibles y adecuados ante los retos que plantea la economía digital y ecológica, ofreciendo así oportunidades para que los más jóvenes puedan acceder a sus primeros empleos.

Con esta propuesta se trata de alcanzar el objetivo de que, en los primeros cinco años de su puesta en práctica, al menos cuatro de cada cinco graduados en Formación Profesional consigan un empleo después de cursar estos estudios.

<sup>25</sup> 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. COM (2020) 274 final, Bruselas.

<sup>26</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la Educación y Formación Profesionales para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia 2020/2767.

Al mismo tiempo, al menos tres de cada cinco estudiantes de estos sistemas de Formación Profesional se espera que puedan beneficiarse de prácticas de aprendizaje a través de la realización de un trabajo. Otro de los objetivos que fija este ambicioso programa en materia de Educación y Formación Profesional se orienta a lograr un aumento de 3/5 en el número de estudiantes que pueden beneficiarse de una oportunidad de aprendizaje en el extranjero.

Como viene siendo habitual en este ámbito del empleo, la Unión Europea orienta los fondos presupuestarios a apoyar las iniciativas de los Estados que contribuyan a la consecución de estos objetivos comunes. De esta manera, estos fondos europeos podrán ir dirigidos a financiar específicamente:

- La formación de profesorado y formadores en Formación Profesional, con especial atención en el ámbito digital.
- La movilidad de estudiantes y profesorado en toda Europa.
- El establecimiento de un control de calidad y seguimiento de las personas graduadas en Formación Profesional.
- La creación de centros de excelencia profesional para impulsar la formación de alto nivel.

Este programa en el ámbito del Empleo Juvenil se ha visto posteriormente reforzado por la Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de Empleo para los Estados miembros<sup>27</sup>. En concreto, la orientación n° 6, dirigida a aumentar “la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, la adquisición de capacidades a lo largo de la vida y las competencias” llama a los Estados miembros a invertir y modernizar sus sistemas de educación y formación profesional, con vistas a lograr unos sistemas inclusivos y de alta calidad, garantizando el acceso al aprendizaje digital y las capacidades de emprendimiento. Con ello se persigue, en última instancia, asentar las bases de la adaptabilidad y la resiliencia a lo largo de la vida profesional del alumnado, para lo cual, resulta clave también garantizar al personal docente la preparación y formación necesaria para estimular estas competencias en su alumnado.

Para ello se considera necesario que los Estados dirijan su actuación a lograr un aumento en los niveles de cualificación de su población, reducir el número de abandonos en la educación y la formación, apoyar el acceso a la educación de los menores pertenecientes a grupos desfavorecidos, hacer más atractivas la educación y formación profesionales, apoyar el acceso a la educación superior, así como su conclusión, facilitar la transición de los jóvenes desde la educación al empleo, mediante la instauración de períodos de prácticas y de aprendizaje profesional. Se considera necesario igualmente potenciar los sistemas de educación profesional y

<sup>27</sup> Decisión UE 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, DOUE 24-11-2022, L304/67.

aprendizaje a través del trabajo, para dar respuesta a las demandas que plantean las sociedades digitales, ecológicas y el proceso de envejecimiento que afecta a los países de la Unión Europea. Para ello se recomienda apostar por sistemas de formación de aprendices eficaces y de calidad, e incrementar el número de titulados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, tanto en la educación profesional como en la enseñanza superior, sobre todo entre las mujeres, contribuyendo de esta forma, a reducir la preocupante brecha de género que afecta a estas materias<sup>28</sup>.

Esta dimensión del Paquete de Medidas dispuesto desde la Unión Europea como apoyo al empleo juvenil, se ha visto a su vez reforzada con la Declaración de este año 2023, como año europeo de las capacidades.

En efecto, la Unión Europea ha declarado 2023 como el año europeo de las capacidades<sup>29</sup>, con la intención de contribuir a superar el desajuste de competencias existente en el mercado de trabajo, entre aquellas que presentan las personas desempleadas y las oportunidades de empleo que existen en sectores emergentes, como son, principalmente, el ámbito de la transformación digital y ecológica.

En este sentido, más de tres cuartas partes de las empresas registradas en territorio europeo declaran encontrar serias dificultades para encontrar personal con las competencias necesarias para desarrollarse en estos ámbitos. Ello explica la orientación formativa que inspira estos programas nacionales desarrollados con el impulso y financiación de la Unión Europea, tratando de conseguir que la población joven participante en los mismos, adquiera estas competencias digitales que le permitan aprovechar el potencial de oportunidades de empleabilidad que existe en torno a estos sectores, con el fin último de conseguir los objetivos generales marcados en materia de empleo de cara a 2030. En este sentido, se considera necesario que para esta fecha, como mínimo el 80 por ciento de la población adulta tenga al menos capacidades digitales básicas y existan 20 millones de especialistas en tecnologías de la Información y Comunicación empleados en el territorio de la Unión Europea<sup>30</sup>.

En el caso concreto de nuestro país, se ha emprendido un proceso de reforma del sistema de Formación Profesional, considerada por nuestros responsables políticos como “una vía segura de reducción del paro juvenil”. Esta reforma ha quedado materializada en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. En concreto, en el presente año 2023,

<sup>28</sup> Para un estudio completo de esta materia, Vid. Martín Carrasquilla, O. Santaolalla Pascual, E, Muñoz Sanroque, I. “La brecha de género en la educación STEM”, Revista de Educación, nº 396, abril-junio 2022, pág. 151-175.

<sup>29</sup> Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 relativa al Año Europeo de las Competencias, DOUE 11 de mayo 2023, L 125/1

<sup>30</sup> Fuente: La Unión Europea pone en marcha el año europeo de las Capacidades. Disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_es)

un total de 1,1 millones de jóvenes en nuestro país están cursando este tipo de formación profesional<sup>31</sup>.

En total desde 2020 hasta el presente año 2023 se han destinado en nuestro país más de 6000 millones de euros para conseguir la transformación del sistema de Formación Profesional, de los que una tercera parte de este presupuesto proceden de los fondos *Next Generation*. Estos fondos aparecen destinados en buena parte a lograr la capacitación de la población joven en competencias digitales, a través de la financiación de los centros de capacitación digital, que son los encargados de proporcionar esta formación específica a personas consideradas vulnerables por motivos de edad, déficit de formación, lugar de residencia o pertenencia a colectivos considerados en riesgo de exclusión, prestando una especial atención al colectivo de mujeres entre sus actuaciones.

### **5.3. Impulso de las prácticas y de la formación de personas aprendices**

Como tercer eje de actuación del Paquete de Medidas de Apoyo al Empleo Juvenil, e inspirado en este mismo objetivo de lograr mejorar y facilitar la transición desde el sistema educativo al mundo laboral, al tiempo que se dota a los jóvenes de las competencias y habilidades que el mercado laboral necesita y demanda en la actualidad, en el ámbito de la UE se diseñan dos instrumentos: los períodos de prácticas y la formación de calidad de personas aprendices en centros de trabajo.

El apoyo a estas iniciativas comenzó en el ámbito de la Unión Europea en julio de 2013, cuando se puso en marcha la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices”, con el objetivo de apoyar la Garantía Juvenil, mejorar la calidad de las prácticas en Europa y de la oferta de formación de aprendices en toda la Unión Europea.

Posteriormente, ya en el año 2020 esta iniciativa se renueva y se dota de un nuevo impulso. En concreto, fue en julio de ese año cuando la Comisión Europea renovó esta Alianza para impulsar las prácticas y la formación de aprendices en toda la Unión Europea, especialmente en ámbitos que estén relacionados con la digitalización y la transición ecológica.

En esta actualizada y reforzada versión de Alianza Europea se reserva una mayor participación a los agentes sociales, tanto sindicatos como patronal, con lo que se pretende impulsar la oferta de plazas de aprendices por parte de las propias empresas, para formar a la población más joven de cara a su futuro profesional<sup>32</sup>,

<sup>31</sup> Fuente: La Moncloa, Consejo de Ministros celebrado el 3 de mayo de 2023, Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/030523-rp-cministros.aspx>

<sup>32</sup> Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153, 2.5.2018, p. 1).

asegurando a su vez, que estas ofertas respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo.

Con estas medidas dirigidas a la formación de estas personas jóvenes como aprendices, se trata de lograr que estas se conviertan en personal cualificado en los próximos años, puesto que se ha demostrado que esta formación inicial como aprendices, contribuye a suplir la falta de adecuación que viene presentando el mercado de trabajo europeo, entre las habilidades que presentan las personas demandantes de un empleo y las cualificaciones que realmente demandan las empresas.

Con la renovación de esta Alianza Europea para la Formación de Aprendices se requieren nuevos compromisos para la formación digital y ecológica de aprendices, centrándose en sectores económicos de vanguardia que favorezcan la transición a una Europa neutra en el ámbito climatológico. En concreto, la nueva Alianza se orienta a lograr los siguientes objetivos:

- Una formación de aprendices de calidad y eficaz, impulsando a los Estados miembros y a las empresas a formalizar coaliciones nacionales que tengan por objeto dispensar esta formación.
- Incentivar el apoyo a las pymes para proporcionar un suministro estable de formación de aprendices de calidad.
- Movilizar a las autoridades locales y regionales como catalizadores para la formación de aprendices en el entorno empresarial local.
- Reforzar el diálogo social a través de una participación más activa de las organizaciones de interlocutores sociales nacionales.
- Involucrar a los Comités Europeos de diálogo social sectorial en la formación de aprendices de manera proactiva, con vistas a acordar compromisos sectoriales conjuntos.
- Apoyar la representación de los aprendices en los Estados miembros con la reactivación de la Red Europea de Aprendices.

Este nuevo impulso que la Comisión otorga a la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, se hace acompañar del apoyo a los Estados miembros en el uso de los fondos de la Unión Europea, para impulsar aquellas iniciativas que, dentro del ámbito interno de sus competencias, se orienten a lograr estos objetivos comunes en materia de formación de aprendices, emprendiendo para ello las reformas que resulten necesarias.

En este sentido, se pone un especial énfasis en el apoyo a las microempresas y pymes en las ofertas de estas plazas de formación de aprendices, a través de incentivos a su contratación de carácter temporal o de la reducción de los costes laborales que le supongan dispensar esta formación práctica en sus empresas.

En línea con estas recomendaciones de la Comisión Europea, muchos Estados miembros han optado por desarrollar sistemas de Formación Profesional dual. Para ello, suelen tomarse como referentes los modelos de países que cuentan con décadas de experiencia en su implantación, como es el caso de Alemania, Austria o Dinamarca. Por lo que respecta al caso concreto de España, la implantación de este sistema es aún en nuestros días escasa y evidencia marcados desequilibrios, que pueden llegar incluso a poner en grave riesgo el futuro de estos sistemas de formación dual y su contribución al empleo de la población joven<sup>33</sup>, por lo que resulta necesario proceder a la corrección de esta importante deriva que está presentando el diseño y desarrollo de la formación profesional dual en nuestro país.

#### **5.4. Medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil**

El Programa de Apoyo al Empleo juvenil diseñado desde la Unión Europea se completa con una serie de medidas adicionales de naturaleza muy diversa, planteadas tanto a corto como a medio plazo, entre las cuales se incluyen desde incentivos al empleo y la creación de empresas, hasta la creación de redes de jóvenes emprendedores y de centros de formación interempresariales. Entre este tipo de medidas adicionales cabe destacar la Iniciativa de Empleo juvenil, así como distintas medidas destinadas a potenciar la movilidad de la población joven asentada en Europa.

##### *5.4.1. Iniciativa de Empleo Juvenil*

Esta iniciativa fue creada en el año 2013, por acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo, inspirada en el objetivo de incrementar el apoyo económico que la Unión Europea pone a disposición de las regiones y ayudar a las personas jóvenes más afectadas por el desempleo y la inactividad.

Desde entonces, se trata de uno de los principales recursos que ha venido destinando la Unión Europea para financiar los programas nacionales de Garantía Juvenil y programas de formación y asistencia para ayudar a los jóvenes a encontrar un primer empleo.

Se destina exclusivamente a la población joven, con el objetivo de garantizar que los jóvenes de las zonas de Europa que tienen los mayores problemas puedan recibir una ayuda especializada, destinada a financiar su formación como aprendices, o bien periodos de prácticas, colocaciones, o un periodo de formación orientada a conseguir una cualificación.

<sup>33</sup> Esta escasa implantación y los desequilibrios de todo tipo que se observan por el momento en estos sistemas en nuestro país, han sido puestos de manifiesto por el Consejo Económico y Social en su *Informe 1/2023 La formación dual en España: situación y perspectivas*, CES, Madrid, 2023.

Se pone un especial énfasis en la intervención de los Estados ante la situación de los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman, los denominados como *ninis*. Ante estas situaciones, se recomienda seguir ahondando en medidas de prevención del abandono prematuro de la educación y la formación, aumentando la participación de su población juvenil en la enseñanza secundaria superior y una mejora estructural en la transición desde los sistemas de enseñanza al trabajo, especialmente a través de los programas de Garantía Juvenil. Se recogen igualmente incentivos destinados a los empleadores de estos jóvenes.

El objetivo que marca la Unión Europea de cara al año 2030 respecto de este colectivo de jóvenes que presenta las mayores dificultades de empleabilidad, ha quedado cifrado en reducir la tasa de jóvenes *ninis* con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, desde el 12,6% que registraba en 2019, hasta el 9% en 2030. Los resultados conseguidos hasta la fecha con este programa de Iniciativa de Empleo Juvenil, cifrado en más de 1.6 millones de jóvenes los que, desde su puesta en práctica en el año 2013, han conseguido beneficiarse de esta medida, justifica la apuesta que la Unión Europea sigue realizando a favor del mismo, para lograr corregir la situación que afecta a este sector de la población joven denominada *ninis*.

#### *5.4.2. Medidas de apoyo a la movilidad laboral de la población joven*

Otra de las medidas que también se han venido desarrollando para apoyar el empleo de los jóvenes en el ámbito de la Unión Europea, son aquellas dirigidas a lograr su movilidad.

En este sentido, la Unión Europea ha venido mostrando un gran interés por fortalecer y potenciar la movilidad de los jóvenes, tanto durante su etapa educativa, con el objeto de que se convierta en un pilar básico de su futura empleabilidad, como también en su posterior etapa laboral, con el fin en este caso, de mejorar sus capacidades genéricas y ocupacionales y aumentar su adaptabilidad y empleabilidad. Este interés en potenciar la movilidad de los jóvenes se ve reforzado además por la mayor propensión que estos muestran, según los estudios realizados por la propia Unión Europea, para ocupar vacantes de empleo que impliquen la movilidad entre distintos Estados<sup>34</sup>.

Para conseguirlo, propone un conjunto de medidas centradas principalmente en eliminar los obstáculos a la libre circulación de personas trabajadoras, ampliar el plazo para la exportación de las prestaciones y de los derechos reconocidos en el ámbito de la Seguridad Social, atender a las demandas de las personas trabajadoras transfronterizas y avanzar en la homologación de las cualificaciones profesionales a nivel europeo, así como fortalecer y reforzar la Red Eures.

<sup>34</sup> Monereo Pérez, J.L López Insua, M<sup>a</sup> B. *La protección socio laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Op. Cit. pág. 48.

A este último objetivo, precisamente, se ha dedicado un gran esfuerzo, después de la inactividad que en esta red de intermediación provocara la pandemia de la Covid-19. Con el fin de reactivar esta Red, se han venido diseñando Planes Específicos de Movilidad EURES, cuyo objetivo es ayudar a la ciudadanía de la Unión Europea que necesita asistencia personalizada para desarrollar un empleo, unas prácticas o un aprendizaje profesional en otro país de la Unión, Noruega o Islandia, y al mismo tiempo, ayudar a las empresas a encontrar personal motivado y cualificado con el que cubrir sus necesidades.

Para ello se brinda apoyo a los solicitantes de empleo para que superen las dificultades que supone trabajar en el extranjero, ofreciendo asignaciones económicas finalistas, destinadas a financiar los cursos de idiomas, el reconocimiento de las cualificaciones y los gastos de viaje y manutención a mayores de 18 años, nacionales de un Estado miembro de la UE, Noruega o Islandia o nacionales de terceros países que cuenten con permiso de residencia en estos mismos territorios.

Otra de las iniciativas europeas para promover la movilidad de los jóvenes solicitantes de empleo dentro de la Unión Europea es el programa Erasmus +. Se trata de un programa de la Unión Europea en los campos de la educación, la formación, la juventud y el deporte, centrado en la movilidad y la cooperación transnacional.

El 10 de mayo de 2021 el Parlamento adoptó el nuevo programa Erasmus+ para el periodo 2021-2027, que cuenta con un presupuesto de 28.000 millones de euros, procedentes de diferentes fuentes, casi el doble con el que contó este programa en el período anterior. En la misma línea que las recomendaciones más recientes de la Unión Europea, este programa se centra en la inclusión social, la transición ecológica y digital y la participación de personas con menos oportunidades.

Destaca también en este ámbito la iniciativa “Tu primer trabajo Eures”, que tiene como objetivo promover la movilidad laboral haciendo que los jóvenes conozcan las oportunidades de empleo en otros países de la Unión Europea. A tal fin, se ha creado una plataforma donde se reúnen los currículos de los jóvenes que buscan empleo, con edades comprendidas entre los 18 a los 35 años, de todos los países de la Unión Europea, que estén interesados en desarrollar una experiencia profesional en el extranjero y, por otro lado, las ofertas de empleo y/o prácticas que envían los empleadores que buscan incorporar a trabajadores jóvenes a sus empresas.

Existen también otro instrumento de apoyo a los programas de movilidad laboral voluntaria entre los jóvenes europeos como el “Programa para el Empleo y la Innovación Social”, con el que se apoya a los países de la Unión Europea, en su intento por concebir y llevar a cabo reformas en materia de empleo y en ámbitos sociales.

## 6. FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA ALINEADOS CON LOS OBJETIVOS DEL PAQUETE DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO JUVENIL

Como venimos poniendo de manifiesto, la competencia y, por ende, la responsabilidad en materia de empleo en general, y en particular en el ámbito del empleo juvenil, reside en cada uno de los Estados miembros, si bien, estos adoptan medidas para que su política en este ámbito permita alcanzar las orientaciones y recomendación que le dirige la Unión Europea, con el fin de obtener así, el importante apoyo financiero procedente de los distintos fondos europeo. Y es que, no hay duda de que el empleo juvenil se ha convertido en una prioridad clave en el presupuesto de la Unión Europea<sup>35</sup>.

Las medidas proyectadas desde la Unión Europea para apoyar el empleo de la población joven suponen, como es lógico, un importante esfuerzo de financiación que se ha tratado de canalizar a través de distintas vías. Por una parte, mediante la propuesta de la Comisión de *Next Generation* UE y el propio presupuesto de la Unión a largo plazo. De ellos, una parte considerable<sup>36</sup> ha sido destinada en el periodo 2020 a 2022 a los Estados miembros para financiar su recuperación, teniendo en cuenta entre otros criterios, la repercusión que, en sus respectivos territorios, ha tenido la actual crisis sobre el empleo juvenil. De esta forma, la Comisión Europea viene instando a los Estados miembros a destinar una parte importante de la financiación que reciben a través de estos Fondos *Next Generation* para apoyar el empleo juvenil dentro de sus territorios.

Por otra parte, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha hecho posible acelerar el ritmo de las necesarias reformas estructurales, dotándose de un presupuesto de 560.000 millones de Euros en apoyo a inversiones y reformas esenciales, que sean capaces de provocar una recuperación estable y duradera. El apoyo a los Estados miembros a través de este Mecanismo quedó supeditado a la aprobación de planes de Recuperación y Resiliencia que cada Estado miembro debía de elaborar y presentar<sup>37</sup>, a partir de unas recomendaciones específicas que dirigió la Comisión a cada uno de los países, en el que el refuerzo de las políticas

<sup>35</sup> Monereo Pérez, J.L López Insua, M<sup>a</sup> B. *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Op. Cit. Pág 44.

<sup>36</sup> En concreto, se preveía dedicar unos 55.000 millones de Euros como dotación adicional para los fondos de cohesión en este bienio. Fuente: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Apoyo al empleo juvenil: un puente para el empleo para la próxima generación”, COM (2020) 276 final, Bruselas 1 de julio 2020.

<sup>37</sup> En el caso de España, el plan de recuperación fue presentado el 30 de abril de 2020 y aprobado por la Comisión el 16 de junio de ese mismo año. Este plan se encuentra disponible en [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621\\_Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621_Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf)

activas y la formación complementaria en el caso del empleo de los jóvenes, adquirió un amplio protagonismo.

Otra vía de financiación procede del Fondo Social Europeo Plus<sup>38</sup>, cuyo periodo de ejecución comprende desde el año 2021 al 2027, dotado con un presupuesto de 86.000 millones de Euros. En concreto, la asignación prevista para España en el periodo 2021-2027 asciende a 11.153 millones de Euros. Con este fondo se pretende apoyar todas las medidas recogidas en la propuesta de refuerzo de la Garantía Juvenil, así como las reformas del sistema de educación y formación profesional y la formación de aprendices.

En el caso de los Estados miembros cuya tasa de desempleo juvenil es especialmente elevada, como es el caso en el que se encuentra España, Grecia, Italia y Portugal, la Comisión les ha propuesto un compromiso de financiación reforzado, por el que estos se comprometen a destinar al menos el 15% de la asignación que les corresponde de este Fondo, a la adopción de medidas de fomento del empleo entre su población juvenil, a través de fórmulas de apoyo a las ofertas de empleo, educación continua, formación de aprendices o las modalidades de periodo de prácticas.

Si bien las anteriores constituyen las fuentes de financiación básicas que van a movilizarse desde el ámbito europeo en apoyo a las iniciativas de empleo juvenil que llevan a cabo los distintos Estados miembros dentro de sus respectivos territorios, otros instrumentos de financiación de la Unión Europea pueden también contribuir a estos mismos objetivos.

De entre ellos, destaca el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, dotado de un componente de inversión social y capacidades, con un presupuesto estimado de 3600 millones de Euros, y su nuevo Mecanismo de Inversión Estratégica, con un presupuesto propuesto de 31.000 millones de Euros, que pueden financiar inversiones en infraestructuras educativas y de formación, destinadas a la modernización y adaptación de la educación y la formación profesionales a la tecnología y el desarrollo medioambiental. De igual forma, permite que las microempresas y las Pymes puedan beneficiarse de ayudas para contratar a jóvenes. A su vez, el Instrumento de Apoyo Técnico<sup>39</sup> puede ayudar a los Estados miembros en la preparación y ejecución de reformas en el ámbito de la educación y la formación profesionales y las políticas de mercado de trabajo, movilizándolo los fondos de la Unión Europea y los recursos técnicos hacia estos objetivos.

<sup>38</sup> Reglamentos de la Unión Europea 2021/1057 y 2021/1060.

<sup>39</sup> COM (2020) 409 final.

## 7. A MODO DE CONCLUSIONES FINALES

En las últimas etapas en la evolución de la Unión Europea venimos asistiendo a un reforzamiento de la dimensión social, lo cual, debe ser interpretado desde la perspectiva de su contribución al proyecto básico de construcción del mercado único que inspira su propio nacimiento.

Con el fin de contribuir al desarrollo de esta dimensión social, la Unión Europea ha reforzado el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, prestando un apoyo específico a un paquete de medidas destinadas a compensar los peores efectos y consecuencias que las crisis económicas por las que hemos venido atravesando, conllevan para la población joven, con el fin de apoyarlos en su incorporación al mercado de trabajo europeo.

El desempleo de los jóvenes en Europa aparece en nuestros días reconocido no sólo como problema económico, sino también como problema social y político de extraordinaria magnitud, poniendo en grave riesgo el propio sostenimiento futuro del Estado de Bienestar.

Sin embargo, el reconocimiento de estos efectos y consecuencias que soporta la población joven europea, contrasta con la falta de previsiones específicas que, en el concreto ámbito del empleo juvenil, contempla el propio Pilar Europeo de los Derechos Sociales, en cuanto que no han quedado fijados objetivos específicos de empleo para este concreto sector de la población, por lo que quedan subsumidos en el objetivo general de lograr que el 78% de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años de edad estén participando en el mercado de trabajo en el año 2030. Con ello es evidente de que se actualiza el riesgo de que queden desatendidos los desafíos específicos que presenta este colectivo de la población, de cara a lograr su efectiva participación en el mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, no podemos obviar que, de esta forma, la Unión Europea ha evitado el riesgo de empañar la consecución de los objetivos del Pilar Europeo de los Derechos Sociales fijados para el año 2030, y a la evaluación intermedia que de los mismos está previsto realizar en el año 2025. De haberse optado por fijar específicos objetivos respecto a este concreto sector de la población, los mismos deberían haber sido concebidos de forma ambiciosa, dada la especial situación de vulnerabilidad a que ha quedado sometida esta población joven europea en términos de oportunidades de empleo. En definitiva, se ha preferido no cuantificar los objetivos de empleo respecto al sector de la población europea que más dificultades tiene en su acceso al mercado de trabajo.

Por otra parte, este paquete de medidas de apoyo al empleo juvenil, más que de iniciativas novedosas, se trata más bien de una apuesta por la actualización de medidas que ya se venían poniendo en práctica en el ámbito de la Unión Europea, con el fin de potenciar las oportunidades de la población joven para acceder al mercado de trabajo, las cuales, tratan ahora de orientarse hacia los prósperos y emergentes sectores de la transición ecológica y digital.

Dada la competencia en materia de empleo que mantienen los Estados miembros, la actuación de la Unión Europea hacia la implementación de estas medidas y programas contenidos en el paquete de medidas de apoyo al empleo juvenil en cada uno de los Estados miembros, trata de canalizarse e impulsarse a través del importante apoyo presupuestario dispensado a los Estados, a través de los diferentes fondos europeos que, de forma directa o indirecta, confluyen en este objetivo.

El éxito en la consecución de los objetivos que propone este paquete de medidas de apoyo al empleo juvenil dependerá, por tanto, en última instancia, de la voluntad política de los Estados miembros, así como de la capacidad y voluntad del sector privado por crear oportunidades de empleo para la población joven en Europa. La contribución de la Unión Europea a la obtención de estos resultados, consistirá en identificar las reformas más críticas que es necesario emprender en cada uno de los Estados, a través de las Recomendación que les dirige, difundiendo las mejores prácticas para que puedan ser extrapolables a otros Estados miembros y canalizando la inversión de sus fondos hacia estos objetivos.