



Universidad de Valladolid



MÁSTER DE ESTUDIOS AVANZADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

“LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LOS JÓVENES: LA GARANTÍA JUVENIL EUROPEA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA”

Presentado por:

AFONSO ALFONSÍN NOGUEIRA

Tutorizado por:

GRACIELA LÓPEZ DE LA FUENTE

FECHA 23/09/2025

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el marco de coordinación de las políticas de empleo juvenil en la Unión Europea y las políticas activas de empleo adoptadas en España en los últimos años, en línea con las recomendaciones europeas, con el objetivo de mejorar la calidad y la estabilidad del empleo juvenil. Para ello, en primer lugar, se ofrece una panorámica de la situación de exclusión social de la juventud y del fenómeno del desempleo juvenil. En segundo lugar, se estudia la intervención de la Unión Europea en materia de empleo juvenil, prestando especial atención a las medidas más relevantes impulsadas para favorecer la inserción laboral de los jóvenes, entre las que destaca el programa de la Garantía Juvenil. En tercer lugar, se examina la implantación de la Garantía Juvenil a nivel nacional, tomando como referencia las recomendaciones europeas dirigidas a España y considerando las políticas activas de empleo juvenil desarrolladas en el país, con especial énfasis en los cambios normativos más recientes y significativos, como la reforma laboral de 2021 y la nueva ley reguladora del Sistema de Formación Profesional. Finalmente, se evalúa el grado de éxito alcanzado en la aplicación de la Garantía Juvenil europea, con el propósito de valorar su impacto en el empleo juvenil durante la primera década de vigencia del programa.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, empleo juvenil, Garantía Juvenil, España, mercado de trabajo, Formación Profesional, políticas activas de empleo, Fondo Social Europeo Plus

ABSTRACT

This paper analyses the coordination framework of youth employment policies in the European Union and the active labour market policies adopted in Spain in recent years, in line with European recommendations, with the aim of improving the quality and stability of youth employment. To this end, the paper first provides an overview of the situation of social exclusion among young people and the phenomenon of youth unemployment. Secondly, it examines the intervention of the European Union in the field of youth employment, with particular attention to the most relevant measures implemented to promote the labour market integration of young people, among which the Youth Guarantee programme stands out. Thirdly, it analyses the implementation of the Youth Guarantee at the national level, taking into account

the European recommendations addressed to Spain and considering the active labour market policies developed in the country, with special emphasis on the most recent and significant regulatory changes, such as the 2021 labour reform and the new law governing the Vocational Education and Training system. Finally, it assesses the degree of success achieved in the implementation of the European Youth Guarantee, with the purpose of evaluating its impact on youth employment during the first decade of the programme.

KEYWORDS

European Union, youth employment, Youth Guarantee, Spain, labour market, Vocational Education and Training, active labour market policies, European Social Fund Plus

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. Perspectivas sociolaborales de los jóvenes en el mercado de trabajo	8
3. Las políticas de la UE en el ámbito juvenil	18
3.1 La coordinación de la UE en materia de empleo juvenil	18
3.2 El Pilar Europeo de los Derechos Sociales	25
3.3 El Programa Garantía Juvenil.....	31
4. Las políticas de empleo y el desarrollo de la garantía juvenil en España	40
4.1 El marco normativo de la promoción del empleo juvenil en España	40
4.2 La Garantía Juvenil en España	46
4.3 La reforma laboral de 2021	52
4.4 La reforma de la formación profesional	56
5. La evaluación de los resultados de la Garantía Juvenil.....	61
6. Conclusiones	65
7. Bibliografía	67

1. INTRODUCCIÓN

La transición de los jóvenes de la educación al mercado laboral y su permanencia en el mismo ha sido históricamente un desafío a nivel internacional que se ha agudizado especialmente en las últimas décadas. La OIT cifra la tasa de desempleo juvenil global en el 13%, lo que supone que 64,9 millones de jóvenes en todo el mundo se encontraban en situación de desempleo en el año 2023¹.

El auge desorbitado del desempleo juvenil experimentado en la Unión Europea durante la Gran Recesión, llegando a su pico más alto a principios de 2013² con un 25%, cuando se registraron tasas de paro superiores al 50% en algunos países como Grecia y España, llevó a Mario Draghi³ a afirmar que era necesario acometer reformas en los mercados de trabajo nacionales para garantizar la equidad intergeneracional, considerando que *“en algunos países de la zona del euro el fenómeno del desempleo juvenil ha alcanzado niveles que amenazan incluso la cohesión de la sociedad”*. Aunque la tasa de desempleo juvenil en la Unión Europea fue mejorando los años siguientes, el desempleo juvenil volvió a dispararse debido a la crisis provocada por la pandemia ocasionada por la COVID-19 alcanzando el 19% en el año 2020. En la actualidad el paro se ha reducido hasta el 14% en junio de 2025, a medida que se ha recuperado la economía, si bien la tasa de desempleo juvenil continúa duplicando el paro registrado para el conjunto de la sociedad. Asimismo, los jóvenes han sufrido con mayor intensidad los efectos de las fluctuaciones de la coyuntura económica, asumiendo de manera desproporcionada la carga de los ajustes del mercado laboral a través de la destrucción de empleo en los periodos de recesión. Este impacto ha sido especialmente acusado en países como España, con mercados de trabajo segmentados y una elevada tasa de temporalidad que afecta sobre todo a los jóvenes, mayoritariamente empleados con contratos temporales que implican unos menores costes de despido que los hacen más vulnerables al ciclo económico.⁴

¹OIT, 2024, *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024*, Ginebra: OIT.

²Eurostat, Estadísticas de desempleo. Desempleo juvenil, Statistics Explained [en línea]. Unión Europea, actualizado hasta julio de 2025. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics#Youth_unemployment. [Consulta: 22 sep. 2025].

³ Draghi, Mario, «Construir estabilidad y prosperidad sostenida en Europa. Discurso de Mario Draghi, Presidente del BCE, en el acto titulado “El futuro de Europa en la economía global”, organizado por la City of London Corporation, Londres, 23 de mayo de 2013» [en línea]. Banco Central Europeo, 23 de mayo de 2013. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_2.en.html [Consulta: 22 sep. 2025].

⁴ Fernández-Kranz, Daniel; Rodríguez-Planas, Núria, 2018, «The Perfect Storm: Graduating during a Recession in a Segmented Labor Market», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 71, nº 2, pp. 492-524.

La situación sociolaboral de la juventud en las últimas décadas se ha caracterizado, por lo tanto, por la persistencia del desempleo juvenil, a lo que se suman fenómenos adversos como la precarización del empleo y el subempleo.

El deterioro del empleo juvenil en España obedece a múltiples causas que revisten un carácter estructural. En primer lugar, cabe señalar la brecha existente entre la formación cursada por las personas jóvenes y los perfiles demandados por las empresas⁵, lo que dificulta la transición de la educación hacia el mercado laboral. A pesar de la escasez de oferta en puestos de trabajos relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés), la matriculación en las titulaciones técnicos de FP y educación superior sigue siendo baja.

Un informe reciente de la OCDE⁶ señala que muchos estudiantes españoles realizan estudios de FP y educación superior con escasas perspectivas de empleo, acabando empleados en puestos de trabajo para los que están sobrecualificados. En este sentido, alrededor del 40% de las personas de entre 15 y 34 años de edad declara que su nivel máximo de educación no les ayudó a lograr en su empleo actual, lo que supone uno de los porcentajes más altos de la Unión Europea.

Por otro lado, las estadísticas señalan que la tasa española de abandono escolar temprano sigue estando entre las más elevadas de la Unión Europea y muy por encima de la meta del 9% fijada por la Comisión Europea. En concreto, un 13% de los jóvenes de entre 18 y 24 años abandona los estudios sin haber superado el primer ciclo de secundaria, lo que contribuye a la persistencia de elevados niveles de desempleo y supone un freno para el crecimiento de la productividad.

Vinculado al abandono temporal temprano y la precariedad laboral, es preciso señalar el auge del colectivo de los ninis (jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación). Este grupo de jóvenes, e, se encuentran completamente desvinculados del mercado laboral, lo que supone un desaprovechamiento de la fuerza de trabajo reduciendo el potencial de crecimiento de la economía y generando un coste económico y social que en la UE se calcula que equivale al 1,2%

⁵ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España* [en línea]. 2024.
<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2024/050624-informe-productividad-ocde.pdf.pdf> [Consulta: 22 sep. 2025].

⁶ OCDE, 2023, *Propuestas para un plan de acción para reducir el abandono escolar temprano en España*, OECD Publishing, París.

del PIB⁷. Aunque la mejores perspectivas laborales y la mayor participación de los jóvenes españoles en la educación ha llevado a una disminución jóvenes de nini del 23,2 % al 17,8 % entre 2016 y 2023⁸, la proporción de jóvenes de 16 a 29 años que ni estudian ni trabajan fue del 11,9 % a finales de 2024⁹, situándose todavía por encima del objetivo establecido en la Estrategia de la UE de Juventud 2019-2027 cuya meta es reducir la tasa de ninis por debajo del 9 % en 2030.

Además, se ha producido una profunda precarización del empleo juvenil, dado que se trata de un colectivo especialmente vulnerable en el proceso de incorporación al mercado laboral. Su limitada experiencia profesional y, en muchos casos, la falta de competencias y cualificaciones adecuadas para acceder a los perfiles más demandados reducen significativamente sus posibilidades de inserción, lo que los conduce, en la mayoría de las ocasiones, a aceptar contratos temporales y/o a tiempo parcial de carácter involuntario.

Aunque la última reforma laboral ha propiciado un incremento de la contratación indefinida entre la población joven, todavía se observa que la mayoría de los contratos formalizados por los jóvenes en España son de carácter temporal (58,43%)¹⁰. Esta situación refleja una menor estabilidad laboral y una mayor vulnerabilidad ante descensos bruscos de la actividad económica. Además, el 42,4% de los jóvenes asalariados de entre 16 y 29 años que trabajan a tiempo parcial lo hacen de manera involuntaria, al no poder acceder a un empleo a tiempo completo. Esta proporción, muy superior a la de otros grupos de edad, contribuye a ampliar las desigualdades en los niveles de ingresos.

⁷ Eurofound (2012): *NEETs — Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

⁸ OCDE, Education at a Glance 2024 – Country Note: Spain [en línea]. París: OECD Publishing, 2024. https://www.oecd.org/publications/education-at-a-glance-2024-country-notes_532eb29d-en.htm [Consulta: 22 sep. 2025].

⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social, Jóvenes y mercado de trabajo. Informe Jóvenes Nº 45, mayo 2025 [en línea]. 2025. https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2025/Informe_Jovenes_Num45_Mayo_2025.pdf [Consulta: 22 sep. 2025].

¹⁰ Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (abril de 2025). Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años (datos 2024). Madrid: SEPE. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/gl/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia.html?folder=/SEPE/2025/Abril/&detail=Situacion-empleo-desempleo-personas-jovenes-espana> (último acceso: 23/09/2025).

Desde una perspectiva internacional, el trabajo goza del reconocimiento de “derecho humano”, tal y como se recoge en el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹: *“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”*. En el año 1999 la OIT estableció el Programa de Trabajo Decente¹² para *“promover oportunidades para que las mujeres y hombres tengan un trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” para apoyar a sus países miembros*, articulado en cuatro objetivos estratégicos: empleo, seguridad social, diálogo social y principios y derechos fundamentales en el trabajo, proporcionando el marco en el que la OIT apoye a sus miembros desde el año 2006 de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país¹³. Tomando como referencia es programa, la ONU¹⁴ ha situado los principios del trabajo decente como elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8: Trabajo decente y crecimiento económico, aborda este concepto, incluyendo metas directamente vinculadas con el empleo juvenil:

- Meta 8.3: Promover políticas orientadas al desarrollo que respalden actividades productivas, el empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación.
- Meta 8.5: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y hombres, incluidos los jóvenes, garantizando la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
- Meta 8.6: Reducir de forma significativa la proporción de jóvenes que no trabajan, ni estudian ni reciben formación.

La transición del sistema educativo al mercado laboral constituye una etapa clave en el desarrollo profesional de las personas. Por ello, enfrentarse a un periodo prolongado de desempleo tras finalizar los estudios, o incorporarse tempranamente al mercado de trabajo en condiciones de subempleo, puede generar efectos adversos duraderos en la trayectoria laboral

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

¹² OIT (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> (último acceso: 23/09/2025).

¹³ Lozano Lares, Francisco, 2016, «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, nº 23, julio-diciembre, pp. 111-138.

¹⁴ NACIONES UNIDAS, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021, 2021, p. 68.

de los jóvenes, lo que en la literatura científica se ha venido denominando como *efecto cicatriz*.¹⁵.

Entre las consecuencias negativas derivadas de atravesar situaciones prolongadas de desempleo, sobre todo durante las recesiones económicas, en las fases iniciales de acceso al empleo se encuentran: una mayor probabilidad de volver a estar desempleados en el futuro, menores oportunidades de desarrollo profesional, la propensión a aceptar empleos con peores condiciones salariales, el deterioro del capital humano por la pérdida de experiencia laboral, el incremento de los costes sanitarios asociados a problemas de salud mental y la reducción de los ingresos esperados a lo largo de la vida, incluyendo unas pensiones de jubilación más bajas. En este sentido, la OCDE¹⁶ alerta sobre la existencia de una brecha intergeneracional que afecta con especial intensidad a la cohorte nacida entre 1985 y 1995, la llamada “generación perdida”, la cual ha sufrido las consecuencias de dos grandes recesiones económicas en el momento de completar sus estudios y acceder a su primer empleo. .

Esta situación de vulnerabilidad del empleo juvenil, agravada actualmente por la actual crisis de la vivienda, rompe con el principio de equidad intergeneracional propio de los Estados de bienestar europeos, según el cual todos los grupos de edad deberían disponer de las mismas oportunidades. Como resultado, se deterioran las perspectivas sociolaborales de las generaciones futuras, se dificulta la inclusión social y se alimenta la desafección hacia las instituciones, derivada de la insuficiente protección de los colectivos más vulnerables.

Frente a esta situación, las administraciones públicas tienen el deber de adoptar medidas que faciliten el acceso de los jóvenes al mercado laboral, mejoren sus condiciones de empleabilidad y garanticen un empleo digno y estable. En este contexto, el programa de la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil se han consolidado como las principales medidas impulsadas por la Unión Europea, que actúa como eje de coordinación de las autoridades nacionales para alcanzar dicho objetivo.

¹⁵ FONDEVILLE, Nicole; WARD, Terry (2014): Scarring effects of the crisis. Research Note 6/2014. Comisión Europea. Disponible en internet: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13047&langId=en> (último acceso: 23/09/2025).

¹⁶ OCDE (2020): Perspectivas del Empleo 2020: Seguridad de los trabajadores y la crisis de la COVID-19. París: OECD Publishing.

No obstante, los resultados obtenidos difieren considerablemente entre los Estados miembros, siendo España uno de los países con mayores dificultades para lograr una implementación efectiva. Este escenario constituye el punto de partida de este trabajo, que analiza la eficacia de las políticas públicas dirigidas a aplicar la Garantía Juvenil a nivel nacional y a mejorar la empleabilidad de la juventud española, al mismo tiempo que se abordan los obstáculos que enfrenta este colectivo para lograr su inserción laboral.

2. PERSPECTIVAS SOCIOLABORALES DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO

Antes de abordar la problemática del empleo juvenil, es preciso delimitar conceptualmente el colectivo objeto de este estudio. Conviene señalar el concepto de juventud es constructo social, por lo que no existe una definición universalmente aceptada sobre el rango de edad que deben abarcar las medidas orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, lo que genera cierta controversia, con tramos que oscilan entre los 15 y los 34 años según el contexto o el objeto de estudio. A nivel internacional, la ONU define la juventud como la fase transición entre la infancia y la adulta que abarca el rango de edad entre los 15 y los 25 años. A nivel europeo, la Estrategia de la UE para la Juventud (2019-2027) definen a los jóvenes como las personas de 15 a 29 años, mismo criterio seguido a nivel comunitario de manera general por los Estados Miembros en el diseño de políticas activas de empleo, adoptando como marco referencia común la definición establecida en el programa de la *Garantía Juvenil europea*. En el caso de España, la Ley 3/2003, de Empleo¹⁷, reconoce como colectivo prioritario para las políticas de empleo a los jóvenes de entre 16 y 29 años, en consonancia con el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Eurostat cifra la población joven en la Unión Europea en 73 millones de personas¹⁸, lo que equivale a decir que aproximadamente a uno de cada seis habitantes de la UE con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años. No obstante, es preciso considerar que las dificultades que afrontan los jóvenes en las etapas iniciales de la transición de la educación a un empleo digno pueden prolongarse más allá de ese límite de edad, como consecuencia de la creciente precarización y la elevada temporalidad, tal como ocurre en el mercado laboral español¹⁹.

La vulnerabilidad de este colectivo en el mercado laboral ha quedado especialmente patente en las dos grandes crisis económicas que han sacudido la economía europea y mundial en las últimas décadas, evidenciando que los jóvenes constituyen el grupo de edad que afronta mayores dificultades cuando la demanda de empleo se reduce de forma abrupta. Así ocurrió

¹⁷ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

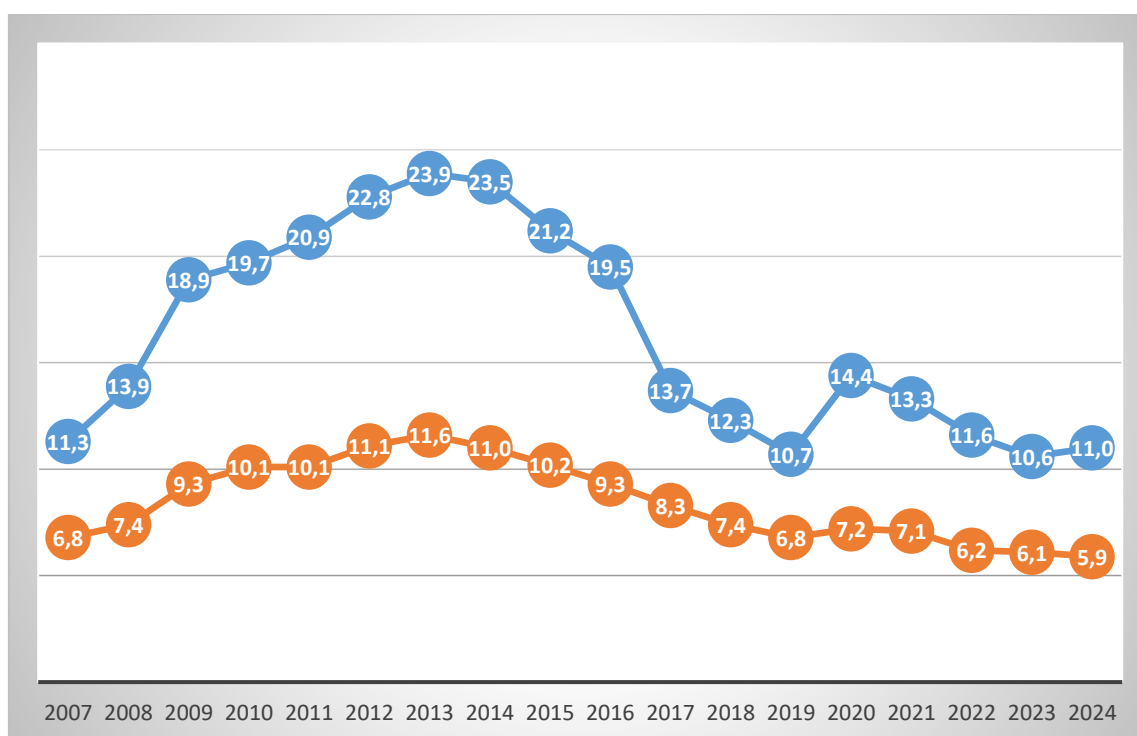
¹⁸ Eurostat, 2025, Publicaciones interactivas: Demografía-2025: Estructura de la población [en línea], Unión Europea. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2025#population-structure> [Consulta: 23 sep. 2025].

¹⁹ González Cobaleda, Estefanía, 2025, «Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: Una crónica de desafíos y contrastes», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 34, pp. 107-127. <https://doi.org/10.25115/ridj.vi34.10503>

durante la Gran Recesión, cuando la tasa de desempleo juvenil pasó del 16% al 24% entre 2008 y 2013, y más recientemente en la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, en la que el desempleo juvenil repuntó desde el mínimo del 14% registrado en 2018 hasta alcanzar el 19% en 2020. Estas cifras contrastan con las tasas de desempleo de la población en su conjunto. Tal como se muestra en la figura 1, el desempleo juvenil prácticamente duplica el total. Este diferencial incluso se amplía en las fases recesivas tal como hemos visto durante las dos últimas crisis económicas (2008-2013 y 2020-2021).

Aunque en la actualidad la tasa de desempleo juvenil ha retrocedido hasta situarse en niveles similares a los registrados antes de la última crisis, lo que supuso un mínimo histórico en el periodo analizado, la Encuesta sobre Juventud del Eurobarómetro (2024-2025) revela que el 31% de los jóvenes sigue considerando la situación económica y la creación de empleo como uno de los principales problemas que les preocupan, demandando una mayor atención por parte de los responsables políticos.²⁰

Figura 1. Evolución de la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 29 años) y de la población total en la Unión Europea (en porcentaje de trabajadores, 2007-2024)

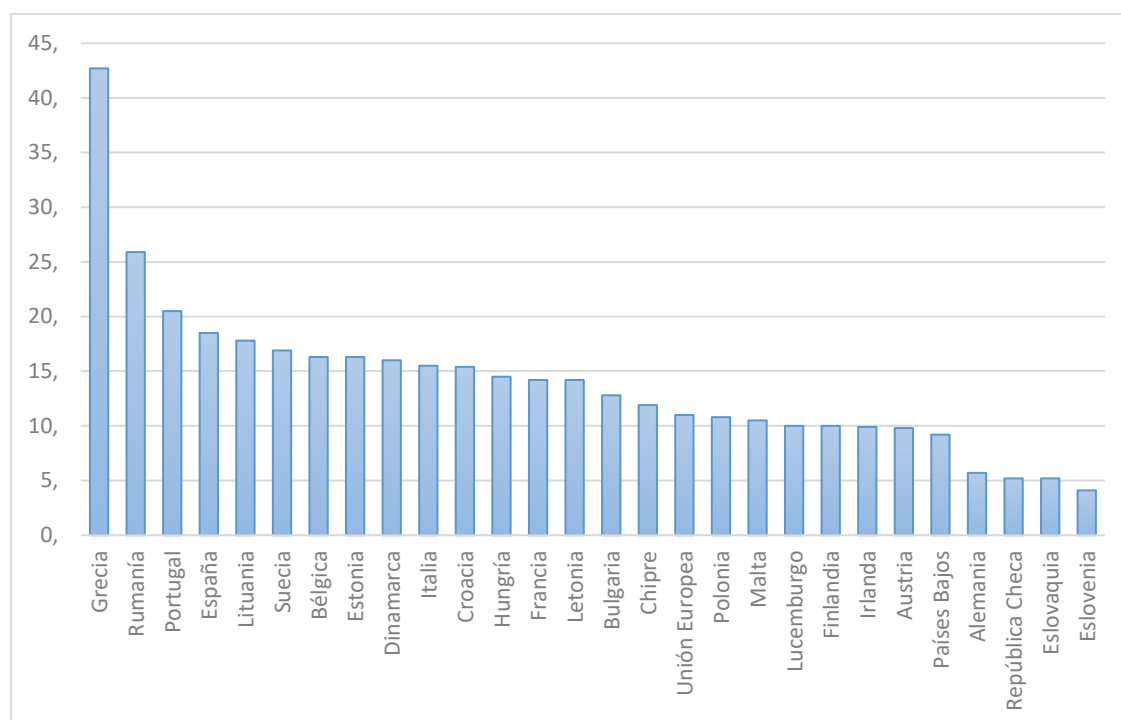


²⁰ Parlamento Europeo, 2025, *Encuesta Juvenil 2024*, Eurobarómetro, realizado por Ipsos European Public Affairs por encargo del Parlamento Europeo, enero [en línea]. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3392> [Consulta: 23 sep. 2025].

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat

No obstante, la problemática del desempleo juvenil no se manifiesta de manera homogénea en todos los Estados miembros. La figura 2 refleja las marcadas diferencias entre el desempeño de los países del centro y norte de Europa (Irlanda, Austria, Países Bajos, Alemania, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia registran tasas desempleo juvenil por debajo del 10%) y los del sur y este, con Grecia (42,7%), Rumanía (25,9%), Portugal (18,5%) y España (18,5%) a la cabeza.

Figura 2. Tasa de desempleo juvenil de personas de 15 a 29 años en los Estados Miembro de la UE (en porcentaje de trabajadores, 2024)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat

Aunque la crisis provocó un incremento generalizado de las tasas de desempleo juvenil en toda la Unión Europea, los países del sur ya presentaban previamente niveles elevados como consecuencia de problemas estructurales en la transición de la educación al empleo, así como rigideces en sus mercados laborales que afectan de manera desproporcionada a la población joven²¹. En estos países, la transición del sistema educativo al mercado laboral se produce más tarde. Mientras que en Países Bajos (74,5%), Dinamarca (74,5%) y Austria (46,2%) se observa

²¹ Dolado, Juan J. (ed.), 2015, *No Country for Young People? Youth Labour Market Problems in Europe*, CEPR Press, Londres [en línea]. <https://cepr.org/system/files/publication-files/60250-no-country-for-young-people-youth-labour-market-problems-in>

una elevada proporción de jóvenes que trabajan mientras cursan estudios, la situación es muy diferente en países como Rumanía (2,3%), , donde apenas una minoría de estudiantes combina la educación formal con el empleo²².

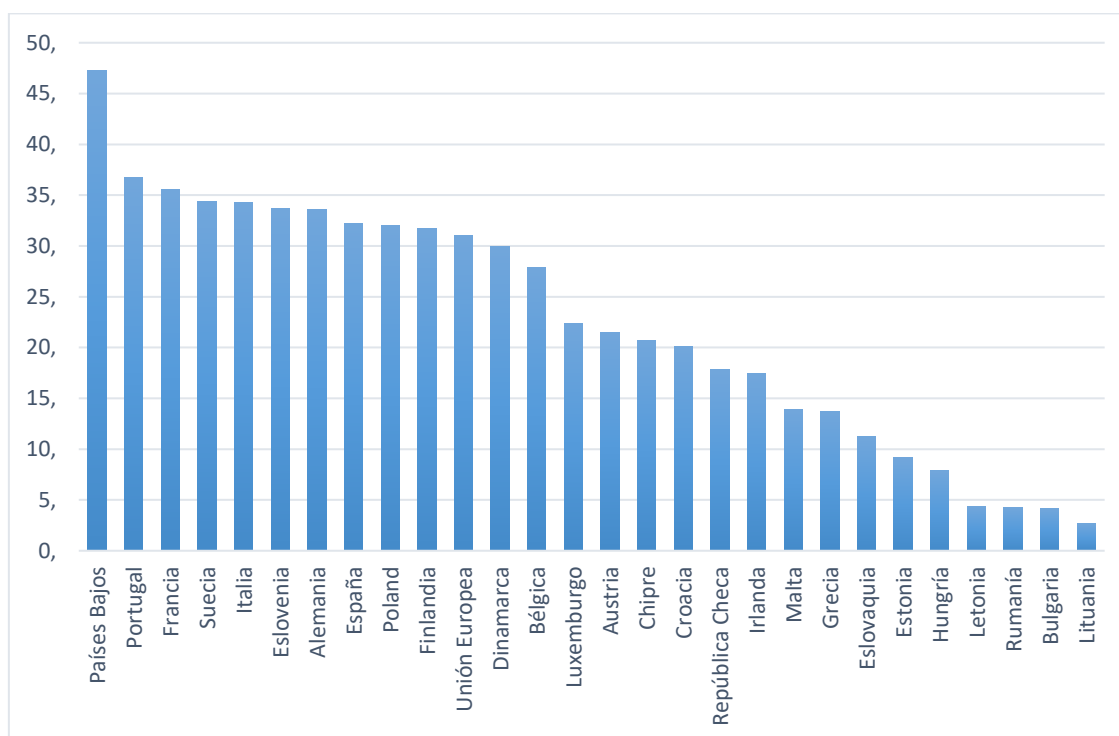
El desempleo juvenil proyecta sobre la población joven una realidad marcada por la falta de oportunidades, la precarización del empleo, el abandono temprano de los estudios y la desmotivación. Estos factores han propiciado la aparición de un subgrupo en riesgo de exclusión social, conocido como *ninis* (jóvenes que ni estudian ni trabajan). En este contexto, las transiciones del sistema educativo al mercado laboral tienden a ser largas y, con frecuencia, interrumpidas por periodos de desempleo.

Esto se refleja en las persistentes tasas elevadas de *ninis*, especialmente en aquellos países donde el abandono escolar temprano supera la media de la Unión Europea (9,3%), como es el caso de Rumanía (16,8%) o España (13,0%)²³. No obstante, en el caso español se han registrado avances significativos en los últimos años, con una reducción de casi 9 puntos porcentuales entre 2014 y 2024, lo que sitúa a España como el segundo país que más ha mejorado en este periodo, solo por detrás de Portugal. El objetivo de la Unión Europea es reducir esta tasa por debajo del 9% para 2030, si bien persisten notables diferencias entre los Estados miembros. Las tasas más bajas, situadas por debajo del umbral del 9%, se registran en Países Bajos, Suecia, Malta, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Alemania, Chequia y Portugal, países que han alcanzado de forma anticipada la meta europea. Por el contrario, pese a la progresiva reducción de las tasas de *ninis* desde 2014, todavía en 2024 ocho países presentaban valores superiores al promedio de la UE (11,0%), destacando España, Grecia, Francia e Italia, donde el 20% o más de los jóvenes de entre 15 y 29 años no estaban empleados ni participaban en educación o formación.

²² Eurostat, 2024, *Una cuarta parte de los jóvenes trabaja mientras estudia*, Noticias de Eurostat, 25 de noviembre [en línea]. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241125-1> [Consulta: 23 sep. 2025].

²³ Eurostat, 2025, *Abandono temprano de la educación y la formación*, Statistics Explained, Unión Europea [en línea]. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1150.pdf> [Consulta: mayo 2025].

Figura 3. Porcentaje de trabajadores de 15 a 29 años empleados en trabajos temporales en los Estados Miembro de la UE (2024)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat

Asimismo, tanto los jóvenes que abandonan prematuramente la escuela como los titulados universitarios recién graduados afrontan mayores dificultades para acceder a su primer empleo, y cuando lo logran suelen incorporarse con contratos temporales. En este sentido, quienes se incorporan por primera vez al mercado laboral se enfrentan a una situación de doble precariedad caracterizada por una elevada²⁴ temporalidad y una cantidad de horas de trabajo inferior al deseado.

Las elevadas tasas de temporalidad generan efectos negativos tanto en la productividad como en la equidad, al estar asociadas a menores niveles salariales y a una reducción de las oportunidades de formación en el puesto de trabajo²⁵. Asimismo, la temporalidad limita las

²⁴ Torre, M., 2021, «La espiral de precariedad: desempleo, temporalidad y parcialidad involuntaria en la población joven, 2005-2021», LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, vol. 2, nº 2, pp. 141-150.

²⁵ Cabrales, Antonio; Dolado, Juan J.; Mora, Ricardo, 2017, «Dual employment protection and (lack of) on-the-job training: PIAAC evidence for Spain and other European countries», *SERIEs – Journal of the Spanish Economic Association*, vol. 8, pp. 345-371.

posibilidades de emancipación de los jóvenes, al impedirles disponer de una fuente de ingresos estable y predecible.

A nivel europeo se observan marcadas diferencias en la participación en el empleo temporal según el grupo de edad. Mientras que la tasa de temporalidad alcanza el 32,1% entre los jóvenes de 15 a 29 años, las cifras son considerablemente más bajas en el resto de la población (7,9% en el grupo de 30 a 54 años y 4,9% en el de 55 a 64 años)²⁶.

La figura 3 ilustra las disparidades nacionales en la proporción de asalariados jóvenes con contratos de duración determinada: las tasas más elevadas se registran en Países Bajos (46%), Francia (36%), Portugal (35%) y Suecia e Italia (34%), mientras que las más bajas corresponden a Lituania (2%), Bulgaria, Rumanía y Letonia (4%). En el caso de España, aunque la temporalidad sigue situándose por encima de la media europea, se ha reducido de manera drástica tras la reforma laboral de 2021, pasando de valores superiores al 50% en los años previos al cambio legislativo al 32% en 2024.

Además de la falta de estabilidad en el empleo y el riesgo de encadenar contratos temporales, los jóvenes afrontan otro obstáculo importante en su desarrollo profesional: el empleo a tiempo parcial involuntario. El empleo de jornada reducida puede clasificarse como voluntario cuando se opta por una jornada inferior a 30 horas semanales para compatibilizarla con estudios u otras actividades, o como involuntario, cuando constituye la única vía de acceso al mercado laboral. En este último caso, quienes trabajan menos horas de las deseadas muestran un menor compromiso con sus empleadores y son más propensos a comportamientos que afectan negativamente a la productividad, como el absentismo laboral. Asimismo, la insuficiencia de ingresos derivados del empleo parcial obliga a muchos jóvenes a retrasar su emancipación.²⁷

Por otro lado, se observa que el trabajo a tiempo parcial es más frecuente en los países del norte de Europa, destacando Países Bajos (56%), Dinamarca (48%), Suecia (35%), Finlandia e Irlanda (33%). En estos países, el empleo parcial suele estar asociado a decisiones voluntarias que permiten a los trabajadores conciliar el empleo con los estudios, la vida familiar o el

²⁶ Eurostat, 2025, Jóvenes empleados temporales como porcentaje del número total de empleados, por sexo, edad y país de nacimiento, Unión Europea. <https://data.europa.eu/data/datasets/a8stvymd0nrjargzaoyng?locale=es> [Consulta: 23 sep. 2025].

²⁷ Torre, Margarita, «Desajustes entre las horas trabajadas y deseadas en la población joven. Un análisis de la evolución en España, 2000-2018», *El Observatorio Social*, Fundación "la Caixa", 2020.

desarrollo de otras actividades, de modo que se convierte en un mecanismo de flexibilidad laboral con efectos positivos tanto para las empresas como para los empleados.

Por el contrario, en los países del sur de Europa, entre ellos España, Grecia y Portugal, la realidad es significativamente distinta. En torno a la mitad de los jóvenes empleados a tiempo parcial lo hacen de forma involuntaria, al no poder acceder a un empleo a jornada completa. Este desajuste entre las horas que los trabajadores desean realizar y las que efectivamente desempeñan refleja una situación donde el empleo parcial no constituye una opción de flexibilidad, sino una situación de precariedad

Las consecuencias del desempleo juvenil y de la precarización del empleo no se limitan al desaprovechamiento de las inversiones en educación y formación ni a la pérdida de competitividad de las economías europeas, sino que también favorecen la exclusión social de las nuevas generaciones. Ello contribuye a ampliar la brecha intergeneracional y llega a poner en riesgo la propia sostenibilidad del modelo de Estado de bienestar que caracteriza a los países europeos.

La tasa AROPE²⁸ es un indicador introducido en el marco de la Estrategia Europa 2020 por la Unión Europea, concretamente desarrollado por Eurostat como parte del seguimiento de los objetivos de inclusión social. Esta tasa no depende únicamente del nivel de ingresos y de la composición del hogar, sino que también incorpora diferentes dimensiones entre las que se encuentra el nivel de empleo de la unidad familiar. En el caso de los jóvenes de 16 a 29 años, se observa que la proporción en riesgo de pobreza o exclusión social es superior a la registrada en la población general de 18 años o más.

De acuerdo con los datos de Eurostat el 24% de los jóvenes europeos²⁹ se encuentra en una situación de riesgo de pobreza o de exclusión social, constatándose que en la mayoría de los países de la UE, los jóvenes tienen más probabilidades de estar en riesgo de pobreza o exclusión social que los nacionales de otros grupos de edad, observándose las mayores diferencias en Finlandia (14 puntos porcentuales), Luxemburgo (12 puntos porcentuales) y Dinamarca (11 puntos porcentuales).

Para completar el análisis cuantitativo realizado en este apartado, conviene señalar que la inserción laboral de los jóvenes no depende únicamente del marco institucional del mercado de trabajo, sino que constituye un desafío influido por múltiples factores de carácter cualitativo, entre los que destaca el avance tecnológico.

Procesos como la transformación digital, el desarrollo de la inteligencia artificial, la transición ecológica o el envejecimiento demográfico en las economías avanzadas están teniendo un profundo impacto en el acceso de los jóvenes al empleo. Estas dinámicas generan una creciente demanda de nuevos perfiles técnicos especializados, especialmente en el ámbito de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). Al mismo tiempo, pueden provocar la destrucción de aquellos empleos más susceptibles de

²⁸Según la definición del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa AROPE (por sus siglas en inglés, At Risk of Poverty or Social Exclusion), mide el porcentaje de la población que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social. Este indicador constituye la referencia principal para el seguimiento del objetivo de reducción de la pobreza y la exclusión social fijado por la Unión Europea para 2030, y ya lo fue en el marco de la Estrategia Europa 2020. En el contexto del Pilar Europeo de Derechos Sociales se han establecido tres metas a nivel de la UE que deben alcanzarse antes de 2030 en materia de empleo, cualificaciones y protección social, entre las cuales se incluye la reducción de la pobreza y la exclusión social. Concretamente, el compromiso es disminuir en al menos 15 millones el número de personas en situación de riesgo, de las cuales 5 millones deben ser niños.

²⁹Eurostat, 2025, Jóvenes – inclusión social, *Statistics Explained*, Unión Europea, junio [en línea]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Young_people_-_social_inclusion [Consulta: 23 sep. 2025].

automatización, que suelen estar ocupados por los trabajadores más vulnerables, entre ellos los jóvenes.

En este contexto, la digitalización ha adquirido en los últimos años un papel cada vez más determinante en la evolución del mercado laboral, al redefinir los perfiles profesionales, las competencias demandadas por las empresas e incluso las propias relaciones laborales y la organización del trabajo. Un informe reciente del Foro Económico Mundial confirma esta tendencia y advierte sobre la necesidad de adaptar tanto los sistemas educativos como las políticas de empleo para dar respuesta a los nuevos retos que plantea la transformación digital³⁰. Según este informe, el 86% de las empresas considera que la inteligencia artificial será el principal motor de cambio en sus negocios antes de 2030.

El lanzamiento de ChatGPT en 2022 marcó un punto de inflexión en el debate público sobre el impacto de la inteligencia artificial generativa en el mercado de trabajo, dada su capacidad para sustituir tareas humanas vinculadas a competencias específicas como el análisis de datos, la redacción, la traducción, las matemáticas o la programación. No obstante, los efectos de estas tecnologías en el empleo son desiguales: mientras que, para determinados puestos, especialmente aquellos ocupados por trabajadores con cualificación baja o media, la automatización supone un riesgo de destrucción de empleo, para profesionales altamente cualificados representa una oportunidad, ya que se están creando nuevos nichos laborales en el ámbito digital que cuentan con una demanda creciente por parte del sector productivo.

Este escenario cambiante supone un desafío para los jóvenes que son los que enfrentan mayores dificultades en el mercado de trabajo, para adaptarse a las nuevas exigencias que demandan las empresas, pudiéndose ocasionar brechas en el empleo derivadas de las carencias de la formación y la falta de experiencia en sectores digitales³¹.

³⁰ Foro Económico Mundial, 2025, Informe sobre el Futuro del Empleo 2025 [en línea], Ginebra: Foro Económico Mundial.

³¹ González Cobaleda, Estefanía, Ob. cit., pp. 107-127.

A esta dinámica cabe añadir implicaciones que surgen de la popularización las nuevas formas de organización del trabajo y entornos laborales que a pesar de que ofrecen oportunidades derivadas de su mayor flexibilidad, también representan nuevos riesgos asociados a la carencia de regulación y la inseguridad jurídica que conllevan, como es el caso de las plataformas digitales o *gig economy*³².

³²Manuela Durán Bernardino, *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*, Madrid, Dykinson, 2021. ISBN: 978-84-1377-543-2.

3. LAS POLÍTICAS DE LA UE EN EL ÁMBITO JUVENIL

3.1 La coordinación de la UE en materia de empleo juvenil

Ante la creciente preocupación por el desempleo juvenil y la precarización laboral, especialmente en un contexto de transición hacia una economía más digital y sostenible, las políticas de empleo desempeñan un papel esencial. Su objetivo es equilibrar la oferta y la demanda de trabajo mediante un conjunto de medidas, programas y estrategias orientadas a potenciar la empleabilidad de los jóvenes, adaptar las cualificaciones de la mano de obra a las nuevas necesidades del tejido productivo y reducir las desigualdades en el mercado laboral³³. Dichas medidas están orientadas a favorecer la inserción laboral, ofreciendo soluciones para abordar los problemas estructurales que, como se ha señalado, explican que la tasa de desempleo juvenil sea superior a la registrada en otros grupos de edad.

Aunque la intervención de los poderes públicos tiene una orientación que se caracteriza por su descentralización, para mejorar su efectividad adaptando las medidas a las necesidades específicas de cada territorio, es preciso crear un marco de cooperación entre los diferentes niveles competenciales y los interlocutores sociales: organizaciones patronales y sindicatos³⁴.

En este contexto la Unión Europea emerge como actor clave en la coordinación de las políticas de empleo a nivel comunitario, impulsando iniciativas, medidas y estrategias para impulsar el empleo juvenil a escala comunitaria, si bien respetando la responsabilidad de cada Estado Miembro para reducir el desempleo juvenil haciendo uso de sus competencias.

En este sentido, la intervención de la Unión Europea en materia de empleo se articula en base a la promoción del pleno empleo y la lucha contra la exclusión social, definidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, donde se establece como objetivo de la unión el *“desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado (...) y en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social (...) combatiendo la exclusión social y la discriminación y fomentando la justicia y la protección sociales (...) y la solidaridad entre las generaciones”*.

³³ González Cobaleda, Estefanía, Ob. cit., pp. 107-127.

³⁴ *Ibidem*

Para entender la intervención comunitaria frente al desempleo es necesario detenerse en el Título IX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que abarca los artículos 145 a 150, incorporados en respuesta a las elevadas tasas de desempleo en muchos Estados Miembros a mediados de los años 90³⁵. En particular, el artículo 145 TFUE establece la necesidad de que los Estados miembros y la Unión se esfuercen en “*desarrollar una estrategia coordinada para el empleo para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico (...)*” para contribuir a los objetivos definidos en el artículo 3 TUE.

De acuerdo con el artículo 2.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) los Estados miembros tienen la responsabilidad de coordinar sus políticas económicas y de empleo nacionales de acuerdo con los procedimientos establecidos en el tratado, en virtud del principio de atribución establecido en el artículo 5.2 TFUE. Para ello, la UE deberá garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular, fomentando la cooperación a escala comunitaria para alinear las políticas nacionales con los objetivos comunes³⁶. Así, de acuerdo con el artículo 146 TFUE los Estados miembros contribuirán al logro de estos objetivos, mediante sus políticas de empleo, siguiendo las orientaciones generales elaboradas por el Consejo.

En el marco de gobernanza establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la coordinación comunitaria en materia de empleo se lleva a cabo principalmente a través de la supervisión de las políticas nacionales elaboradas por cada Estado miembro. De acuerdo con el artículo 148 TFUE, la situación del empleo se examina anualmente sobre la base de los informes presentados por los Estados acerca de sus políticas nacionales de empleo, en los que se evalúa el grado de cumplimiento de las orientaciones comunes. A partir de estos informes, el Consejo puede formular recomendaciones.

Dentro de este marco, el artículo 150 TFUE reconoce el papel del Comité de Empleo, un órgano consultivo encargado de promover la coordinación entre los Estados miembros en materia de empleo, con la participación de los interlocutores sociales. Sus principales funciones incluyen la

³⁵Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 340, 10 de noviembre de 1997.

³⁶ Monedero Pérez, José Luis, 2019, «Derecho al trabajo digno y política de empleo en el ordenamiento jurídico comunitario», *Revista de Derecho Social*, nº 88, pp. 59-78.

supervisión multilateral de la situación del empleo y de las políticas nacionales en este ámbito, así como la elaboración de dictámenes y recomendaciones, si bien sus pronunciamientos carecen de carácter vinculante³⁷.

No obstante, la intervención de la Unión Europea en materia de empleo deberá respetar las competencias de los Estados miembros sobre la materia complementando sus actuaciones, conforme con el artículo 147 TFUE. En este sentido, la actuación de la UE solo procederá cuando resulta evidente la ineficacia de los Estados miembros y se demuestre que la acción comunitaria pueda ser más eficaz. Además, dicha intervención supone una suerte de *soft-law*, careciendo de vinculación jurídica, tomando la forma de recomendaciones, orientaciones o declaraciones³⁸. De este modo, los Estados no se encuentran jurídicamente obligados a cumplirlos y su incumplimiento no conlleva sanciones.

De acuerdo con el artículo 149 TFUE, la UE solo podrá adoptar de manera directa *“medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto.”* En todo caso, estas medidas no podrán implicar la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, lo que reduce de manera considerable la eficacia de la intervención comunitaria.

La Unión Europea elabora anualmente orientaciones en el marco competencial definido en el Título IX del Tratado de Funcionamiento, que los Estados miembros deben tener en cuenta al diseñar sus políticas nacionales de empleo. No obstante, son los propios Estados quienes conservan la competencia para ejecutar dichas políticas y alcanzar las recomendaciones comunitarias, tanto por un principio de responsabilidad política como para poder acceder al apoyo financiero de los fondos europeos³⁹.

Por otro lado, en el ámbito del empleo juvenil resulta imprescindible hacer referencia al Título XII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dedicado a la Educación,

³⁷ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, 2024, «El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España», *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, nº 1, enero-marzo, ADAPT University Press.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ *Ibidem*

formación profesional, juventud y deporte. Este título establece la base de la política de juventud de la Unión, en particular a través de los artículos 165 y 166, que reconocen el papel fundamental de la Formación Profesional para favorecer la inserción laboral de los jóvenes. Partiendo de esta premisa, la UE ha desarrollado diversas iniciativas destinadas a promover la participación juvenil en la sociedad, reforzar la educación y la formación y potenciar las competencias y habilidades de los jóvenes, con el fin de incrementar su empleabilidad en un contexto marcado por la transición ecológica y la transformación digital.

En este sentido cabe destacar la Estrategia Europea para la Juventud (2019-2027). En los antecedentes de la hoja de ruta se hace referencia a los elevados índices de desempleo juvenil y la precarización de las condiciones de trabajo precarias, y la discriminación en el mercado laboral que sufren los jóvenes, así como la necesidad de capacitar a los jóvenes en un mundo cambiante para favorecer su integración en el mercado de trabajo.

La Estrategia se inspira en las Metas de la Juventud Europea⁴⁰, que reflejan las opiniones de los jóvenes y abordan los desafíos a los que se enfrentan. Cabe destacar la Meta 7, que se centra específicamente en el "Empleo de calidad para todos", garantizando la igualdad de oportunidades, para que todas las personas jóvenes *"puedan desarrollar las competencias necesarias y adquirir experiencia práctica, a fin de facilitar la transición de la educación al mercado laboral"*. ⁴¹Dicha estrategia se base en tres pilares: involucrar, conectar y capacitar, apoyándose en instrumentos financieros como el programa Erasmus+ y el Fondo Social Europeo+ para facilitar a la juventud oportunidades de formación, empleo, educación y voluntariado, que les permitan adquirir competencias clave y favorecer su desarrollo personal, social y profesional, con el objetivo de mejorar su empleabilidad y reducir el desempleo juvenil.

El derecho originario de la Unión Europea también aborda la discriminación por razón de edad en el mercado de trabajo que afecta los jóvenes⁴². Así, el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales y los artículos 10 y 19 del Tratado de Funcionamiento prohíben la

⁴⁰ Unión Europea, 2025, Metas para la juventud europea, en el marco de la Estrategia de Juventud de la UE [en línea], Unión Europea. <https://youth-goals.eu/> [Consulta: 23 sep. 2025].

⁴¹ Resolución del Consejo de la Unión Europea y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, DOUE C 456, de 18 de diciembre de 2018, pp. 1-22.

⁴² Molina Hermosilla, Olimpia, 2023, «Jóvenes ante el mercado de trabajo: medidas de intervención hacia la igualdad efectiva», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 30, pp. 85-102.

discriminación por razón de edad y justifican el diseño de actuaciones positivas destinadas a los jóvenes que aborden la problemática del empleo juvenil como colectivo de atención prioritaria.

Estos preceptos legales se desarrollan en el derecho derivado, a través de la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, del Consejo, relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁴³, que permite a los Estados miembros, en base al artículo 6.1, establecer diferencias de trato justificadas por motivos de edad en el ámbito de sus políticas nacionales, otorgando a los jóvenes condiciones especiales de acceso al empleo y a la formación profesional. Asimismo, con arreglo al artículo 7 de dicha directiva, los estados miembros podrán adoptar medidas específicas para compensar desventajas que afectan al colectivo de los jóvenes con el fin de garantizar la plena igualdad en la vida profesional y promover la inserción de las personas jóvenes en el mercado laboral.

En el año 2020, en un contexto caracterizado por la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19 y el repunte del desempleo juvenil, la Unión Europea aprobó un paquete de medidas de contenido social denominado “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación⁴⁴”, con el objetivo de fomentar la educación, la formación y la empleabilidad de los jóvenes, con el apoyo de los fondos Next Generation EU y el presupuesto a largo plazo de la UE. Esta hoja de ruta se articulaba en base a cuatro ejes:

1. Refuerzo de la Garantía Juvenil. Se amplía la franja de edad del Programa Juvenil hasta los 30 años, con el objetivo de llegar a una base más amplia de jóvenes, garantizando que este colectivo reciba una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas de calidad en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar desempleados o abandonar los estudios. Además, la Garantía Juvenil reforzada presta una mayor atención a jóvenes pertenecientes colectivos vulnerables (jóvenes con baja cualificación, migrantes o residentes en zonas rurales).
2. Modernización de la Formación Profesional (FP). Se propone impulsar una profunda transformación de los sistemas de FP, con el fin de adaptarlos a las nuevas demandas del mercado laboral y a los retos de la transición verde y la transformación digital.

⁴³ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, DOUE L 303, de 2 de diciembre de 2000, pp. 16-22.

⁴⁴ Comisión Europea, *Comunicación “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”*, COM(2020) 276 final, Bruselas, 1 de julio de 2020

3. Mayor apoyo al empleo juvenil. Se proponen incentivos específicos para las empresas (reducciones en las cotizaciones o bonificaciones fiscales), se apoya el emprendimiento juvenil y se refuerzan las medidas que facilitan la transición de la formación al trabajo, incluyendo servicios de orientación profesional y el fortalecimiento de las redes de empleo a escala regional y europea.
4. Refuerzo de las oportunidades en el marco del Pacto Verde y la transición digital. Se incentiva la participación de la juventud en ámbitos como las energías renovables, la eficiencia energética, la economía circular, la ciberseguridad o el desarrollo de competencias digitales avanzadas, no solo reducir las altas con el objetivo de alinear la inserción laboral de los jóvenes con las prioridades estratégicas de la Unión Europea.

En el marco del semestre europeo, es preciso destacar la Decisión (UE) 2024/3134 del Consejo, de 2 de diciembre de 2024⁴⁵, que establece un conjunto de orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, siguiendo el marco de coordinación y supervisión multilateral de las políticas de empleo, en la que se insta a impulsar la demanda de mano de obra promoviendo incentivos específicos para la contratación de jóvenes, en particular en sectores emergentes vinculados con la transición verde y digital.

Además, la decisión subraya la importancia de aumentar la oferta laboral y fortalecer las competencias a lo largo de la vida, mediante la modernización de los sistemas de formación profesional y el refuerzo de las competencias digitales y verdes, a través de modelos de formación duales que combinan la formación con el aprendizaje en el lugar de trabajo, con el objetivo de mejorar la transición de la educación al empleo de los jóvenes y se menciona también la necesidad de apoyos individuales como los micro credenciales y servicios de orientación profesional personalizados.

⁴⁵ Decisión (UE) 2024/3134 del Consejo, de 2 de diciembre de 2024, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, DOUE L 3134, de 13 de diciembre de 2024, págs. 1-13.

Por último, la decisión propone mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y fortalecer el diálogo social, promoviendo condiciones laborales justas y transparentes, reduciendo la segmentación y el empleo precario, favoreciendo contratos indefinidos, regulando nuevas formas de trabajo como el teletrabajo y el uso responsable de la inteligencia artificial, y fomentando la igualdad de oportunidades, la inclusión social, garantizando la no discriminación en el acceso al trabajo e insiste en que los jóvenes pertenecientes a grupos vulnerables (baja cualificación, origen migrante, zonas rurales, discapacidad) necesitan medidas específicas de apoyo para acceder al empleo.

3.2 El Pilar Europeo de los Derechos Sociales

Ante las graves consecuencias sociales de la Gran Recesión en los Estados Miembros de la UE, que afectan entre otras cuestiones al desempleo juvenil y la solidaridad intergeneracional, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, proclamaron en 2017 Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS).

Este texto se compone de un conjunto de declaraciones, comunicaciones y recomendaciones e informes emanados por las instituciones de la Unión Europea con un carácter no vinculante con el objetivo de garantizar una serie de derechos sociales y laborales a los ciudadanos europeos,

La propuesta de desarrollar un pilar europeo de derechos sociales tiene su origen en las declaraciones del entonces presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker⁴⁶, en el debate sobre el Estado de la Unión, el 9 de septiembre de 2015, en un contexto en el que la integración europea combinada con unas garantías de derechos sociales débiles a nivel comunitario podría mermar la protección social a nivel nacional, de manera que el PEDS permitiría contribuir a adaptar la protección de los derechos sociales a las realidades cambiantes de la sociedad europea y lograr una “convergencia renovada” en la zona euro.

Sobre esta base, en la Comisión Europea presentó en 2017 el Pilar Europeo Europeo de los Derechos Sociales que se culminó con la con citada proclamación interinstitucional del 17 de noviembre en la Cumbre Social celebrada en Goteborg (Suecia).

En un sentido amplio, el Pilar Europeo de Derechos Sociales no se limita a un único texto legislativo, sino que se configura como un paquete de instrumentos jurídicos, políticos y estratégicos que le otorgan legitimidad y mecanismos de supervisión y seguimiento. Entre estos documentos destacan una recomendación⁴⁷, una proclamación interinstitucional, documentos de trabajo de la Comisión, un sistema de indicadores y un plan de acción.

En la Recomendación de la Comisión Europea sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, se instaba a los Estados miembros a aplicar los veinte principios del Pilar en materia de igualdad de oportunidades, condiciones laborales justas, protección social e inclusión. Esta

⁴⁶ Juncker, Jean-Claude, 2015, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, discurso ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5614 [Consulta: 23 sep. 2025]

⁴⁷ Recomendación (UE) 2017/761, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, DOUE L 113, de 29 de abril de 2017.

recomendación se vio reforzada a nivel político por Proclamación interinstitucional⁴⁸ sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, de idéntico contenido que la declaración, firmada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, reflejando el compromiso conjunto de las tres principales instituciones de la Unión con el desarrollo de una Europa más social.

El PEDS se articula sobre la base del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, en el sentido de que la Unión tiene el mandato de combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres y la solidaridad entre intergeneracional.

Asimismo, el PEDS contribuye a la ejecución de los principios consagrados en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual la definición y ejecución de sus políticas, la Unión ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales se estructura en tres grandes capítulos, que agrupan sus 20 principios fundamentales:

- Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo (principios del 1 al 4). Incluye principios sobre educación, formación, aprendizaje permanente, igualdad de género, igualdad de oportunidades independientemente del origen o condición, y apoyo activo para el empleo.
- Condiciones de trabajo justas (principios del 5 al 10). Reúne derechos relacionados con el empleo seguro y adaptable, salarios justos, información y participación de los trabajadores, conciliación de la vida profesional y personal, y un entorno laboral sano, seguro y adaptado a la era digital.
- Protección e inclusión social (principios del 10 al 20). Comprende aspectos como la atención y el apoyo a la infancia, la protección social adecuada, prestaciones por desempleo, renta mínima, pensiones y asistencia sanitaria, inclusión de las personas con discapacidad, acceso a servicios esenciales y vivienda.

⁴⁸ Documento de trabajo del Servicio de la Comisión — Informe sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, SWD(2017) 201, Bruselas, 2017

Estos veinte ambiciosos principios del pilar europeo de derechos sociales se conciben como el faro que debe guiar a la Unión Europea hacia una Europa social fuerte y que determinan un nuevo enfoque, expresando derechos esenciales para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar europeos. Concretamente, en el ámbito del empleo juvenil cabe destacar el principio 4 el apartado b, sobre el que se asienta el Programa Garantía Juvenil: *“Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios”*.

A pesar de la ambición del texto, debe señalarse que el contenido de la proclamación se extiende a ámbitos en los que la Unión Europea dispone de distintos niveles de competencia. En algunos casos se trata de competencias compartidas, como sucede con el empleo, la política social, la igualdad de género o la protección de la salud y la seguridad en el trabajo. En otros, la Unión solo cuenta con competencias de apoyo, coordinación o complemento, como en materia de educación, juventud y formación profesional, o incluso donde su margen de actuación es muy limitado como, por ejemplo, en el ámbito de la vivienda.

Este texto se complementa con el documento de trabajo para establecer el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que amplía la concreción de los veinte derechos y sus posibles vías de implementación en el contexto del Semestre Europeo y su posible articulación con las políticas sociales de los Estados Miembros. Además, para supervisar la implementación del PEDS en los Estados Miembros, el Pilar se vinculó a un cuadro de indicadores sociales denominado *“Social Scoreboard”*⁴⁹, que sirve como marco de referencia para evaluar el grado de cumplimiento de los Estados miembros en ámbitos como empleo, educación, protección social, igualdad y cohesión, con el objetivo de realizar un seguimiento en el marco del Semestre Europeo e impulsar las reformas necesarias a nivel nacional para cumplir con las recomendaciones e orientaciones establecidos por la Unión Europea.

⁴⁹ El Social Scoreboard (Cuadro de Indicadores Sociales) es el instrumento de seguimiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), integrado en el Semestre Europeo. Recoge 14 indicadores clave en materia de empleo, formación, desigualdad, protección social y acceso a servicios, permitiendo evaluar los avances y detectar divergencias entre Estados miembros en el ámbito social y laboral.

La pandemia de la COVID-19 supuso un nuevo golpe para el empleo juvenil en Europa, interrumpiendo una etapa de crecimiento sostenido en la creación de puestos de trabajo entre 2014 y 2019, incrementando la pobreza y la exclusión social, afectando especialmente a los jóvenes reavivando la necesidad de materializar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

Frente a este escenario, ante la necesidad imperiosa de convertir los principios del PEDS en medidas concretas para alcanzar resultados tangibles, la Comisión Europea presentó en 2021 el Plan de Acción del Pilar Europeo de los derechos sociales⁵⁰ establecen tres objetivos ambiciosos que se deben cumplir antes 2030:

- Al menos el 60 % de los adultos deberían participar en actividades de formación todos los años
- El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en, al menos, 15 millones para 2030.
- De aquí a 2030, al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo

Estos objetivos se configuran para fortalecer una Europa social fuerte, no solo para mejorar el bienestar de nuestros ciudadanos, sino también para impulsar una economía competitiva, que cuente con una población cualificada y capaz de adaptarse a la transición ecológica y a la transformación digital.

En particular, en el ámbito del empleo, para conseguir el objetivo general, se señala que para lograr un empleo inclusivo la UE se debe esforzar en reducir a la mitad la brecha de género, aumentar la oferta formal de educación infantil y atención a la infancia para mejorar la conciliación de la vida profesional y la privada y favorecer una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y reducir la tasa de jóvenes ninis de entre 15 y 29 años al 9 %.

⁵⁰ Comisión Europea, *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, COM(2021) 102 final; SWD(2021) 46 final, Bruselas, 4 de marzo de 2021.

A pesar de la ambición de sus objetivos, el PEDS es prudente en cuanto a sus expectativas, estableciendo que en ningún caso supone una ampliación de las competencias de la UE, señalando que el PEDS: *“no afecta al derecho de los Estados Miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social y de gestionar sus finanzas públicas y no debe afectar de modo sensible a su equilibrio financiero”*.

En este sentido, el Pilar Europeo de Derechos Sociales constituye una proclamación política conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, por lo que carente de carácter jurídicamente vinculante tratándose de un instrumento de soft law, que marca la agenda de la Unión y sirve de orientación a los Estados miembros para señalar las medidas que pueden tomar en el ámbito social haciendo uso de sus competencias.

Dadas las limitadas competencias de la Unión, el Pilar Europeo de Derechos Sociales se materializa a través de cuatro vías⁵¹. En primer lugar, el PEDS impulsa el desarrollo del acervo jurídico social de la Unión, complementado el derecho social europeo y a iniciativas legislativas aprobadas anteriormente como la Directiva sobre salarios mínimos adecuados, la Directiva de conciliación de la vida laboral y familiar, o la relativa al equilibrio de género en los consejos de administración.

La segunda vía sobre la que actúa el PEDS es mediante el refuerzo del diálogo social europeo, fomentando la participación de sindicatos y organizaciones empresariales en la definición y aplicación de las políticas sociales, si bien la Unión tiene competencias limitadas en esta materia.

La tercera vía se articula a través de los fondos europeos, en particular el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), los fondos estructurales y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)⁵². Este último, ha funcionado como una palanca clave para que los Estados miembros den cumplimiento a los principios del PEDS mediante la ejecución de las inversiones y reformas incluidas en sus planes nacionales de recuperación. No obstante, aunque las políticas sociales financiadas a través del MRR se orientan principalmente al mercado de trabajo, fomentando la educación y la formación permanente, facilitando la conciliación laboral y apoyando la

⁵¹ González Pascual, Maribel, 2024, «El pilar europeo de derechos sociales: ¿una propuesta demasiado pragmática?», IgualdadES, nº 11, julio-diciembre, pp. 43-65. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/lgdES.11.02>

⁵² Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, DOUE L 57, de 18 de febrero de 2021.

búsqueda de empleo, conviene señalar que las medidas sociales vinculadas a los fondos Next Generation EU se enmarcan en un enfoque estrechamente ligado a la competitividad económica, en el que los objetivos sociales se subordinan en muchos casos a las prioridades de crecimiento y competitividad⁵³.

Por último, la cuarta vía sobre la que se materializa el PEDS es el Semestre Europeo, es decir, el mecanismo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros. En este sentido, la incorporación de indicadores sociales y las recomendaciones específicas a los países ha contribuido a reforzar la dimensión social del Semestre, obligando a los Estados a considerar la justicia social y la empleabilidad de los trabajadores, si los aspectos sociales siguen estando supeditado a los objetivos de estabilidad financiera, dada asimetría de los objetivos económico-financieros sobre los sociales en el contexto del semestre europeo.

⁵³ Ruiz Santamaría, José Luis, *Ob. cit.*, pp. 55-88.

3.3 El Programa Garantía Juvenil

El elevado desempleo juvenil ha constituido históricamente un problema recurrente en la Unión Europea, que se intensificó de forma dramática a raíz de la Gran Recesión, cuando en el periodo 2008-2013 las tasas de desempleo superaron el 50% en algunos países, como España y Grecia. Como se ha señalado, el desempleo juvenil genera un “efecto cicatriz” con consecuencias negativas a largo plazo sobre las perspectivas profesionales y socioeconómicas de la juventud, entre las que destacan el deterioro del capital humano derivado de periodos prolongados de inactividad, el incremento de problemas de salud mental y la reducción de los ingresos futuros.⁵⁴

Ante este fenómeno que amenaza el crecimiento económico potencial y la sostenibilidad del modelo europeo de estado de bienestar, la Unión Europea ha articulado una serie de medidas y políticas para hacer frente al desafío del desempleo juvenil entre las que destaca el programa Garantía juvenil como la medida estrella de la UE en materia de políticas activas de empleo.

La base jurídica de la intervención de la UE se fundamenta, en primer lugar, en el artículo 5.2 del TFUE, que reconoce el papel de las instituciones europeas en la coordinación de las políticas de empleo, y en el artículo 147 TFUE, que dispone que la UE contribuirá a un alto nivel de ocupación mediante el fomento de la cooperación entre los Estados Miembros y el apoyo de sus acciones en este ámbito. De este modo, la intervención de la Unión articula a través de instrumentos de soft law, como las recomendaciones, que, aunque sin carácter vinculante, orientan la actuación de los Estados en la consecución de objetivos comunes.

Además, la Garantía Juvenil europea encuentra amparo en el artículo 165 del TFUE, que reconoce el papel de la Unión para promover la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa y promover su integración social, así como con el artículo 9 TFUE, que establece que en la definición y ejecución de sus políticas la Unión se deben tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, la protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social.

⁵⁴ Shamsuddinova, Shakhnoza, 2024, «The European Youth Guarantee scheme: a viable solution to youth unemployment?», *International Review of Education*, vol. 70, pp. 819-847. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11159-024-10075-9>

El Programa Garantía Juvenil se vio reforzado por la inclusión del principio 4b de “Apoyo activo al empleo” del Pilar Europeo de los Derechos Sociales resultando un instrumento esencial para apoyar a la juventud como colectivo vulnerable.

La recomendación de 2013 define el término Garantía Juvenil⁵⁵ como: *“(…) una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendizaje o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La oferta de educación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida.”*

Desde su configuración inicial, la Garantía Juvenil ofrece, por lo tanto, una doble dimensión: una vertiente laboral, y una vertiente formativa. Esta dualidad en el enfoque de la Garantía Juvenil muestra un cierto “derrotismo”⁵⁶ para abordar la lucha contra el desempleo juvenil, al no garantizar exclusivamente una oferta de empleo como única solución, puesto que al incluir como alternativa la vía de la formación, la Unión Europea parece estar mostrando su resignación o falta de confianza en su capacidad para asegurar el empleo para todos los jóvenes.

Con la implantación de la Garantía Juvenil, la UE pretende invertir en el capital humano de los jóvenes, especialmente golpeados por la crisis económica, para reducir los elevados costes que supone la existencia de este colectivo que ni trabajan ni estudian ni siguen formación, cuyo coste representan actualmente un 1,2 % del PIB de la Unión⁵⁷.

Esta iniciativa no supone una medida completamente nueva, ya que los antecedentes de la Garantía Juvenil se remontan a las políticas activas de empleo desarrolladas en los países nórdicos⁵⁸ desde los años ochenta y noventa, que sirvieron de inspiración a la Unión Europea para diseñar este programa. En Suecia, ya en 1984 se estableció un compromiso político por el que ningún joven menor de 25 años podía permanecer desempleado más de 100 días sin recibir una oferta de empleo, prácticas o formación⁵⁹, mientras que Noruega, Dinamarca y Finlandia

⁵⁵ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01)

⁵⁶ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, *Ob. cit.*, p. 466.

⁵⁷ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, Recomendación 2013/C 120/01, DOUE C 120, de 26 de abril de 2013, pp. 1-6.

⁵⁸ Sánchez-Rodas Navarro, Carmen, 2014, «La Garantía Juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España», *Revista de Derecho Social*, nº 65, pp. 119-138.

⁵⁹ Escudero, Verónica; López Mourelo, Elva, 2017, «The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries», *Working Paper*, nº 21, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

llevaron a cabo políticas de activación similares en la década de los 90, que fueron replicadas a principios del siglo XXI por Bélgica (2007) y Austria (2008).

Los primeros pasos para establecer una Garantía Juvenil en la Unión Europea se dan en la segunda mitad de la década de los 2000. Así, en el marco de las directrices de política de empleo de los Estados miembros para el período 2005-2008, el Consejo acordó que las políticas de empleo debían garantizar que *“a todo joven desempleado se le ofreciera una nueva oportunidad antes de alcanzar los seis meses de desempleo”*⁶⁰.

En 2010 en un contexto en el que la tasa de desempleo juvenil en la Unión Europea entonces superior al 20 % había alcanzado un nivel sin precedentes, la Comisión Europea lanza la iniciativa *“Juventud en Movimiento”*⁶¹, un paquete de medidas diseñado para reducir el desempleo juvenil, se menciona por primera vez el concepto en el que se basa la Garantía Juvenil: garantizar que todos los jóvenes desempleados reciban una oportunidad de empleo o de formación en un plazo de cuatro meses tras finalizar sus estudios, animando a los Estados miembros a que introdujeran garantías juveniles, si bien su aplicación en la práctica fue muy limitada. Posteriormente, en 2012, la Comisión Europea presentó un paquete de empleo en su Comunicación titulada *“Hacia una recuperación generadora de empleo”*⁶², que incluía una propuesta de Recomendación del Consejo⁶³ destinada a lanzar, a finales de año, una Garantía Juvenil a escala comunitaria.

El objeto del Programa Garantía Juvenil es ofrecer una respuesta a corto plazo para contrarrestar los dramáticos efectos de la Gran Recesión sobre el desempleo juvenil. Asimismo, se insta a los Estados Miembros que pongan en marcha lo antes posible los sistemas de Garantía Juvenil, considerándose la posibilidad de una aplicación gradual para aquellos países que experimenten un mayor grado mayores tasas de ninis o de desempleo juvenil, a los cuales cabe la posibilidad de llevar a cabo una aplicación gradual.

⁶⁰ Decisión 2005/600/CE del Consejo, de 12 de julio de 2005, sobre las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, DOUE L 205, de 6 de agosto de 2005, p. 21.

⁶¹ Comisión Europea, *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Juventud en Movimiento – Una iniciativa para liberar el potencial de los jóvenes y alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea”*, COM(2010) 477 final, Bruselas, 15 de septiembre de 2010.

⁶² Comisión Europea, *Hacia una recuperación generadora de empleo*, COM(2012) 173 final, Bruselas, 18 de abril de 2012.

⁶³ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 2013/C 120/01, DOUE C 120, de 26 de abril de 2013, pp. 1-6.

La principal novedad del Programa Garantía Juvenil, a diferencia de políticas de activación previas, es que sitúa el foco de las actuaciones en el colectivo de los jóvenes inactivos que no están buscando empleo ni recibiendo formación, con el objetivo de favorecer su integración en el mercado de trabajo de los ninis, de manera que exige a los Estados miembros que adoptasen sus Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil a finales de diciembre de 2013, o al final de la primavera de 2014, según el nivel de desempleo juvenil de cada Estado miembro, de manera que pudiesen sacar partido de los programas cofinanciados de la Unión desde el comienzo del Marco Financiero Plurianual de 2014-2020, y en particular, de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

El concepto de Garantía Juvenil fue objeto de un intenso debate desde su misma concepción planteo diversos interrogantes en su diseño⁶⁴. Originalmente, la iniciativa de Garantía Juvenil, diseñada por la Unión Europea, estaba dirigida a los jóvenes menores de veinticinco años si bien desde el principio algunas voces críticas planteaban la posibilidad de ampliar la edad de aplicación hasta los 30 años, debido a la difícil situación de los jóvenes de entre 25 y 29 años en el mercado laboral. Aunque muchos abogaban por esta ampliación, se encontraron con la barrera de las limitaciones presupuestarias que podrían reducirían significativamente la eficacia de la iniciativa al no contar con financiación suficiente, si bien se dejó margen de actuación para los Estados miembros ampliasen el rango de edad.

En este sentido, España amplió el rango de edad a los 29 años a través de la Ley 25/2015, de 28 de julio,⁶⁵ siempre que la tasa de desempleo fuera superior al 20%. Con el refuerzo de la Garantía Juvenil en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, la Unión Europea amplió finalmente el rango de edad para incluir a jóvenes de 15 a 29 años⁶⁶, justificando esta decisión en base a que las transiciones del ámbito educativo al laboral y la integración en el mercado tardan más debido a *"la naturaleza cambiante del trabajo y a la ampliación de los períodos educativos y a las capacidades demandadas"*.

Un segundo aspecto que ha suscitado interrogantes desde el momento fue el establecimiento del cómputo temporal de cuatro meses. Aunque la fijación de un plazo de cuatro meses para que los Estados miembros ofrezcan a los jóvenes una oportunidad de empleo, educación,

⁶⁴ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, 2024, «El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España», *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, nº 1, pp. 461-485.

⁶⁵ Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015

⁶⁶ Recomendación del Consejo, de 20 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo – refuerzo de la Garantía Juvenil, 2020/C 372/01, DOUE C 372, de 4 de noviembre de 2020, pp. 1-9.

formación de aprendiz o prácticas se considera un dato de enorme positividad"⁶⁷, esta medida se convierte en una mera expectativa de cumplimiento, que resulta inviable para los países que presentaban tasas de desempleo juvenil que por aquel entonces superaban el 25%, como España, Grecia y Portugal. En este sentido, el Tribunal de Cuentas Europeo, al evaluar la implementación de la Garantía Juvenil en varios Estados miembros con altas tasas de desempleo juvenil (España, Francia, Croacia, Italia y Portugal), constató que ninguno de ellos había podido garantizar, hasta la fecha de la evaluación, que los jóvenes recibieran una oferta en el plazo de cuatro meses⁶⁸.

Por otro lado, en lo que respecta al plazo de cuatro meses para ofrecer una solución a los jóvenes, se deja en manos de Estados miembros su contabilización, seguimiento y control. Esta falta de centralización y la delegación de la responsabilidad de monitorización generan dudas sobre el cumplimiento real del plazo y conllevan el riesgo de que la Garantía Juvenil pueda estar abocada al fracaso⁶⁹.

En cuanto a su financiación, la recomendación hace referencia a que los Estados miembros hagan uso del Fondo Social Europeo para cofinanciar los sistemas de Garantía Juvenil nacionales, de acuerdo con las prioridades de inversión pertinentes para el período de programación 2014-2020, y la Iniciativa de Empleo Juvenil, para luchar contra el desempleo juvenil y la exclusión social de los jóvenes.

La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) fue establecida por la Unión Europea en febrero de 2013 con el propósito de apoyar a los jóvenes residentes en zonas cuya tasa de desempleo juvenil fuera superior al 25 %⁷⁰, como un programa complementario a otras acciones nacionales, especialmente aquellas financiadas por el Fondo Social Europeo.

La IEJ contó con un presupuesto inicial de 6.400 millones de euros para el período 2014-2015. Debido a la persistencia de las altas cifras de desempleo juvenil, en junio de 2017 se acordó un

⁶⁷ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, *Ob. cit.*, p. 467.

⁶⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, 2017, *Informe Especial nº 5/2017*, «¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil».

⁶⁹ Durán Bernardino, Manuela, *Ob. cit.*, p. 51.

⁷⁰ La Iniciativa de Empleo Juvenil nació como un recurso financiero de la UE dotado con 6 400 millones de euros, apoya directamente a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación en las regiones que presentaban unos índices de desempleo juvenil superiores al 25 % en 2012, complementando al Fondo Social Europeo (FSE). Los 20 países que pudieron optar a la Iniciativa de Empleo Juvenil fueron: Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, Grecia, España, Francia, Croacia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

incremento de 2.400 millones de euros para el período 2017-2020, elevando el presupuesto total a 8.800 millones de euros. De este total, 4.400 millones de euros procedieron de una línea presupuestaria especial para el empleo juvenil, y otros 4.400 millones de las asignaciones nacionales del Fondo Social Europeo (FSE). En 2020, en el contexto de la pandemia, el presupuesto de la Iniciativa se aumentó en 145 millones de euros.

En el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, la IEJ ha sido integrada en el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), por el cual los Estados miembros con una tasa de ninis superior a la media de la Unión Europea deben dedicar al menos el 12,5% de sus recursos del Fondo Social Europeo Plus al apoyo del empleo juvenil⁷¹.

La crisis económica ocasionada puso pandemia de COVID-19 puso manifiesto de acelerar la implementación de la Garantía Juvenil, ante la constatación de que las recesiones económicas aumentan las desigualdades. Aunque la tasa de desempleo aumenta en todos los grupos de edad, se observa una vez más que los jóvenes sienten de manera desproporcionada las consecuencias de las crisis económicas sobre el empleo, y que para muchos de ellos supone la segunda recesión económica justo en el momento donde se debe producir su transición de la educación hacia el mercado de trabajo, aumentando las desigualdades.

Partiendo de la constatación de que la crisis sanitaria estaba golpeando con especial dureza a los jóvenes en el mercado laboral, el 1 de julio de 2020, en plena pandemia de la COVID-19, se publica la Comunicación⁷² “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”, para reforzar la lucha contra el desempleo juvenil en la fase de recuperación.

Esta comunicación sitúa al empleo juvenil como una prioridad clave en el presupuesto de la UE, por lo que insta a los Estados miembros a redoblar sus esfuerzos y movilizar la financiación de la UE. En este sentido, se aumentan los recursos económicos para apoyar el empleo juvenil a través del impulso de los fondos Next Generario EU, como parte de las acciones para abordar las repercusiones sociales y económicas de la pandemia, y el presupuesto a largo plazo de la Unión en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

⁷¹ En el caso de España, se pusieron a su disposición 1.887 millones de euros para gastos destinados a jóvenes sin ocupación ni estudios.

⁷² Comisión Europea, Comunicación 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, Bruselas, 1 de julio de 2020.

A corto plazo, el programa REACT-EU23 dotó a los fondos de política de cohesión de 55.000 millones de euros para el período 2020-2022 de financiación adicional asignada a los Estados miembros considerando varios criterios, uno de los cuales es el efecto de la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19 en el desempleo juvenil. Asimismo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con un presupuesto propuesto de 560 000 millones de euros para realizar inversiones y reformas vinculadas a las orientaciones y recomendaciones en el marco del Semestre Europeo mediante la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia nacionales. Estos planes que deben destinar el 57% de sus inversiones a abordar la transformación digital y la transición ecológica, incluyen medidas para apoyar al empleo juvenil y las reformas asociadas tiene el potencial de lograr un impacto sobre la creación de empleo.

Por otro lado, en el presupuesto a largo plazo de la Unión, el Fondo Social Europeo Plus, dotado en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 con un presupuesto de 86.000 millones de euros para apoyar las medidas de empleo, educación y formación que se presentan en la recomendación un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, así como las reformas del sistema de educación y formación profesionales y de la formación de aprendices.

Esta Recomendación⁷³, publicada el 30 de octubre de 2020, tenía como objeto reforzar la Garantía Juvenil, sustituyendo la recomendación de 2013, en base al principio 4 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que establece el derecho de los jóvenes a recibir una oferta de empleo de buena calidad, educación continua, formación como aprendices o un período de prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios.

La nueva garantía juvenil pone un mayor énfasis en el impacto de la transformación digital y la transición ecológicas en el mercado laboral, junto con la automatización, que exigen nuevas capacidades, y cuyos efectos disruptivos afectan desproporcionadamente a los jóvenes con bajas cualificaciones, subrayando la importancia de invertir en su capital humano para impulsar su inserción en el mercado laboral.

La principal novedad de la Garantía Juvenil Reforzada es la ampliación del rango de edad para incluir a jóvenes de 15 a 29 años, en lugar del límite anterior de 25 años, reconociendo que las transiciones del ámbito educativo al laboral y la integración en el mercado son más lentas

⁷³ Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, que sustituye a la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 2020/C 372/01, DOUE C 372, de 4 de noviembre de 2020, pp. 1-9.

debido a *“la naturaleza cambiante del trabajo, la ampliación de los períodos educativos y las capacidades demandadas”*, aumentando la capacidad de la iniciativa para llegar a un mayor número de jóvenes a aumentar su empleabilidad, alineando a este programa con otras iniciativas o programas de la UE o de los Estados miembros relacionados con la juventud, que generalmente se dirigen a los jóvenes de entre 15 y 29 años.

Además, la Garantía Juvenil Reforzada reconoce que los ninis son un grupo heterogéneo con diferentes circunstancias y necesidades, que necesita de un abordaje individualizado. Para algunos ninis si situación puede resultar un problema arraigado, especialmente para aquellos abandonan prematuramente la educación, que sufren alguna discriminación, que se encuentran en situación precariedad laboral o que tienen una formación que no adecúa con las demandas del sector productivo, que a largo plazo puede suponer una desconexión del mercado de trabajo, por lo que necesitan una intervención más profunda. Sin embargo, para otros, como los jóvenes cualificados puede resultar una situación coyuntural que no implica una vulnerabilidad inherente por lo que bastaría con implementar apoyos puntuales para impulsar su inserción laboral.

Para lograr sus objetivos, los sistemas de Garantía Juvenil se estructuran en cuatro fases que deben ser adaptadas a las circunstancias nacionales, regionales y locales:

- Inventario: que implica determinar el grupo destinatario, los servicios disponibles y las necesidades de capacidades, así como fortalecer los sistemas de alerta temprana;
- Divulgación: centrada en utilizar canales de comunicación modernos y dirigidos a la juventud para sensibilizar e intensificar la divulgación entre grupos vulnerables;
- Preparación: que busca mejorar las herramientas de elaboración de perfiles para planes de acción individualizados, reforzar el asesoramiento, la orientación y la tutoría, evaluar y mejorar las capacidades digitales con formación preparatoria, y validar el aprendizaje no formal e;
- Oferta: que contempla el uso de incentivos para el empleo y la puesta en marcha de empresas, asegurando que las ofertas cumplan los principios del pilar europeo de derechos sociales en cuanto a calidad y condiciones laborales justas, e incluyendo apoyo continuo posterior a la colocación.

Para la implementación efectiva de esta Garantía Juvenil reforzada la Comisión Europea, se anima a los Estados Miembros a dedicar recursos nacionales y hacer uso de los fondos

europeos disponibles para apoyar el empleo juvenil, la educación y la formación, llevando a cabo las reformas necesarias, comprometiendo a realizar el seguimiento cuantitativo de la implementación de los Sistemas de Garantía Juvenil nacionales en el marco del Semestre Europeo.

4. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y EL DESARROLLO DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

4.1 El marco normativo de la promoción del empleo juvenil en España

La Constitución Española reconoce por primera vez en su artículo 48 el mandato constitucional de fomentar la participación de los jóvenes en el desarrollo de la vida social, económica, cultural y política, sentando las bases de la articulación de políticas y el desarrollo legislativo de un marco normativo destinadas a mejorar las oportunidades de los jóvenes y promover el empleo juvenil⁷⁴.

La ubicación de dicho artículo dentro del Capítulo III del Título I de la CE, indica que la carta magna no consagra un derecho fundamental que resulte exigible de manera directa, sino que sirve de principio rector de la política económica y social, para orientar al legislador para desarrollar políticas que fomenten la participación social de los jóvenes en todos los ámbitos de la sociedad, y en particular que faciliten su acceso a la formación profesional y al empleo.

Por otro lado, el artículo 9.2 CE establece, en términos generales, que los poderes públicos deberán eliminar cualquier obstáculo que amenace la igualdad de oportunidades, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida económica social, lo cual da amplio recorrido a la configuración de medidas positivas a favor de colectivos que presentan especiales dificultades, como ocurre con las personas jóvenes.

Asimismo, el artículo 35 CE proclama el derecho de todos los españoles al trabajo y a la promoción a través del empleo, así como a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, resultado el papel del trabajo como medio de progreso social y desarrollo personal, en los que la obtención del primer empleo en el caso de los jóvenes resulta especialmente relevante para poder llevar a cabo una carrera profesional y satisfacer sus expectativas laborales.

El artículo 40 CE exige a los poderes públicos la realización de una política orientada al pleno empleo, incluyendo la formación profesional de los trabajadores, subrayando la relevancia de

⁷⁴ Ruiz Santamaría, José Luis, 2025, «Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes», Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, nº 33, pp. 55-88. DOI: <https://doi.org/10.25115/ridj.vi33.10546>

los jóvenes, un colectivo especialmente relevante en el ámbito del empleo, puesto que se encuentran en una fase de su ciclo vital en el que se enfrenta a la transición de la educación hacia el empleo⁷⁵.

Actualmente, el marco normativo de las políticas de empleo se regula a través de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo⁷⁶. Mediante esta nueva Ley de Empleo se procede a dar cumplimiento a los hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en particular, del Componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo” que tiene por objetivo la reforma del mercado laboral español para corregir las debilidades estructurales del mercado de trabajo, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad y aumentar la eficacia de las políticas públicas de empleo.

De acuerdo con su artículo 1, esta ley establece el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo, con el objetivo de desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y la mejora la empleabilidad e impulsar la cohesión social y territorial, complementando las acciones desarrolladas por el Servicio Público de Empleo (SEPE) y los Servicios Públicos Autonómicos de empleo.

La ley en su artículo 2 define las políticas activas de empleo que se articulan en un conjunto de medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, y a la consecución del objetivo de pleno empleo, desarrollando el mandato legal establecido por los artículos 35 y 40 de la Constitución Española y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea.

Esta ley reconoce a los jóvenes como uno de los colectivos prioritarios dentro de las políticas de empleo, definiéndolos en su artículo 3 como las personas demandantes de empleo menores de treinta años o beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Asimismo, en el artículo 5, que establece los principios rectores de la política de empleo, se incluye expresamente la

⁷⁵ Íbidem

⁷⁶ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023, pp. 19654-19690.

prohibición de discriminación por razón de edad en el acceso al trabajo, así como en la consolidación y el desarrollo profesional.

Por otro lado, el artículo 50 establece colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, para los cuales se podrán llevar a cabo programas específicos para fomentar la empleabilidad de colectivos con especiales dificultades en el acceso y el mantenimiento de empleo. Entre estos colectivos la ley reconoce, entre otros, a las personas jóvenes, especialmente a los que poseen una baja cualificación.

En este sentido, el artículo 53 se refiere específicamente al colectivo de personas jóvenes, como uno de los que merecen atención prioritaria y, especialmente, las personas jóvenes con baja cualificación, sin perjuicio de que todas las personas jóvenes sean susceptibles de recibir esa atención prioritaria. Por jóvenes con baja cualificación se entiende aquellas que superen los 18 años y carezcan de alguna de las titulaciones necesarias para la formalización de un contrato formativo para la obtención de la práctica profesional. En el caso de jóvenes de entre dieciséis y diecisiete años sin estudios obligatorios o postobligatorios, las políticas de empleo estarán orientadas al retorno al sistema educativo y mejora de las cualificaciones iniciales para impulsar su empleabilidad.

A su vez, el artículo 11 de la ley de Empleo establece como instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028⁷⁷, tiene como objetivo determinar un marco común de coordinación las actuaciones de los distintos agentes del Sistema Nacional de Empleo, entre los que se encuentran los servicios públicos de empleo de las diferentes comunidades autónomas, para mejorar su eficacia y eficiencia para alcanzar los objetivos establecidos en las políticas de activación. Esta hoja de ruta establece seis metas y ocho objetivos estratégicos, y dentro de cada uno de éstos, se incluyen 20 objetivos operativos, mediante los cuales se desarrollan un total de 109 medidas.

⁷⁷Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, BOE núm. 170, de 16 de julio de 2025,

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 parte del análisis de que, a pesar de que la reforma laboral de 2021 ha permitido avanzar hacia una reducción progresiva de la temporalidad esta aún sigue siendo elevada, por lo que es necesario incidir en la mejora de la calidad del trabajo y de las condiciones laborales.

Además, en el ámbito del empleo juvenil, señala que, si bien la tasa de desempleo juvenil ha disminuido en los últimos años, siguen siendo de las más altas con respecto al resto de países de nuestro entorno, por lo que es preciso reforzar especialmente la atención a las personas jóvenes, así como luchar contra los prejuicios relacionados con el edadismo y mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras jóvenes.

Las acciones específicas se estructuran en seis ejes, que son los mismos establecidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo prevista en el artículo 10.4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo:

- Orientación
- Formación
- Oportunidades de empleo
- Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
- Emprendimiento
- Mejora del marco institucional

Para ello, la Estrategia incorpora medidas específicamente dirigidas a este colectivo dentro del Objetivo estratégico 2: Proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave. Este objetivo estratégico se desglosa, a su vez, en distintos objetivos operativos y medidas vinculadas con el empleo juvenil:

Objetivo operativo 2.1 Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas jóvenes y de las personas paradas de larga duración.

- *Medida 2.1.1 Definir, implantar y evaluar planes de empleabilidad específicos para jóvenes y personas en desempleo de larga duración durante la vigencia de la presente Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, teniendo en cuenta los resultados derivados de la evaluación intermedia del Plan de Garantía Juvenil Plus que resulten transferibles*

- *Medida 2.1.4 Incrementar la conexión y sinergias entre el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes y los servicios y programas de políticas activas de empleo del Sistema Nacional de Empleo que se requieran para la mejora de su empleabilidad, en función del perfilado de cada persona joven, de su itinerario o plan personalizado y de los servicios de acompañamiento especializados y permanentes, a través de los grupos autonómicos de coordinación constituidos en el marco del citado Plan.*
- *Medida 2.1.5 Fomentar los programas formativos y de formación en alternancia con el empleo para jóvenes sin cualificación y personas desempleadas de larga duración, incorporando de manera específica la adquisición y actualización de competencias digitales en el marco del DigComp y de competencias verdes como medida para favorecer la capacitación y/o cualificación para el acceso al empleo de estos colectivos.*
- *Medida 2.1.6 Acercar los servicios públicos de empleo a las personas jóvenes, mediante sistemas multimedia de información y nuevos canales de comunicación, en particular en el marco del Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes y reforzar la atención personalizada mediante sistemas multicanal adicionales a los tradicionales.*
- *Medida 2.1.7 Implantar los programas de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo dirigidos a la contratación de personas jóvenes cualificadas (16 a 30 años) en desempleo, beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, mediante subvenciones a administraciones públicas locales, sector público instrumental y universidades.*

En el marco de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025⁷⁸ concreta los objetivos a alcanzar en el año actual para en el conjunto de España y para cada una de las distintas comunidades autónomas. Que conforman el estado español, recogiendo una serie de indicadores para medir el grado de consecución de dichos objetivos. Como novedad en el último Plan Anual, se establecieron por primera vez objetivos mínimos cuantitativos para el número de atenciones a personas demandantes de empleo desagregados territorialmente y por colectivos de atención prioritaria para cada una de

⁷⁸ Resolución de 24 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2025, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025, BOE núm. 183, de 31 de julio de 2025, pp. 103471-103585.

las comunidades autónomas, teniendo en cuenta a jóvenes y mujeres con baja cualificación, entre otros.

Este plan tiene entre sus metas impulsar la innovación y la eficacia de las políticas activas de empleo juvenil, en coordinación con otros ámbitos como la educación, la inclusión social, la participación juvenil, la economía circular y la economía del conocimiento. Su propósito es ofrecer a los jóvenes opciones alternativas que faciliten el acceso al mercado laboral y promuevan su integración socioeconómica, así como su desarrollo personal y social.

Dentro de las actuaciones a nivel nacional en el ámbito juvenil desarrollados en el Plan 2025 se destacan los programas para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral de personas jóvenes desempleadas menores de 30 años, a través del programa Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas y el programa Investigo⁷⁹.

⁷⁹ Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los Programas Comunes de Activación para el Empleo del Sistema Nacional de Empleo, modificado por el Real Decreto 1248/2024, de 10 de diciembre; BOE núm. 298, de 11 de diciembre de 2024.

4.2 La Garantía Juvenil en España

España fue uno de los primeros países en mostrar su compromiso con el Programa Garantía Juvenil, siguiendo la recomendación europea, con la aprobación en diciembre de 2013 del Plan Nacional de la Implementación de la Garantía Juvenil, estructurado en 4 ejes o líneas de actuación: de mejora de la empleabilidad, de mejora de la intermediación, de fomento de la contratación y de fomento del emprendimiento.

El objetivo principal del Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil en España es garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años, rango de edad posteriormente ampliado hasta los 30, reciban en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar desempleados o abandonar la educación una oferta concreta de empleo, educación, formación de aprendiz o período de prácticas.

Para ello, se establecen medidas para mejorar la empleabilidad juvenil a través de la adquisición de competencias y cualificaciones adaptadas al mercado laboral, potenciando especialmente la formación profesional dual, las competencias digitales y la recualificación de jóvenes con baja formación. Asimismo, pretende fortalecer la intermediación y fomentar la contratación para favorecer la inserción laboral de calidad reduciendo la precariedad y la inestabilidad laboral, al tiempo que impulsa el emprendimiento juvenil mediante incentivos, asesoramiento y acceso a financiación.

La administración pública ha jugado un papel fundamental en la coordinación, especialmente el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, como organismo que lidera la ejecución del plan, así como en el desarrollo del Sistema en sus diferentes niveles de descentralización: estatal, autonómico y local⁸⁰.

Las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil se regulan en la Ley 18/2014, de 15 de octubre⁸¹, que establece en su Título IV el Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España, siguiendo las directrices europeos, que sirve de marco legal para establecer, entre otros aspectos, la inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y los requisitos para ser beneficiario del sistema.

⁸⁰ Ruiz Santamaría, José Luis, *Ob. cit.*, pp. 55-88.

⁸¹ Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, BOE núm. 252, de 17 de octubre de 2014, pp. 92794-92838.

La implantación de la Garantía Juvenil en España en 2014, cuya aplicación se articulaba en el Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020, contaba desde sus inicios con la financiación del Fondo Social Europeo (FSE) y de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), destinado a apoyar a los Estados Miembros que como era el caso de España presentaban tasas de desempleo superiores al 25%.

Desde su implementación en 2014, el Sistema ha sido criticado por las dificultades burocráticas que han impedido que los jóvenes se hayan beneficiado plenamente de sus beneficios⁸², lo que ha llevado a que entre 2015 y 2016 se hayan introducido diversas modificaciones para simplificar el acceso e inscripción de los jóvenes⁸³ ampliar el acceso a las personas mayores de 25 años y menores de 30⁸⁴ y flexibilizar el proceso inscripción de los jóvenes para pueda hacerse a propuesta de los Servicios Públicos de Empleo, sin que tengan que hacer el trámite los jóvenes por si mismos⁸⁵.

A pesar de la mejora de la tasa de empleo juvenil en los últimos años, todavía persisten problemas relacionados con la precariedad laboral, la necesidad de adecuar la formación a las necesidades del sector productivo para ofrecer a las personas jóvenes oportunidades de empleo estable y de calidad. En este contexto, siguiendo las orientaciones de la Recomendación “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil” de 2019, texto que reemplaza a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, se aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus, que cuenta con la financiación del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y un presupuesto de casi 5.000 millones de euros para abordar el refuerzo de la Garantía Juvenil con la finalidad de crear oportunidades de empleo juvenil, promover el emprendimiento juvenil y aprovechar las oportunidades que surgen de las transformación digital y la transición ecológica.

El plan se estructura en seis ejes, siguiendo el mismo esquema que la Estrategia Española de Activación para el Empleo: 1), Orientación; 2), Formación; 3) Oportunidades de Empleo; 4),

⁸² *íbidem*

⁸³ Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, BOE núm. 310, de 24 de diciembre de 2016, pp. 90342-90353.

⁸⁴ Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015, pp. 64479-64543.

⁸⁵ Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, BOE núm. 57, de 12 de marzo de 2019.

Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo;5) Emprendimiento; y 6) Mejora del Marco Institucional.

En lo que respecta a las medidas de intermediación y orientación laboral, se pretende reforzar su papel para suplir las deficiencias del sistema. Un estudio reciente señala que el 90% de los jóvenes no han recibido orientación laboral por parte de los servicios públicos de empleo⁸⁶, lo que evidencia la necesidad de promover la orientación laboral para conectar de manera efectiva a las personas jóvenes con las oportunidades de formación y empleo más adecuadas a su perfil.

Para ello, se refuerza la orientación personalizada, ofreciendo itinerarios individualizados que tienen en cuenta la formación previa, las competencias y las expectativas de cada joven y se apuesta por un acompañamiento continuado que incluye tutorías, sesiones de asesoramiento e itinerarios de desarrollo profesional adaptados.

El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 también contempla incentivos a la contratación de personas jóvenes, en particular de aquellas inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Estos incentivos han sido una medida tradicional en las políticas activas de empleo en España para promover el acceso de las personas jóvenes al empleo, si bien un informe reciente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)⁸⁷ señala que los incentivos económicos por sí solos no son efectivos, si no van acompañados de otras reformas estructurales para que realmente se logre una mejora sostenida en el empleo joven.

Entre sus medidas se incluyen bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para las empresas que formalicen contratos indefinidos, programas de primera experiencia profesional que financian parcialmente los costes salariales, así como subvenciones específicas dirigidas a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, como jóvenes con discapacidad, en riesgo de exclusión social o residentes en áreas rurales. Además, el plan incorpora actuaciones de apoyo al emprendimiento y al autoempleo juvenil, ofreciendo ayudas económicas, asesoramiento y acceso a financiación.

⁸⁶ Durán Bernardino, Manuela, *Ob. cit.*, p. 99.

⁸⁷ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), 2022, Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo, Estudio AIReF [en línea]. <https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/> [Consulta: 23 sep. 2025].

El Real Decreto-ley 1/2023⁸⁸ ha supuesto una reforma fundamental en el sistema de incentivos a la contratación⁸⁹ al unificar en una sola norma los distintos incentivos existentes, tales como bonificaciones en cuotas de la Seguridad Social, reducciones y otros apoyos para promover la contratación laboral, el empleo estable y de calidad.

Sus objetivos fundamentales son fomentar la creación de empleo estable y de calidad, reducir la precariedad y facilitar la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo, promoviendo la contratación indefinida, especialmente de jóvenes con baja cualificación y desempleados de larga duración), reduciendo la temporalidad, incentivando la conversión de contratos temporales en indefinidos) y favoreciendo la incorporación de jóvenes en sectores estratégicos y la economía social.

Estos incentivos, que entraron en vigor el 1 de septiembre de 2023, se aplican a colectivos de atención prioritaria como jóvenes con baja cualificación inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, desempleados de larga duración y personas con discapacidad. El capítulo II de la norma detalla bonificaciones específicas en las cuotas de la Seguridad Social: 275 euros al mes, por la contratación indefinida de jóvenes con baja cualificación, 128 euros mensuales por la transformación de contratos temporales de jóvenes menores de 30 años en indefinidos, 138 euros al mes para la contratación indefinida de jóvenes desempleados de larga duración, 91 euros mensuales para contratos de formación en alternancia con jóvenes de 16 a 25 años, y hasta 166 euros al mes (1.992 anuales) para la incorporación de jóvenes en cooperativas y sociedades laborales.

No obstante, a pesar de esta reforma, todavía persisten desafíos asociados al riesgo de que los incentivos se usen para reducir costes sin garantizar empleo estable, la baja adopción por parte de las empresas que aún prefieren contratos temporales, y las dificultades en la supervisión y control para evitar usos fraudulentos. El éxito de estas medidas dependerá de su correcta implementación y supervisión, complementándose con programas de formación y orientación laboral para asegurar empleo de calidad y desarrollo profesional⁹⁰.

⁸⁸ Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, BOE núm. 9, de 11 de enero de 2023.

⁸⁹ Ruiz Santamaría, José Luis, *Ob. cit.*, p. 54.

⁹⁰ *Íbidem*

El fomento del emprendimiento y el autoempleo constituye otra de las medidas clave para la inserción laboral de los jóvenes, especialmente en un contexto de alta temporalidad y precariedad. En este sentido, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero⁹¹, introdujo una serie de medidas dentro de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, con el objetivo de reducir el desempleo juvenil y estimular la actividad económica a través del trabajo autónomo y las iniciativas empresariales.

Entre las medidas de fomento del emprendimiento juvenil, destacan las reducciones y bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social para jóvenes autónomos menores de 30 años (35 en el caso de mujeres), que incluyen una tarifa plana inicial del 80% de la cuota mínima durante los seis primeros meses (aproximadamente 50 euros al mes) y descuentos progresivos en los 24 meses siguientes.

La norma también permite la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia durante un máximo de nueve meses para menores de 30 años, y la capitalización del 100% de la prestación por desempleo para invertir en el negocio o cubrir costes iniciales.

En cuanto a las medidas fiscales, se estableció un tipo reducido del 15% en el Impuesto sobre Sociedades sobre los primeros 300.000 euros de base imponible para empresas de nueva creación durante los dos primeros años con resultados positivos, y una reducción del 20% en los rendimientos netos de la actividad económica en el IRPF para jóvenes autónomos en los dos primeros ejercicios con beneficios.

⁹¹ Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013.

Finalmente, se implementaron estímulos a la contratación dentro del emprendimiento juvenil, como una bonificación de 500 euros anuales (700 euros para mujeres) durante tres años para autónomos que contraten de forma indefinida a un joven desempleado, y bonificaciones específicas para emprendedores menores de 30 años que contraten a su primer trabajador, con reducciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años.

Por último, el Plan de Garantía Juvenil Plus refuerza estas medidas con nuevos mecanismos de apoyo al emprendimiento, incluyendo ayudas para jóvenes en entornos rurales, incentivos para la digitalización de negocios emergentes y la promoción de la economía circular y sostenible.

4.3 La reforma laboral de 2021

El desempleo juvenil es un problema estructural del mercado de trabajo español, agravado por las recientes crisis económicas, en las cuales España ha liderado el desempleo juvenil en Europa con tasas que en los peores momentos de las últimas recesiones han llegado a superar el 50%, afectado de manera desproporcionado al colectivo de las personas jóvenes.

El mercado de trabajo español se caracteriza por la segmentación entre trabajadores temporales e indefinidos, en lo que se conoce como un modelo insider-outsider⁹². Este fenómeno que define una situación en la que los insiders constituyen el conjunto de los trabajadores con contratos indefinidos, que disfrutan de mayor estabilidad en el empleo, mejores condiciones salariales y mayor protección frente al despido, mientras que en contraposición, los outsiders, fundamentalmente los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con baja cualificación, cuentan con una menor protección de empleo e inestabilidad, encadenando contratos temporales de corta duración, lo que los hace más vulnerable a los empleados temporales a los ajustes de empleo en las empresas como consecuencia de las caídas bruscas en la actividad económica, tal como ha ocurrido en las dos últimas crisis económicas.

La contratación temporal surge en España en 1984 como una medida para flexibilizar el mercado de trabajo y fomentar la contratación durante la crisis del petróleo, permitiendo el uso extendido de los contratos temporales más allá de las actividades estacionales, al mismo tiempo que se mantenía una elevada protección para los trabajadores indefinidos. En este sentido, si bien el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores establecía que por defecto “el contrato se presume concertado a tiempo indefinido”, en la norma se enumeraban una serie de supuestos que permitían la contratación temporal: el contrato por obra y servicio, el contrato eventual por circunstancias de la producción, el contrato de interinidad y el contrato fijo discontinuo.

Esta reforma abrió las puertas a un recurso abusivo por parte de las empresas, que hacían un uso torticero del contrato de obra y servicio, cuya popularidad viene explicada fundamentalmente por tres motivos: los menores costes de despido en relación a los contratos indefinidos, la generalización de la externalización de servicios o outsourcing en las últimas

⁹²Bentolila, Samuel; Dolado, Juan J.; Jimeno, Juan F., 2012, «Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience», IZA Journal of European Labor Studies, vol. 1, art. 4.

décadas y el soporte inicial de la jurisprudencia que señalaba las subcontrataciones suponían una causa justificada para adoptar esta figura contractual.

La existencia de una elevada tasa de temporalidad, que prácticamente duplicaba la media europea, suponía una fuente de inestabilidad económica, que amplificaba el efecto del ciclo económico. De este modo, el empleo temporal aumentaba en las fases expansivas y aceleraba la destrucción de empleo en las fases recesivas de ciclo económico, suponiendo un lastre para la productividad de la economía españolas, y agudizando un modelo económico que busca mejorar su competitividad a través de la devaluación salarial en lugar de competir mediante la innovación en los procesos productivos y el aumento de la productividad.

Este modelo de relaciones laborales basado en el excesivo recurso a los contratos temporales provoca una brecha intergeneracional, debido a que la temporalidad se distribuye de forma desigual en la sociedad, de manera que las personas jóvenes, al tratarse de un colectivo con más dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, sufren en mayor medida la precariedad laboral que se manifiesta en menores salarios y un nivel de rotación muy elevado, alternando contratos de corta duración con periodos de desempleo, perpetuando la precariedad sociolaboral que afecta de manera desproporcionada especialmente a las personas jóvenes.

La reforma, tal como se recoge en el preámbulo, proviene de las recomendaciones de la Unión Europea y se produce en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo Componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, y en concreto de la reforma 4: “Simplificación de los contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación”, que tienen como objeto impulsar la reforma del mercado laboral español para corregir las debilidades estructurales, y en particular su dualidad, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, para poder aumentar la eficiencia de las políticas las activas de empleo.

La reforma laboral de 2021, adoptada mediante el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral⁹³, modifica los artículos 15 y 16 del Real

⁹³ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 2021, entrada en vigor 31 de diciembre de 2021, ref. BOE-A-2021-21788.

Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

A través de esta modificación pretendía precisamente atajar el problema de la dualidad del mercado de trabajo y la elevada temporalidad ocasionada por el uso injustificado de contrataciones temporales, práctica, arraigada en las relaciones laborales del mercado de trabajo español que ha venido generando repercusiones negativas sobre el modelo económico español. De este modo, la segmentación del mercado de trabajo creaba ineficiencias derivadas de la elevada rotación de trabajadores y reducía los incentivos a invertir en formación en el empleo, mermando el potencial de crecimiento de las empresas y su productividad limitando la capacidad de las empresas para adaptarse al cambio tecnológico.

Para abordar los abusos asociados a la contratación temporal injustificada la nueva norma simplifica los tipos de contratos, reforzando la situación del contrato indefinido como la regla general, y limitando los supuestos que admiten la contratación temporal a dos circunstancias: el contrato de trabajo de duración determinada por circunstancias de la producción ante situaciones que provoquen un aumento temporal del nivel de empleo requerido por la empresa, y la sustitución de una persona trabajadora con derecho a reserva de puesto.

De este modo, se suprimen los contratos por obra o servicio determinado, una modalidad muy utilizada en la contratación de personas jóvenes y que a menudo se había aplicado más allá de su finalidad original. No obstante, esta reforma legislativa plantea interrogantes sobre la gestión de las necesidades de contratación temporal en las empresas⁹⁴. En este nuevo escenario, algunos académicos alertan que el contrato fijo-discontinuo podría pasar a ocupar un papel central como alternativa para cubrir trabajos temporales y dar mayor flexibilidad a las empresas en los sectores que antes abusan del contrato de obra y servicio, como la construcción y los servicios, lo que podría volver a incidir en la precarización laboral de la juventud.⁹⁵

Por otro lado, la reforma laboral introduce un cambio de modelo del contrato formativo, mediante la modificación del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, estableciéndose un contrato formativo basado en dos modalidades: el contrato de formación en alternancia, cuya

⁹⁴ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, *Ob. cit.*, pp. 480.

⁹⁵ Vicente Palacio, Alfredo, 2022, «La supresión del contrato para obra o servicio y el nuevo papel del contrato fijo-discontinuo en el ámbito de las contrataciones», *Revista de Información Laboral*, nº 6, pp. 15-42.

finalidad es hacer compatible la actividad laboral retribuida por parte de las personas jóvenes con los estudios universitarios o de formación profesional, y el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios, orientado a jóvenes que ya están en posesión de un título universitario, de grado medio o superior o de un certificado de profesionalidad.

Otra medida que podría contribuir a reducir la precariedad en el empleo juvenil es la propuesta de un Nuevo Estatuto del becario, sobre el cual se ha planteado un borrador que se encuentra en proceso de aprobación. Por becario se entiende aquel estudiante que suscribe un acuerdo de prácticas, realizando actividades de formación que se enmarcan dentro de un plan de estudios reconocido oficialmente por Universidades o centro de Formación profesional. normativa obligaría a las empresas a incluir a los becarios en el sistema de seguridad social sufragar los gastos de transporte, alojamiento o comida, siempre y cuando la beca no se remunerada, y se concederían a los becarios los mismos derechos que los trabajadores, por ejemplo, en relación a las vacaciones disfrutadas. Además, se destaca la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2003 del 16 de marzo, sobre el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones⁹⁶, bajo el cual a partir de 2024 todos los becarios independientemente de si las prácticas formativas están retribuidas o no, deberán cotizar en el sistema de seguridad social.

⁹⁶ Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023.

4.4 La reforma de la formación profesional

Uno de los grandes problemas estructurales del mercado de trabajo español es el desequilibrio entre los niveles de cualificación de las personas trabajadoras y las necesidades reales de las empresas. En este contexto, la Formación Profesional desempeña un papel esencial para reforzar la empleabilidad de los jóvenes y mejorar la competitividad del tejido productivo. Los puestos de trabajo que se están generando requieren, cada vez más, competencias digitales, habilidades sociales e interpersonales, así como procesos continuos de reciclaje y perfeccionamiento (upskilling y reskilling).

En el caso español se observa la existencia de un desajuste importante entre los niveles de formación demandados por las empresas y los que posee actualmente la población activa. En este sentido, España presenta una marcada polarización en los niveles de formación⁹⁷. Por un lado, una parte significativa de la población adulta (25-64 años) no supera la primera etapa de educación secundaria. Según los datos del INE para el año 2023, el 35,5 % de la población adulta en España (25-64 años) no había superado la primera etapa de la educación secundaria. En el extremo opuesto, el 41,6 % contaba con estudios superiores, mientras que los niveles intermedios, donde se sitúa la Formación Profesional de grado medio, continuaban siendo claramente minoritarios, en torno al 10 % del total, frente a una media europea próxima al 35

Según el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)⁹⁸, esta polarización contrasta con las previsiones de demanda laboral: en España, se estima que el 49 % de los empleos requerirán personas con un nivel medio de cualificación, frente al 37 % que exigirán alta cualificación y apenas un 14 % que podrán ser cubiertos con baja cualificación. En paralelo, la OCDE⁹⁹ advierte que España mantiene una baja proporción de jóvenes de entre 15 y 19 años matriculados en estudios de Formación Profesional (12 %, frente al 25 % en países de nuestro entorno), a pesar de que quienes cuentan con estas titulaciones presentan tasas de ocupación significativamente más altas que la media.

Aprovechando la ventana de oportunidad de los fondos Next Generation, y siguiendo las recomendaciones europeas, el estado español incluyó entre las reformas e inversiones del Plan

⁹⁷ Durán Bernardino, Manuela, Ob. cit., p. 73.

⁹⁸ Agencia de la Unión Europea para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), *Spain: Skills forecasts up to 2025*, 2015. Disponible en: https://www.cedefop.europa.eu/files/skills_forecast_-_spain_2025.pdf

⁹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2025. Informe español*, Madrid, 2025.

de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España a un componente 20 centrado en promover un “Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional” con el objetivo de promover la formación continua, a través de la cualificación y la recualificación, aumentando la oferta formativa de FP con la creación de 200.000 nuevas plazas¹⁰⁰ para adaptar los perfiles competenciales de los trabajadores a las necesidades de un entorno de trabajo en constante cambio. Todo ello a sabiendas de que la Formación Profesional juega un papel fundamental en la inserción laboral de los jóvenes, en un contexto donde es urgente incrementar la oferta de profesional con un nivel medio de cualificación así como reducir el abandono educativo temprano¹⁰¹.

La ley orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional y su reglamento de desarrollo¹⁰², pretende flexibilizar la oferta formativa y adecuar procesos formativos a las necesidades del sector productivo, incorporando la formación relacionada con transformación digital y la transición ecológica como “*vectores de la economía, el empleo y el bienestar social*”.

Esta reforma supone la modernización de la Formación Profesional en España a través de un nuevo marco normativo que supera la dualidad del ordenamiento anterior¹⁰³, en el que coexistían dos sistemas que dependientes de dos administraciones diferentes: la formación profesional del sistema educativo, conformada por los ciclos formativos, y la formación profesional para el empleo, mediante certificados de profesionalidad, integrándolos en un mismo marco. La división en dos subsistemas dirigidos a dos colectivos diferentes que no interactuaban entre sí, y que tal como indica el Plan de Modernización de la Formación Profesional ha generado ineficiencias en aquellos países que han implementado este sistema, suponiendo una obstáculo para adaptarse a las nuevas necesidades que requiere el sector productivo limitando la cualificación y recualificación profesional¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019, I Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo [en línea], Madrid: Gobierno de España. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2019/refc20191122e_3.pdf [Consulta: 23 sep. 2025].

¹⁰¹ Íbidem.

¹⁰² Real Decreto 659/2023 por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional

¹⁰³ Ruiz Santamaría, José Luis, *Ob. cit.*, p. 79..

¹⁰⁴ Gobierno de España, Plan de Modernización de la Formación Profesional, Plan Estratégico de Impulso de la Formación Profesional, Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020. Disponible en: <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/prensa/actualidad/2020/07/20200722-planfpmoncloa.html>

La nueva ley de FP, además de a las competencias profesionales y técnicas presentes en el anterior modelo, de mayor relevancia a las competencias personales y sociales, como es el caso de las habilidades blandas o soft skills, que resultan esenciales para el desempeño laboral en cualquier sector y, especialmente, para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

El artículo 1.1 de la Ley Orgánica 3/2022 señala que la norma tiene por objeto la constitución y ordenación de un Sistema único de Formación Profesional capaz de responder, con flexibilidad, a las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida, y a las demandas de las nuevas necesidades productivas.

A su vez, la ley distingue cinco grados de formación (A, B, C, D y E), que permiten recorrer itinerarios formativos personalizados adaptados a las necesidades de los estudiantes de manera que permite la acumulación de competencias profesionales a lo largo de diferentes niveles de formación. La estructura modular permite además cursar módulos formativos de manera independiente vinculados con el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales. De esta manera la Formación Profesional se estructura en cinco grados que se pueden recorrer de manera progresiva:

- Grado A: acreditaciones parciales de competencia.
- Grado B: certificaciones de competencia.
- Grado C: certificados profesionales completos.
- Grado D: ciclos formativos de grado básico, medio o superior.
- Grado E: cursos de especialización (nivel superior de especialización técnica).

El nuevo modelo de Formación Profesional, basado en la formación dual e inspirado en el modelo dual alemán, constituye una de las principales innovaciones¹⁰⁵ de la Ley Orgánica 3/2022. No obstante, esta modalidad ya venía aplicándose desde 2012 mediante el Real Decreto 1529/2012, cuyo artículo 2 la definía como *“el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación profesional para el empleo, recibidas en el marco de la alternancia entre la actividad laboral en la empresa y la actividad formativa desarrollada en el sistema de formación profesional para el empleo o en el sistema educativo”*.

La nueva normativa impulsa con fuerza la colaboración público-privada, en línea con las recomendaciones de la Unión Europea. En este contexto, el desembolso de los fondos europeos

¹⁰⁵ Ruiz Santamaría, José Luis, *Ob. cit.*, pp. 55-88.

vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se supedita a la participación activa de las empresas en el módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT). Este módulo contempla que el alumnado realice, al menos, un trimestre de estancia en empresa durante el segundo curso del ciclo formativo, con el fin de garantizar que la formación adquirida sea pertinente y responda a las demandas del mercado, mejorando así la empleabilidad de los jóvenes.¹⁰⁶

En este sentido, la reciente reforma de la Formación Profesional en España, introducida por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, distingue entre dos regímenes diferenciados. Por un lado, la Formación Profesional general, regulada en su artículo 66, que combina la enseñanza en los centros educativos con períodos de prácticas en empresas, aunque con un peso limitado de estas últimas. Este modelo ofrece un aprendizaje equilibrado entre teoría y práctica, orientado tanto a facilitar la inserción laboral como a posibilitar la continuidad académica.

Por otro lado, la Formación Profesional intensiva, prevista en el artículo 67, dedica más del 35 % de su duración a la formación en entornos laborales reales, con una implicación significativamente mayor de las empresas en el proceso formativo. Esta modalidad busca reforzar la empleabilidad del alumnado mediante una inmersión práctica más completa y una mejor adecuación de las competencias adquiridas a las demandas del mercado de trabajo, exigiendo además la formalización de un contrato de formación en alternancia entre el estudiante y la empresa.

Con esta reforma, España ha logrado grandes avances en el desarrollo de sistemas de formación dual con unos resultados visibles que se manifiestan en el aumento de manera destacada de centros de educación y número de empresas que participan en esta modalidad.

¹⁰⁶ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, *Ob. cit.*, p.461-485

Desde su implementación, la Formación Profesional dual ha tenido una evolución creciente en España y en los últimos años se observa un fuerte incremento, entre los cursos 2016-2017 y 2021-2022 el número de estudiantes de FP dual aumentado un 124,07 %, desde los 20.357 a los 45.613 matriculados, aunque todavía representa un porcentaje reducido respecto al total de estudiantes de FP (4,4 %). No obstante, el desarrollo de la modalidad dual ha sido muy heterogéneo en las distintas regiones de España, con notables diferencias entre comunidades autónomas. Mientras en algunas regiones se aprecia una proporción significativa de estudiantes de Formación Profesional cursa en régimen de formación dual, como es el caso de Navarra (15,2%), Cataluña (6,23%), Madrid (5,83%), Andalucía (5,83%) y La Rioja (5,06%), en territorios como Melilla, Asturias, Cantabria y Ceuta esta proporción no alcanza ni el 1%¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Fundación Bertelsmann, 2024, La Formación Profesional Dual en España. Retos para 2030, Fundación Bertelsmann, Madrid.

5. LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GARANTÍA JUVENIL

La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil han sido objeto de múltiples evaluaciones que coinciden en señalar las limitaciones en su diseño y su aplicación. Como se ha indicado previamente, la Unión Europea solo tiene capacidad para recomendar la implantación de este instrumento y ofrecer apoyo financiero, dado su carácter voluntario, lo que concede un amplio margen de acción a las políticas nacionales. De este manera, los Estados Miembros adquieren la condición de beneficiarios de los fondos europeos por el simple hecho de poner en marcha la Garantía Juvenil en sus territorios nacionales, independientemente de la eficacia de las medidas implementadas, ya que la financiación europea no estaba condicionada por los resultados concretos de cada país¹⁰⁸.

En consecuencia, la recomendación genera el riesgo de que con la Garantía Juvenil no se alcancen los objetivos establecidos, en el sentido de garantizar a los jóvenes una inserción laboral o formativa en un plazo máximo de cuatro meses, especialmente en los Estados con mayores tasas de desempleo juvenil, como es el caso de España. Esta era un pronóstico que ya había sido vaticinado por la falta de concreción de las medidas y su ausencia de vinculación jurídica, al tratarse de un instrumento jurídico de *soft law* que depende del compromiso político de los Estados Miembros para implementarse con éxito¹⁰⁹.

La efectividad de la Garantía Juvenil no ha sido homogénea en todos los países de la Unión Europea, lo que revela desigualdades en su implementación. Mientras que, en el norte de Europa, el programa se ha orientado de manera más clara hacia la educación, la reintegración formativa y el acompañamiento personalizado, en cambio, en el sur de Europa, y de manera destacada en países como España, la Garantía Juvenil ha estado más vinculada a medidas de activación inmediata, con poca atención a la diversidad de los jóvenes y a las características estructurales de los mercados de trabajo nacionales. Esta disparidad territorial pone en

¹⁰⁸ Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, *Ob. cit.*, p. 470.

¹⁰⁹ Hernández Bejarano, Macarena, 2022, «Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, nº 3, julio-septiembre, pp. 251-285.

evidencia que el impacto del programa depende en gran medida del contexto económico y social en el que se aplica.

El Tribunal Europeo de Cuentas Europeo evaluó en 2017 la aplicación de la Garantía Juvenil en los países con mayores tasas de desempleo juvenil (España, Francia, Croacia, Italia y Portugal) concluyendo que, aunque se habían registrado algunos avances, se confirmaban las deficiencias en la implantación de los Sistemas de Garantía Juvenil nacionales en los países objeto de análisis. De hecho, constataba que ninguno de los Estados Miembros analizados había logrado garantizar que los jóvenes recibieran una oferta de empleo, formación o prácticas en el plazo de cuatro meses, y que la Iniciativa de Empleo Juvenil había contribuido de manera muy limitada al cumplimiento de los objetivos fijados en la recomendación de 2013.

Aunque la Comisión Europea defendió que el programa Garantía Juvenil había contribuido a reducir la tasa de desempleo juvenil e impulsar reformas estructurales, el Tribunal Europeo de cuentas cuestiona estos resultados, señalando que el descenso de más de 400.000 ninis no se debió a un crecimiento del empleo sino a un incremento significativo en el acceso de jóvenes a formación sobre todo al aumento de jóvenes en formación.

En base a su análisis previo el Tribunal de Cuentas Europeo¹¹⁰ formuló una serie de recomendaciones dirigidas tanto a los Estados miembros como a la Comisión para mejorar la Garantía Juvenil. A los primeros les instó a diseñar estrategias eficaces de captación de jóvenes y asegurar que las ofertas sean de calidad y adecuadas al perfil y necesidades del mercado laboral y mejorar las estrategias de divulgación para tratar de identificar a toda la población de ninis con el objetivo de promover su inscripción en el sistema. reforzando los sistemas de seguimiento, y a mejorar la. A la Comisión les recomendaba revisar las orientaciones sobre la recopilación de datos para minimizar el riesgo de sobrevalorar los resultados del programa.

Asimismo, la Garantía Juvenil ha tenido también dificultades para cumplir su promesa de favorecer la inclusión social de manera efectiva. Aunque la recomendación europea reconoce la existencia de diferentes perfiles dentro del colectivo de los ninis, en la práctica sus programas no han sido capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones que afectan a los jóvenes, como pueden ser las personas jóvenes que pertenecen a minorías étnicas o inmigrantes, la clase social

¹¹⁰ Tribunal de Cuentas Europeo, Ob. cit., p. 159.

de origen o el género¹¹¹, que supone el riesgo de reproducir o incluso agravar desigualdades preexistentes, resultando los jóvenes más vulnerables los menos beneficiados de la iniciativa¹¹². Además, para inscribirse en la Garantía Juvenil, los jóvenes no deben encontrarse empleados, en educación o formación durante los tres meses previos a la solicitud, ignorando la realidad de los jóvenes empleado en trabajo precario o que encadenan trabajos temporales en cortos periodos de tiempo, excluyendo a estas personas del grupo objetivo, lo que limita la capacidad de la Garantía Juvenil para cumplir con su objetivo de favorecer la inclusión social.

En el marco del Semestre Europeo 2025, la Comisión Europea presentó sus orientaciones actualizadas para las políticas de empleo de los Estados miembros, elaborando un análisis en de los principales retos sociales y de empleo de cada país, cuyas conclusiones se debatieron en mayo de 2025 en el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

En el caso de España, el análisis del marco de convergencia social¹¹³ identifica varios desafíos estructurales. La tasa de abandono temprano de la educación y la formación (13,7 % en 2023) sigue siendo superior a la media europea (9,5 %) y al objetivo nacional para 2030 (9 %), con mayores riesgos entre colectivos desfavorecidos, población inmigrante y minorías como la comunidad romaní.

El informe también señala fuertes desajustes y polarización de cualificaciones. Aunque la Formación Profesional de grado medio ha crecido en los últimos años, la matrícula sigue siendo reducida (39,1 % frente al 49,1 % en la UE) y la participación en FP dual apenas alcanzó el 4,9 % en 2022-2023. Esto explica que la tasa de empleo de los titulados de FP en España sea inferior a la media europea, sobre todo en los niveles medios. En 2023, el 41,4 % de la población adulta (25-64 años) contaba con estudios superiores, pero solo un 22,7 % tenía cualificación intermedia, la cifra más baja de la UE, lo que genera una elevada sobrecualificación, más de un tercio de los trabajadores tiene un nivel formativo superior al que requiere su puesto, lo que limita las perspectivas salariales de los jóvenes.

¹¹¹ Cabasés Piqué, Matia Angels; Pardell Veà, Anna; Strecker, Tobias, 2016, «The EU Youth Guarantee: A critical analysis of its implementation in Spain», *Journal of Youth Studies*, vol. 19, nº 5, pp. 684-704 [en línea]. <https://doi.org/10.1080/13676261.2015.1098777> [Consulta: 23 sep. 2025].

¹¹² Shamsuddinova, Shakhnoza, *Ob. cit.*, pp. 819-847.

¹¹³ Documento de Trabajo de los servicios de la Comisión. Análisis de segunda fase por país sobre la convergencia social en el marco del Marco de Convergencia Social (SCF). Bruselas, 11.4.2025, SWD(2025) 95 final.

En términos de integración laboral, se observan avances en la tasa de jóvenes nini, que ha caído hasta el 12 %, aunque sigue por encima de la media de la UE. La reforma laboral de 2021 redujo la temporalidad, lo que ha benefició especialmente a jóvenes. Pese a estas mejoras, persisten problemas como el alto trabajo a tiempo parcial involuntario, la baja transición a contratos indefinidos y la elevada rotación laboral.

Por último, se destacan medidas recientes para mejorar la empleabilidad juvenil, como el Estatuto de las Personas en Formación Práctica, aún en fase de tramitación, y los programas Tándem, Primera Experiencia e Investigo, financiados por el Plan de Recuperación y el Fondo Social Europeo+, que buscan dotar a los jóvenes de competencias digitales, verdes y profesionales.

6. CONCLUSIONES

Primera. Desde una perspectiva general, este trabajo pone de manifiesto la persistencia del desempleo juvenil en la Unión Europea, y especialmente en España. La precariedad laboral y el desempleo afectan con mayor intensidad a la población joven, que mantiene una tasa de paro superior a la media europea. A pesar de la mejora en temporalidad derivada de la reforma laboral de 2021, el mercado de trabajo español sigue caracterizándose por elevados niveles de desempleo y subempleo juvenil en comparación con los países de nuestro entorno, lo que evidencia que nos encontramos ante un problema estructural que requiere reformas a largo plazo.

Segunda. A pesar de los avances en el sistema de formación profesional, persiste un desajuste entre la oferta educativa y las demandas del mercado laboral. En España, el abandono escolar temprano y el elevado porcentaje de titulados que trabajan en ocupaciones no relacionadas con su cualificación dificultan el aprovechamiento pleno del capital humano.

Tercera. La prolongada exposición de los jóvenes al desempleo y al subempleo genera consecuencias de largo plazo, conocidas como efecto cicatriz, que se agravan en las crisis económicas. Esta precarización se traduce en mayores tasas de pobreza y exclusión social en el colectivo juvenil, alimentando la brecha intergeneracional y poniendo en riesgo la cohesión de los Estados de bienestar europeos.

Cuarta. Desde su puesta en marcha en 2013, la Garantía Juvenil ha supuesto un marco de referencia para la cooperación entre Estados miembros y un primer paso hacia políticas coordinadas de empleo juvenil en el ámbito europeo. No obstante, el programa se enfrenta a importantes limitaciones para garantizar ofertas de calidad en el plazo establecido, cumplir con el compromiso de proporcionar a todos los jóvenes menores de 30 años una propuesta concreta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas tras quedar desempleados o abandonar el sistema educativo, y asegurar que dichas ofertas se ajusten a sus perfiles y favorezcan una inclusión laboral real.

Quinta. España cuenta con un marco jurídico que reconoce a los jóvenes como colectivo de atención prioritaria. La Constitución encomienda a los poderes públicos el fomento del empleo y la formación de las personas jóvenes, así como la prohibición de la discriminación por razón de edad en el entorno laboral, lo que constituye una base sólida para el diseño de políticas

activas de empleo. Sin embargo, se observa que muchas de estas políticas se han orientado principalmente a reducir las cifras de desempleo, en lugar de consolidar trayectorias profesionales estables y empleos de calidad.

Sexta. España ha aprovechado la ventana de oportunidad que ofrecen los fondos Next Generation EU y las recomendaciones europeas para impulsar una ambiciosa reforma laboral con el fin de reducir la dualidad del mercado de trabajo y fomentar la contratación indefinida, lo que ha contribuido a una disminución de la temporalidad juvenil. Asimismo, se han reforzado los contratos formativos, se han planteado avances en el Estatuto del Becario y se ha modernizado el sistema de Formación Profesional. Aunque estas medidas representan un paso adelante hacia una mayor estabilidad contractual, su aplicación práctica sigue enfrentándose al reto de transformar la cultura empresarial y un modelo productivo todavía basado en sectores de bajo valor añadido y alta precariedad laboral.

7. BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo, Estudio AIReF, 2022. Disponible en: <https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

Bentolila, Samuel; Dolado, Juan J.; Jimeno, Juan F., «Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience», *IZA Journal of European Labor Studies*, vol. 1, art. 4, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1186/2193-9012-1-4>

Brynjolfsson, Erik; Chandar, Bharat; Chen, Ruyu, Canaries in the Coal Mine? Six Facts about the Recent Employment Effects of Artificial Intelligence, Stanford Digital Economy Lab, 26 de agosto de 2025.

Cabasés, M. A.; Úbeda, M., «The Youth Guarantee in Spain: A worrying situation after its implementation», *Economics and Sociology*, vol. 14, nº 3, 2021, pp. 89-104. DOI: <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2021/14-3/5>

Cabasés Piqué, Matia Angels; Pardell Veà, Anna; Strecker, Tobias, «The EU Youth Guarantee: A critical analysis of its implementation in Spain», *Journal of Youth Studies*, vol. 19, nº 5, 2016, pp. 684-704. DOI: <https://doi.org/10.1080/13676261.2015.1098777>

Cabrales, Antonio; Dolado, Juan J.; Mora, Ricardo, «Dual employment protection and (lack of) on-the-job training: PIAAC evidence for Spain and other European countries», *SERIEs – Journal of the Spanish Economic Association*, vol. 8, 2017, pp. 345-371. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13209-017-0166-9>

CEDEFOP, Spain: Skills forecasts up to 2025, 2015. Disponible en: https://www.cedefop.europa.eu/files/skills_forecast_-_spain_2025.pdf

Dolado, Juan J. (ed.), No Country for Young People? Youth Labour Market Problems in Europe, CEPR Press, Londres, 2015. Disponible en: https://cepr.org/system/files/publication-files/60250-no_country_for_young_people_youth_labour_market_problems_in_europe.pdf

Durán Bernardino, Manuela, Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil, Madrid, Dykinson, 2021. ISBN: 978-84-1377-543-2.

Durán Bernardino, Manuela; Sánchez López, Álvaro, El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España, Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 12, nº 1, 2024, pp. 461-485.

Escudero, Verónica; López Mourelo, Elva, The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries, Working Paper nº 21, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 2017.

Fondeville, Nicole; Ward, Terry, Scarring effects of the crisis, Research Note 6/2014, Comisión Europea, octubre de 2014.

Foro Económico Mundial, Informe sobre el Futuro del Empleo 2025, Ginebra, WEF, 2025. Disponible en: <https://es.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/full/introduction-the-global-labour-market-landscape-in-2025/>

Fundación Bertelsmann, La Formación Profesional Dual en España. Retos para 2030, Madrid, Fundación Bertelsmann, 2024.

González Cobaleda, Estefanía, «Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes», Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, vol. 34, 2025, pp. 107-127. DOI: <https://doi.org/10.25115/ridj.vi34.10503>

González Pascual, Maribel, El pilar europeo de derechos sociales: ¿una propuesta demasiado pragmática?, IgualdadES, nº 11, julio-diciembre de 2024, pp. 43-65. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.11.02>

Hernández Bejarano, Macarena, «Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España», Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 10, nº 3, julio-septiembre de 2022, pp. 251-285.

Lozano Lares, Francisco, «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, 2016. Disponible en: https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/428

Mallén, Tomás B., «El impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la legislación española», Lex Social: Revista de Derechos Sociales, vol. 13, nº 1, 2023, pp. 1-24. DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7925>

Mascherini, Massimiliano, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Dublín, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2012.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España*, 2024. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2024/050624-informe-productividad-ocde.pdf.pdf>

Molina Hermosilla, Olimpia, «Jóvenes ante el mercado de trabajo: medidas de intervención hacia la igualdad efectiva», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 30, 2023, pp. 85-102.

Monedero Pérez, José Luis, «Derecho al trabajo digno y política de empleo en el ordenamiento jurídico comunitario», *Revista de Derecho Social*, nº 88, 2019, pp. 59-78.

OCDE, *Perspectivas del Empleo 2020: Seguridad de los trabajadores y la crisis de la COVID-19*, París, OECD Publishing, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>

Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2024*, Ginebra, OIT, 2024.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2025. Informe español*, Madrid, 2025.

Ruiz Santamaría, José Luis, «Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 33, mayo de 2025, pp. 55-88. DOI: <https://doi.org/10.25115/ridj.vi33.10546>

Sánchez-Rodas Navarro, Carmen, «La Garantía Juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España», *Revista de Derecho Social*, nº 65, 2014, pp. 119-138.

Shamsuddinova, Shakhnoza, «The European Youth Guarantee scheme: a viable solution to youth unemployment?», *International Review of Education*, vol. 70, 2024, pp. 819-847. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11159-024-10075-9>

Torre, Margarita, «Desajustes entre las horas trabajadas y deseadas en la población joven. Un análisis de la evolución en España, 2000-2018», El Observatorio Social, Fundación "la Caixa", 2020.

Torre, Margarita, «La espiral de precariedad: desempleo, temporalidad y parcialidad involuntaria en la población joven, 2005-2021», LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, vol. 2, nº 2, 2021, pp. 141-150. DOI: <https://doi.org/10.20318/labos.2021.6223>

Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial nº 5/2017: ¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017.

Vicente Palacio, Alfredo, «La supresión del contrato para obra o servicio y el nuevo papel del contrato fijo-discontinuo en el ámbito de las contratas», Revista de Información Laboral, nº 6, 2022, pp. 15-42.