

**TRABAJO FIN DE MÁSTER**  
**Dirección de Recursos Humanos**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad de La Laguna**  
**Curso 2021/2022**  
**Convocatoria: Septiembre**

# **LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS POLÍTICAS PARA FAVORECER SU EMPLEABILIDAD**

*YOUTH IN THE LABOR MARKET AND  
POLITICS TO PROMOTE THEIR EMPLOYABILITY*

Realizado por la alumna Dña. Ainhoa Andrea González Dorta.

Tutorizado por la Dra. Lucía Dans Álvarez de Sotomayor.

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa.

Área de conocimiento: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

## RESUMEN

Los organismos internacionales consideran trabajadores jóvenes a las personas del grupo de edad de 16 a 24 años, aunque dependiendo de las condiciones del mercado laboral en algunos países, entre los que se encuentra España, se incluyen dentro de este colectivo a las personas comprendidas dentro del grupo de 25 a 29 años. Los jóvenes son el capital humano más valioso que posee una sociedad y sin embargo, son un colectivo de difícil empleabilidad debido principalmente a su falta de experiencia laboral, la falta de movilidad fuera de su entorno, sus expectativas para encontrar el trabajo que más se ajuste a su formación y por la temporalidad de sus contratos laborales.

Este colectivo es el más vulnerable en tiempo de crisis económicas y esto se demostró con ocasión de la pasada crisis de 2008, donde las tasas de desempleo se incrementaron en todos los países, registrándose tasas de desempleo juvenil hasta del triple que las de los adultos. Había aproximadamente 1,8 millones de parados menores de 30 años y el 15% de los europeos de 20 a 24 años ni trabajaba ni estudiaba, con el riesgo de quedar excluidos permanentemente del mercado laboral.

Por otro lado, la población de la Unión Europea está envejeciendo, cada año aumenta la esperanza de vida de los mayores de 65 años y disminuye la tasa de natalidad. Ante esta situación la Comisión quiere impulsar el trabajo de los jóvenes, para que estos sean el motor de la economía y que además se aumenten los niveles de productividad de las personas que se incorporan al mercado laboral, con el fin de compensar la jubilación de las personas activas experimentadas. Ya hace unos años que la Unión Europea recomendó a los Estados miembros, con tasas de desempleo superior al 25%, la implantación de un plan de “Garantía Juvenil”, dirigido a los jóvenes entre 16 y 25 años que no trabajen ni estudien, y cuya finalidad es reducir el abandono escolar y disminuir el desempleo, ayudando a estos a incorporarse al mercado de trabajo en un plazo máximo de cuatro meses desde la finalización de sus estudios. La crisis sanitaria del Covid-19 ha supuesto un retroceso en la recuperación económica y laboral de la Unión Europea, que ha afectado al empleo juvenil y por esta razón se ha ampliado el plan de Garantía Juvenil y se han creado nuevos programas para el fomento de la formación y el empleo de los jóvenes.

**Palabras clave:** Trabajadores jóvenes, mercado laboral, empleo juvenil, desempleo, formación, Garantía Juvenil, crisis económica.

## ABSTRACT

*International organizations consider young workers to be people in the age group of 16 to 24 years old, although depending on the labour market conditions in some countries, including Spain, people in the 25 to 29 age group are considered within this group. Young people are one the most valuable human capital in a society, however, they are a group that is difficult to employ, mainly due to their lack of work experience, lack of mobility outside their environment, their expectations to find the job that best suits their training and the temporary nature of their employment contracts.*

*This group is the most vulnerable in times of economic crises and this was demonstrated during the last crisis of 2008, where unemployment rates increased in all countries, registering youth unemployment rates up to triple those of adults. There were approximately 1.8 million unemployed under the age of 30 and 15% of Europeans between the ages of 20 and 24 were neither working nor studying, with the risk of being permanently excluded from the labour market.*

*On the other hand, the population of the European Union is getting older, each year the life expectancy of those over 65 years increases and the birth rate decreases. Against this background, the Commission wants to encourage young people to become the driving force of the economy and increase the productivity levels of people who join the labour market in order to compensate the retirement of experienced active people. A few years ago the European Union recommended that Member States with unemployment rates above 25% implement a "Youth Guarantee", plan aimed at young people between the ages of 16 and 25 who are neither working nor studying, with the aim of reducing school dropout and unemployment rates, helping them to join the labour market within a maximum period of four months from the end of their studies. The Covid-19 health crisis has caused a setback in the economic and employment recovery of the European Union, therefore the Youth Guarantee plan has been extended and new programs have been created to promote training and employment of young people.*

**Key Words:** *Young workers, labour market, youth employment, unemployment, educational background, Youth Guarantee, economic crisis.*

## ÍNDICE

<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Los jóvenes como colectivo de difícil empleabilidad.....</b>	<b>8</b>
<b>3. El desempleo juvenil en cifras.....</b>	<b>13</b>
3.1 En la Unión Europea .....	14
3.2 En España.....	17
3.3 En Canarias .....	23
<b>4. Las políticas de empleo juvenil en la UE y su regulación legal en España.....</b>	<b>26</b>
<b>5. El Sistema Nacional de Garantía Juvenil. ....</b>	<b>33</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografía / Webgrafía.....</b>	<b>41</b>

## 1. Introducción

En la actualidad, el desempleo y, en especial, el desempleo juvenil es una de las grandes preocupaciones a la que se enfrentan todos los países. El aumento del desempleo y la desaceleración en el crecimiento del empleo mundial han afectado en gran medida a los jóvenes, que hoy se enfrentan a un progresivo déficit de oportunidades de trabajo y a altos niveles de incertidumbre económica y social. En las últimas décadas, se han producido transformaciones en el mercado de trabajo que han provocado la aparición de empleo precario, de baja calidad, de duración limitada y de escasa remuneración. La creación de este tipo de empleo afecta en especial a los sectores con menor formación y se ha convertido en la relación habitual de los sectores socialmente más excluidos en el mundo laboral. Son empleos que no permiten la obtención de recursos suficientes para una vida digna ni aportan nada en la integración social. Esto exige a los gobiernos no solo adoptar medidas que fomenten el empleo estable y de calidad, sino que además deben tomar medidas que sirvan para aumentar el nivel de los salarios.

Las dificultades de acceso al empleo, la pérdida de éste y la precariedad laboral son los principales factores de riesgo para la marginación y la exclusión social. El trabajo, en consecuencia, no se puede ver sólo como una fuente de ingresos, sino que también permite al trabajador relacionarse e integrarse en la sociedad. Pero el mercado de trabajo se ha vuelto más competitivo y exigente, lo que requiere que los trabajadores a su vez tengan una mayor y mejor capacitación; por consiguiente, hoy en día los trabajadores jóvenes sin formación tienen una mayor dificultad de inserción laboral. La definición de “trabajador joven” no cuenta con una delimitación conceptual concreta. En España, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil<sup>1</sup>, se considera como colectivo de trabajadores jóvenes a las personas mayores de 16 años y menores de 25 años, aunque este Real Decreto Ley amplía los beneficios a los mayores de 25 años y menores de 30 años siempre que su tasa de desempleo supere el 20%.

---

<sup>1</sup> BOE 24 de diciembre. Así se desprende de la modificación que realiza en el arts. 88.e) y 97.c) de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia.

La actual situación del mercado de trabajo plantea un dilema para los jóvenes. Por un lado, se cuestionan el abandono de los estudios para poder independizarse o simplemente para colaborar en los gastos familiares; y por otra parte, se plantean alargar su formación educativa, considerando esta opción como una inversión para obtener posteriormente una mayor oportunidad económica, aunque esto suponga seguir dependiendo de la economía familiar. En cualquiera de los casos, la búsqueda de trabajo por primera vez puede llegar a provocar el desánimo debido a la escasez de puestos de trabajo para los jóvenes. Éstos pueden pasarse perfectamente meses sin encontrar el trabajo que se adecue a sus expectativas, lo que puede llevarles, o bien a abandonar la búsqueda de empleo, con el peligro de convertirse en integrantes del que hoy se conoce como el colectivo “Nini”. Este término tiene su origen en el acrónimo en inglés *NEET* que se traduce como: “*not in education, employment or training*”<sup>2</sup>. Es decir, se refiere a personas que ni trabajan ni estudian ni reciben formación; o por otro lado, a aceptar ofertas de trabajo precarias que no les permiten progresar socialmente. En este contexto, los jóvenes de hoy en día corren el riesgo de traspasar el umbral de pobreza.

Los jóvenes que deciden alargar sus estudios es decir, los que optan por realizar los estudios secundarios obligatorios (ESO) y seguir con los estudios superiores para especializarse cuando van a acceder al mercado de trabajo, se encuentran con el principal problema de que las empresas demandan trabajadores con experiencia en los puestos donde se necesita una mayor formación. ¿Cómo puede tener un joven experiencia si no se le da una oportunidad laboral? Esta es la gran incógnita de hoy en día. Otra de las dificultades con las que se enfrentan, es que las empresas hacen un mayor énfasis en las habilidades profesionales (*soft skills*)<sup>3</sup>, habilidades que no se adquieren en el actual sistema educativo, sino que se desarrollan con la experiencia laboral.

El empleo juvenil es de los más afectados por las crisis económicas, ya que los jóvenes poseen menos experiencia, tienen frecuentemente contratos laborales de corta duración y están más expuestos a la precariedad laboral, a la rotación y al despido, y también se encuentran en los sectores económicos de mayor riesgo. Esto se reflejó en la crisis

---

<sup>2</sup> Cfr. DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L.; “El impacto de los incentivos económicos a la contratación y a la actividad autónoma en la sostenibilidad del sistema español de seguridad social”. *Documentación Laboral*, núm. 103 (2015) p. 192.

<sup>3</sup> Las *soft skills* se pueden definir como las aptitudes sociales, emocionales, resolutivas y de comportamiento que permiten desenvolverse mejor y obtener mejores resultados en cualquier situación.

económica de 2008, la cual supuso un incremento en las tasas de desempleo en todos los países miembros de la Unión Europea, que afectó en mayor medida al empleo juvenil.

Para conseguir reducir las tasas de paro juvenil en los Estados miembros de la Unión Europea, en 2013, la Comisión recomendó el programa de “Garantía Juvenil” para aquellos países cuya tasa de desempleo de los jóvenes fuese superior al 25%. La recomendación a los Estados miembros fue que elaborasen políticas de empleo juvenil y que fomentasen la formación de los jóvenes para reducir las altas tasas de abandono escolar que presentaban. Lo que pretende este programa, es que las personas que se inscriban en él consigan incorporarse al mercado laboral como máximo a los cuatro meses de haber finalizado sus estudios. La crisis sanitaria del COVID-19 ha supuesto otro fuerte revés para los jóvenes europeos, dejando a muchos desempleados y mostrando las grandes disparidades existentes entre los Estados miembros.

Para fomentar el empleo juvenil, la Unión Europea está confeccionando un nuevo programa llamado *ALMA* y cuyo significado en español es Aspirar (*Aim*), Aprender (*Learn*), Dominar (*Master*), Lograr (*Achieve*), con el que se intentará ayudar a mejorar la situación laboral de los jóvenes. El objetivo es ayudar a los jóvenes que no están estudiando ni formándose ni tienen un empleo, para que se animen a viajar a otro país de la Unión Europea y poder obtener así la suficiente experiencia laboral que les permita incorporarse al mercado de trabajo<sup>4</sup>. Según la Comisión Europea, el plan va dirigido a jóvenes que buscan trabajo con discapacidades, con habilidades insuficientes o con antecedentes migratorios. Los participantes recibirán cierta ayuda económica para cubrir viajes, alojamiento, seguro y otros costos básicos durante su estancia en el extranjero. Además, el plan prevé que los destinatarios reciban entrenamiento antes, durante y después de la referida experiencia laboral. Bien es cierto que el programa aún está en desarrollo y hay muchos detalles prácticos sin determinar. Sin embargo, conviene advertir que las empresas ya pueden empezar a manifestar su interés en participar en él. Durante el primer año, está aprobado que se asignen 15 millones de euros de los fondos de la Unión Europea a *ALMA*.

---

<sup>4</sup> PATRICE BIRCHARD R.; *ALMA, el plan de la UE para fomentar el empleo juvenil*, DW MADE FOR MINDS en <https://www.dw.com/es/alma-el-plan-de-la-ue-para-fomentar-el-empleo-juvenil/a-59402095> (Fecha de última consulta: 09/07/2022).

## 2. Los jóvenes como colectivo de difícil empleabilidad

Cuando se habla de colectivos de difícil empleabilidad se hace referencia a diferentes colectivos que presentan una mayor dificultad para el acceso al mercado laboral, como son las personas con discapacidad, los inmigrantes, los mayores de 45 años, las personas paradas de larga duración, las mujeres y los jóvenes. Se considera a los jóvenes un colectivo de difícil empleabilidad porque “en perspectiva, la tasa de desempleo juvenil es por lo menos tres veces más alta que la de los adultos”<sup>5</sup>. Entre las principales causas de esta elevada tasa de desempleo se pueden nombrar las siguientes.

En primer lugar, por la constatación de que en periodos de crisis económica, los empleadores buscarán siempre a trabajadores con mayor experiencia. La falta de experiencia es una desventaja que tienen los jóvenes que entran en el mercado laboral por primera vez. Además, los trabajadores con experiencia tienen una mayor posibilidad de encontrar trabajo por medio de referencias de antiguos compañeros o empresarios. En segundo lugar, cabe apuntar la falta de movilidad de los jóvenes, ya que en su mayoría dependen de los ingresos familiares, y por tanto, su margen de búsqueda de trabajo se limitará habitualmente al entorno cercano a sus respectivos hogares. En tercer lugar, los jóvenes son más selectivos a la hora de buscar empleo e intentan que su primer trabajo se ajuste a sus expectativas formativas. Y por último, cabe destacar la dificultad añadida de que la modalidad de contratación utilizada en los últimos años para los jóvenes ha sido el contrato temporal, esto ha llevado a que los niveles de temporalidad sean tan elevados como inaceptables. Afortunadamente, este hecho parece que va a revertirse definitivamente en España, tras la reciente reforma operada por el 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<sup>6</sup>, que como se sabe, ha limitado la contratación temporal a supuestos verdaderamente excepcionales y tasados por la propia ley.

De todos modos, no está de más aclarar que no siempre los contratos temporales conllevan un rasgo negativo ni implican precariedad. Lo relevante es considerar en qué

---

<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Empleo decente para los jóvenes. La iniciativa global para la acción*, 2017, ILO en [https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS\\_488474/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_488474/lang--es/index.htm) (Fecha de última consulta: 29/06/2022).

<sup>6</sup> BOE de 30 de diciembre.

medida los contratos temporales facilitan o favorecen la integración en el mercado laboral o la posibilidad de progresar profesionalmente; es decir, si representan un momento dentro de la trayectoria exitosa de la transición a la edad adulta, o bien constituyen una limitación estructural de dicha trayectoria. Esto se puede comprobar en los contratos del sistema dual de formación profesional, donde se compagina el estudio con las prácticas en empresas, y en el que están incluidos los jóvenes con contratos temporales<sup>7</sup>.

La situación del empleo juvenil hace necesario replantearse los medios de garantía de la formación, asistencia a las personas jóvenes en los estudios, el fomento de su empleabilidad, así como el desarrollo de medidas que salven los obstáculos que se presentan en la práctica para el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. Si se pretende superar los problemas que plantean los nuevos riesgos a las personas jóvenes es necesario diseñar y promover políticas renovadas de empleo juvenil.

La Comisión Europea considera primordial reducir el alto nivel de desempleo juvenil insistiendo en que el trabajo por cuenta propia y el espíritu empresarial constituyen una buena oportunidad para ello. Resalta tres aspectos clave<sup>8</sup>:

- 1) Los jóvenes precisan más apoyo en la transición entre la educación y el trabajo, por lo que hay que aplicar políticas que activen el mercado laboral incentivando la contratación de jóvenes en formación o sin experiencia laboral.
- 2) Es necesario prestar atención a los jóvenes que están en situación de riesgo, activando medios para su reinserción en los itinerarios formativos y educativos o la incorporación por primera vez al mercado de trabajo y finalmente,
- 3) la Comisión asume el compromiso de realizar un seguimiento de la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan -los llamados *Nini*- por su fuerte predisposición a la exclusión social.

En realidad, esta categoría de *Nini* incluye una variedad de subgrupos que van desde los desempleados típicos, pasando por quienes están desalentados para buscar empleo, sectores juveniles marginales, hasta incluso la de aquellos que no están en condiciones

---

<sup>7</sup> MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M; *Empleo Juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*. Tirant lo Blanch (Valencia, 2016), pp. 92-93.

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ COPÉ, M.L, “Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de ¿recuperación económica? La inclusión activa como paradigma”, *Temas Laborales*, núm. 137 (2017), pp.127-162.

de trabajar debido a responsabilidades familiares o que presentan algún tipo de discapacidad. A pesar de esta heterogeneidad, todos ellos comparten aspectos comunes: presentan bajos niveles educativos, provienen de entornos familiares conflictivos y, en muchos casos, tienen también alguna ascendencia inmigrante con bajos recursos.

El hecho de pertenecer al segmento *Nini* supone unas consecuencias negativas a largo plazo, cuyos efectos pueden ir desde los ingresos relativos más bajos en los eventuales futuros empleos que obtengan, hasta consecuencias sobre la salud física y mental. Todo ello tiene impactos negativos sobre los propios individuos, las familias y el entorno social<sup>9</sup>. Hay que tener en cuenta, además, que el 15% de los europeos de 20 a 24 años ni trabajan ni estudian y corren el riesgo de quedar excluidos permanentemente del mercado laboral y de depender, por tanto, de las prestaciones estatales<sup>10</sup>.

La integración social de las personas jóvenes va más allá de su situación en el mercado de trabajo, no solo es una problemática de naturaleza laboral, pero sí puede decirse que depende fundamentalmente del empleo; en su disponibilidad y sus características. De cómo sean estas variables dependerá la inserción laboral satisfactoria de muchas personas jóvenes, las perspectivas de acceso al bienestar económico que han disfrutado generaciones anteriores y la posibilidad de cumplir compromisos básicos del calendario vital, como pueden ser la emancipación, la compra de una vivienda o formar una familia<sup>11</sup>.

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), en su Informe relativo al empleo juvenil de 2021<sup>12</sup>, destaca el aumento de los jóvenes que no trabajan y que tampoco estudian, estimando que en torno a 1.300 millones de jóvenes en el mundo están en esta situación y destaca que casi 190 millones de mujeres jóvenes están afectadas por los problemas de acceso al mercado de trabajo. Este dato es relevante porque en las mujeres se da una eventualidad doblemente desfavorable, como son la edad y la cuestión de género. En este mismo informe se destaca, además, la

---

<sup>9</sup> MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.; *Empleo Juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*. Tirant lo Blanch (Valencia, 2016), p. 109.

<sup>10</sup> PÉREZ CAMPOS, A.I.; “El empleo juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 46 (2013), pp. 169-190.

<sup>11</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA “Informe 02/2020. Jóvenes y mercado de trabajo en España”. Consejo Económico y Social (Madrid, 2020), p.11.

<sup>12</sup> LÓPEZ AHUMADA, J.E.; “Reflexiones sobre la situación del empleo Juvenil y el fomento de su empleabilidad: Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo en la Unión Europea y España”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12 (2021), pp.21 -37.

preocupación respecto de los jóvenes titulados que no encuentran salida en el mercado laboral y que en muchos casos tienen una sobre-formación o sobrecualificación, que no se adapta a la oferta de los trabajos existentes.

Dentro de la Unión Europea, la formación de los jóvenes adquiere una importancia máxima, en aras a reducir las tasas de desempleo juvenil. Hoy en día, las mayores y mejores posibilidades que tienen los jóvenes de acceder a la educación supone que este colectivo tenga un nivel mayor de educación y de formación que las generaciones precedentes, lo que les debería permitir un mejor acceso al mercado laboral. Sin embargo, en la Unión Europea hay cerca de 1,8 millones de parados menores de 30 años y más de la mitad solo poseen el nivel equivalente a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Esta cifra pone de manifiesto el abandono escolar existente que se ha mantenido entorno al 30% desde mediados de los años 90 y más preocupante aún son las bajas tasas de retorno a los estudios de enseñanza básica<sup>13</sup>.

Otro de los problemas que se originan por las altas tasas de paro, es que los jóvenes titulados se ven obligados a aceptar puestos de trabajo para los que están sobre cualificados y esto repercute en detrimento de los que tienen un menor nivel educativo. Es decir, al haber más personas con una cualificación superior lleva a elevar los requisitos de acceso al mercado de trabajo, aún en condiciones no deseadas, provocando un aumento en la dificultad de encontrar un empleo por parte de aquellos que disponen de las cualificaciones adecuadas, aunque inferiores, para acceder a los puestos de trabajo.

Los problemas del empleo juvenil se contextualizan en el ámbito de la nueva economía, que aumenta las dosis de inseguridad y precariedad. Esta nueva realidad económica está relacionada, además, con el desarrollo de un nuevo modelo de trabajo digital. Dicho modelo está teniendo igualmente un fuerte impacto en los empleos tradicionales. Sin duda, se demanda una respuesta adecuada a los intereses de empleabilidad y de promoción profesional de los jóvenes. El reto consiste en dar respuesta a los nuevos retos ligados a la economía digital.

---

<sup>13</sup> PÉREZ CAMPOS, A.I.; “El empleo juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 46 (2013), pp. 169-190.

El grupo “Juventud” de la Unión Europea en su reunión del 16 de abril de 2019 elaboró el proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los jóvenes y el futuro del trabajo<sup>14</sup>. Este proyecto forma parte de la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027 y en él se pone de relieve cómo, ante el cambiante panorama laboral, la Unión Europea debe apoyar el desarrollo y crecimiento personal de los jóvenes hacia la autonomía, reforzar su resiliencia y dotarles de los recursos para participar en la sociedad.

El “futuro del trabajo” es un concepto general que describe la evolución del empleo a medio y largo plazo y se ve afectado en la Unión Europea por los seis siguientes factores:

1. Por el cambio demográfico consecuencia del envejecimiento de la población lo que obligará a aumentar los niveles de productividad de las personas que se incorporen al mercado laboral con el fin de compensar la jubilación de las personas activas experimentadas.
2. Se espera que los avances en tecnología e innovación generen un aumento de la tecnología digital en la economía y dejen obsoletos determinados puestos de trabajo. Por esto, los jóvenes europeos deben tener acceso a una formación formal y no formal, inclusiva y de calidad.
3. El mercado laboral exige un nivel de competencias más alto. La demanda de trabajadores poco cualificados sigue descendiendo, por tanto los jóvenes que se incorporen al mercado laboral necesitarán un nivel mayor de educación y formación.
4. La necesidad de hacer frente al cambio climático puede generar un aumento de la demanda en competencias tales como energía renovable, agricultura sostenible, la construcción, etc.
5. Es posible que en el futuro se produzcan un aumento de las formas de contratación más flexibles, que podría beneficiar a los que eligen un estado de vida autónomo.
6. Una adquisición de competencias que fomente el uso eficaz y el conocimiento de la tecnología es un requisito para el futuro contexto laboral, no solo es centrarse en el dominio de las nuevas tecnologías sino cómo pueden influir en la sociedad. Además, toda persona tiene derecho a recibir asistencia para mejorar sus

---

<sup>14</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “Los jóvenes y el futuro del trabajo –Proyecto de Conclusiones del Consejo”, 2019, pp.2-3.

perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayudas para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje.

Las nuevas tecnologías digitales y de automatización plantean desafíos adicionales<sup>15</sup>. Se prevé un aumento de la demanda de trabajadores con habilidades relacionadas con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, así como con habilidades transversales. También se prevé una disminución de la demanda de trabajadores con habilidades de nivel medio. Las personas de las que se puede decir que han crecido como “nativos digitales” deberían estar bien posicionadas para adaptarse a los nuevos trabajos y a cambios continuos.

### **3. El desempleo juvenil en cifras.**

Como ya se ha comentado, el desempleo juvenil constituye uno de los problemas más preocupantes de la Unión Europea y además, el empleo juvenil se caracteriza por la precariedad de los contratos de trabajo y es más vulnerable frente a los fenómenos de crisis económica.

Entre los años 2006 y 2020, se han producido dos grandes crisis mundiales, la crisis económica de 2008 que afectó al sector financiero y a la construcción; y la crisis sanitaria del COVID-19 que supuso la reducción de la actividad económica debido al confinamiento de la población durante un largo periodo de tiempo. Aunque estas crisis no afectaron de igual manera a todos los Estados miembros si ocasionaron un incremento en la tasa de desempleo de todos ellos. Con la crisis de 2008, en Alemania y Austria la tasa de desempleo se situó en torno al 8%, mientras que en España o Grecia la tasa de desempleo llegó en torno al 37%, con respecto a los jóvenes, la tasa general de desempleo casi duplica a la del resto de colectivos<sup>16</sup>. A continuación, analizaremos con más detenimiento la respuesta de la Unión Europea frente a este grave problema, con el objetivo de impulsar el empleo juvenil, y que se concreta en el desarrollo del

---

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Tendencias mundiales del empleo juvenil. Caminos hacia un mejor futuro laboral – Resumen Ejecutivo*, 2017. ILO en [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS\\_598679/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS_598679/lang-es/index.htm) (Fecha de última consulta: 29/06/2022).

<sup>16</sup> LÓPEZ AHUMADA, J.E., “Reflexiones sobre la situación del empleo Juvenil y el fomento de su empleabilidad: Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo en la Unión Europea y España”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12 (2021), pp.21 -37.

programa de Garantía Juvenil, dirigido a la promoción del trabajo de los jóvenes menores de 30 años.

### **3.1 En la Unión Europea**

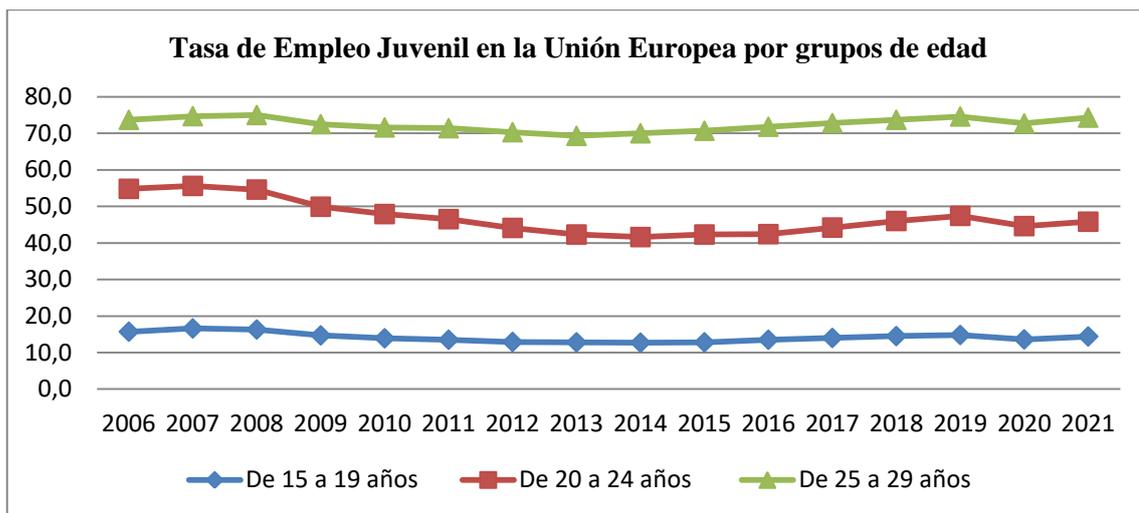
La población en la Unión Europea ha aumentado durante el periodo 2001-2020 de 429 millones a 447 millones, lo que supone un crecimiento del 4%. Sin embargo, la población en 2021 disminuyó en 312 mil personas<sup>17</sup>. Otro dato que se observa es que la población de la Unión Europea está envejeciendo, en 2001 el 16% tenía 65 años o más y en 2020 el porcentaje ha aumentado hasta el 21%, es decir, se ha producido un incremento porcentual del 5%, este dato refleja que la esperanza de vida de los europeos ha aumentado. Por otro lado, si atendemos a la población joven, en 2001 el porcentaje era del 23% y en 2020 ha descendido al 20%, lo que supone una caída porcentual del 3%. Este descenso se constata en la evolución de la tasa de natalidad, en la cual se observa una disminución desde 2008 que estaba en 10,6 nacimientos cada mil personas a 9,1 en 2020. Entre las causas de este descenso cabe destacar la falta de estabilidad en el empleo juvenil, que trae como consecuencia un incremento en la edad de las mujeres que tienen su primer hijo. Así en el año 2013, la edad era de 28,8 años y, en 2019 aumentó hasta los 29,4 años.

Del análisis de los datos publicados por *Eurostat* del empleo de los jóvenes de la Unión Europea por grupo de edad, se obtienen los siguientes resultados:

- En primer lugar, la tasa de empleo de los jóvenes entre 15-19 años estaba en el año 2006, en el 15,7%. Durante la crisis económica de 2008 la tasa descendió hasta situarse en 2013 en el 12,8%, y a partir de entonces se ha recuperado hasta el 14,8% en 2021.
- El grupo de edad entre 20-24 años en 2006 tenía una tasa de empleo del 54,8%, que disminuyó por la crisis hasta el 42,3% en 2013, aumentando en los años posteriores hasta alcanzar el 47,8% en 2021.
- Y por último, el grupo de edad entre 25-29 años es el que presenta una mayor tasa de empleo y es tan bien el que menos se ha visto afectado por las crisis económicas, en 2006 la tasa era del 73,7%, en 2013 del 69,3% y en 2021 se ha recuperado hasta situarse en el 74,3%.

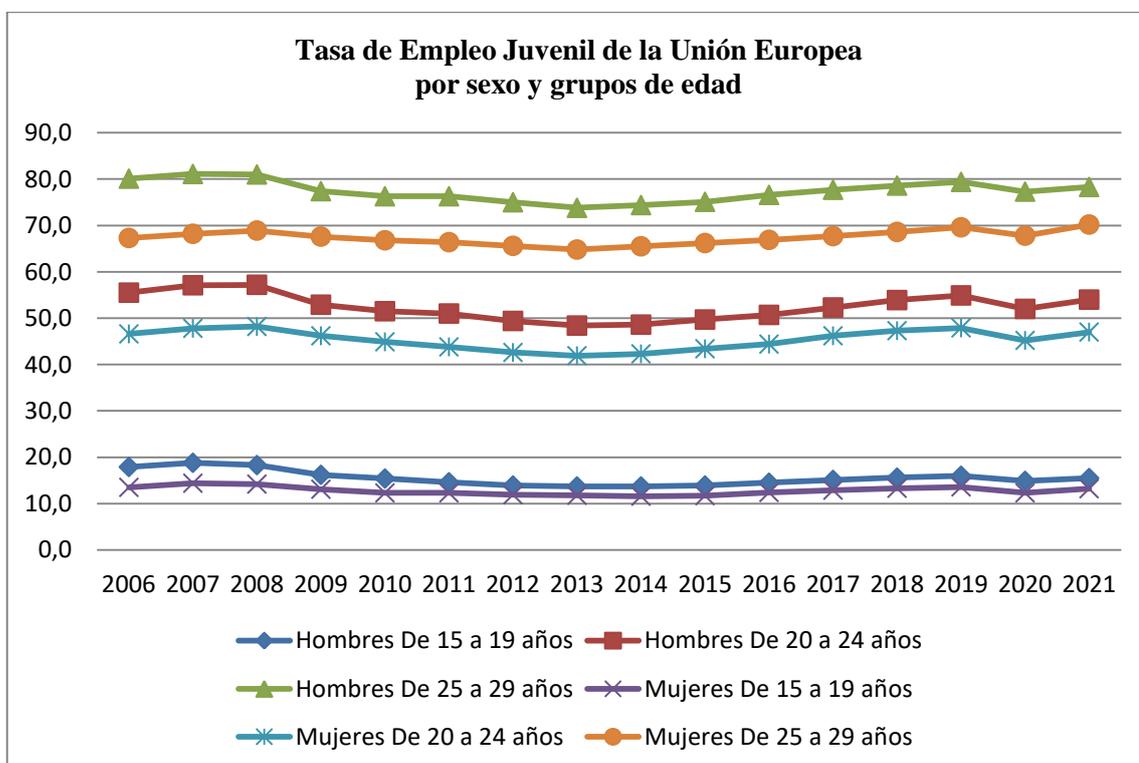
---

<sup>17</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Una población creciente, excepto en 2020*, INE en [https://www.ine.es/prodyser/demografia\\_UE/bloc-1a.html?lang=es](https://www.ine.es/prodyser/demografia_UE/bloc-1a.html?lang=es) (Fecha de última consulta 01/07/2022).



**Fuente:** Eurostat. *Youth employment by sex, age and educational attainment level.*

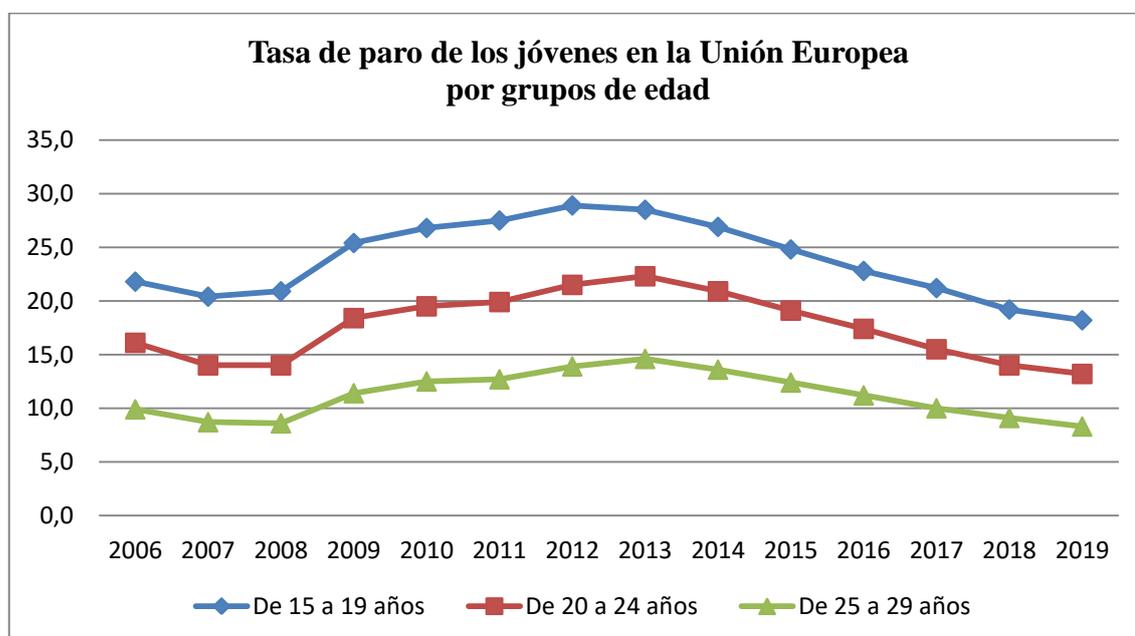
Por sexo, la tasa de empleo de los hombres jóvenes es superior a la tasa de empleo de las mujeres jóvenes. En el grupo de edad de 15-19 años, la media de la tasa de empleo masculina entre los años 2006-2021 es del 15,5%, mientras que la media de las mujeres es de 12,8%. En el grupo de edad de 20-24 años la tasa de empleo de los hombres es de media del 52,4% y las mujeres del 48,4% y por último, en el grupo de edad de 25-29 años la tasa media de empleo de los hombres es de 77,4% y las mujeres el 67,4% en el mismo periodo de tiempo.



**Fuente:** Eurostat. *Youth employment by sex, age and educational attainment level.*

Este último dato refleja la mayor dificultad que tienen las mujeres jóvenes a la hora de incorporarse al mercado laboral; no solo se les pide experiencia, sino que todavía se enfrentan a discriminación por parte de aquellos empresarios que conservan la idea de que la mujer es la encargada de las responsabilidades domésticas y familiares, sobretodo, en ese rango de edad (20-29 años) en que por coincidir con ciclos vitales fértiles se incrementan las posibilidades de que aumenten las suspensiones de sus contratos por razón de maternidad. Suceso que a menudo se traduce en un impedimento para su contratación o, en otras ocasiones, como un gasto económico y organizacional al que ha de hacer frente el empresario. De hecho, las dificultades relacionadas con la maternidad explican que sea habitual que las mujeres prefieran tener un trabajo estable y unas condiciones favorables de vida antes de tener o adoptar a un niño/a. Como también explican el descenso del número de hijos por mujer o su maternidad tardía a la hora de tener su primer hijo.

En el siguiente gráfico, se puede observar cómo impactó la crisis económica de 2008 en la tasa de desempleo de los jóvenes. Durante el periodo 2008-2013, se detecta un incremento del 10% en los jóvenes de 15-19 años. Por otro lado, un incremento del 8% en el grupo de jóvenes de 20-24 años, mientras que en los jóvenes de 25-29 años, el incremento fue de un 6%.



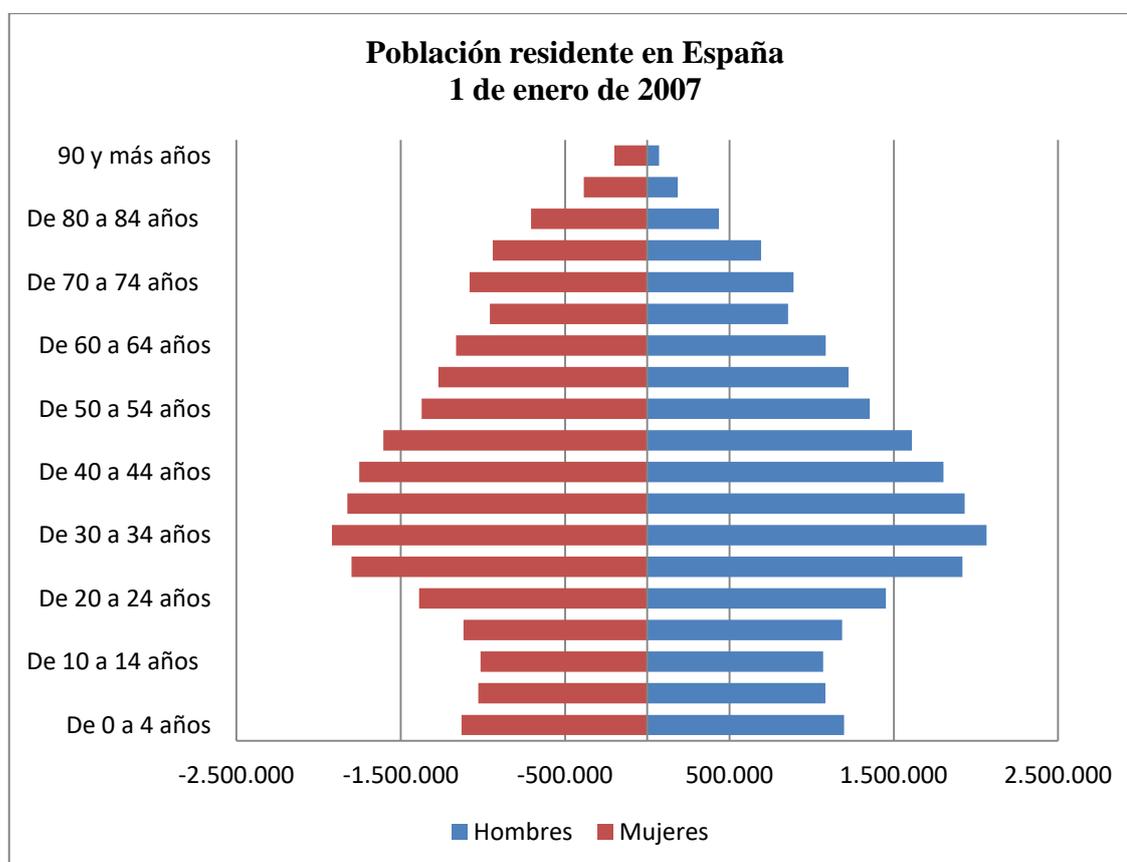
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA).

Con la puesta en marcha de los programas de Garantía Juvenil en 2013, se puede comprobar que estas medidas han venido dando sus frutos, y que en todos los grupos de edad durante el periodo 2013-2019 se ha producido un descenso continuo de la tasa de paro de los jóvenes en la Unión Europea.

### 3.2 En España

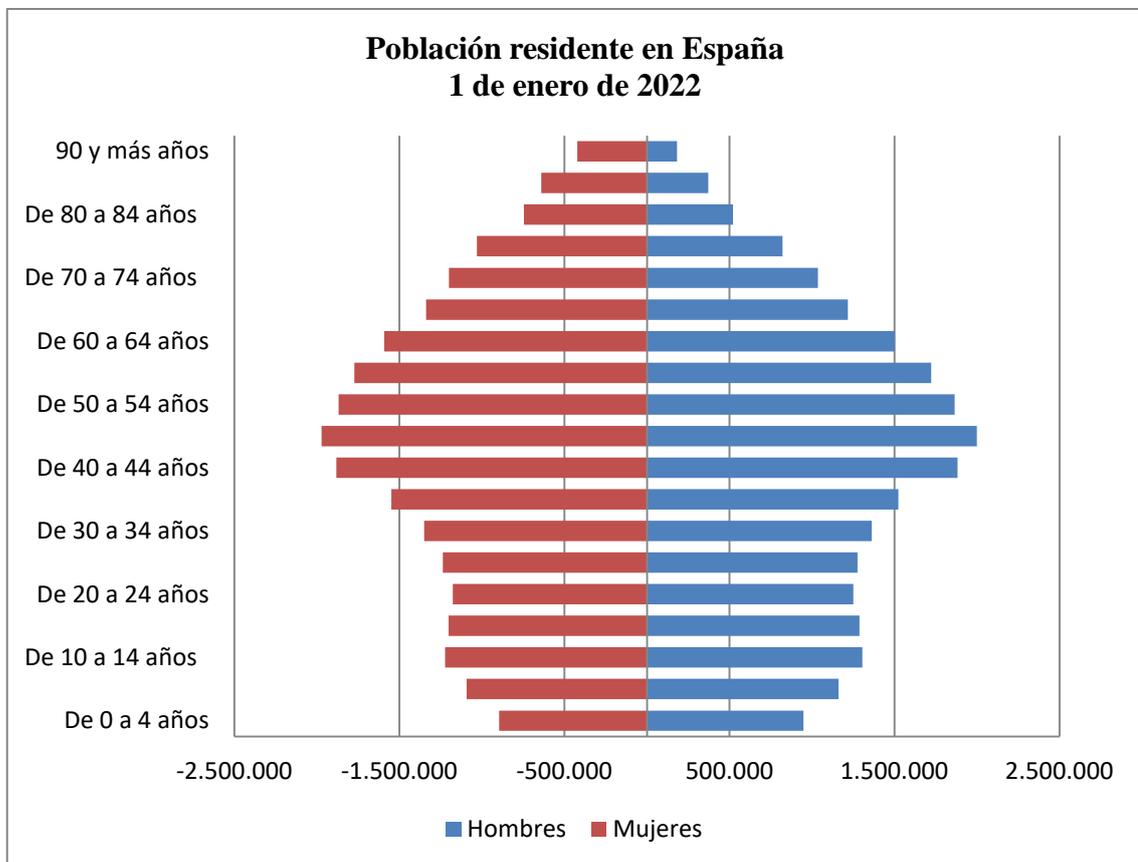
La población de España, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), se ha incrementado desde el 1 de enero de 2007 hasta el 1 de enero de 2022 en, aproximadamente, 2,6 millones de personas, pasando de 44,8 millones en 2007 a 47,4 millones en 2022.

En 2007, la población masculina era de 22,1 millones de personas, siendo los jóvenes de entre 15-29 años, un total de 4,6 millones de personas. Es decir, los hombres jóvenes suponían el 20,60% del total de la población masculina. Por su parte el total de mujeres era de 22,7 millones y las mujeres jóvenes eran 4,3 millones, siendo un 19% del total de mujeres. Estos datos se pueden ver a continuación en la pirámide de población por grupos de edad del año 2007.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Demografía y población.

España presenta una pirámide regresiva, con la base más estrecha que la zona central y un porcentaje de personas mayores significativo. Es una pirámide típica de países desarrollados, con tasas de natalidad bajas y una esperanza de vida alta. Es por tanto una sociedad envejecida y con tendencia a serlo más<sup>18</sup>. En 2022, la población está compuesta por 23,2 millones de hombres y 24,2 millones de mujeres, siendo los hombres jóvenes 3,8 millones y las mujeres jóvenes 3,6 millones, lo que supone un porcentaje del 16,42% respecto al total de los hombres y un 14,95 % al total de las mujeres. Por tanto, se observa que la población ha seguido envejeciendo, ya que los jóvenes representan un porcentaje mucho menor de lo que representaban en 2007. La pirámide de 2022 tiene una estructura similar a la del año 2007.

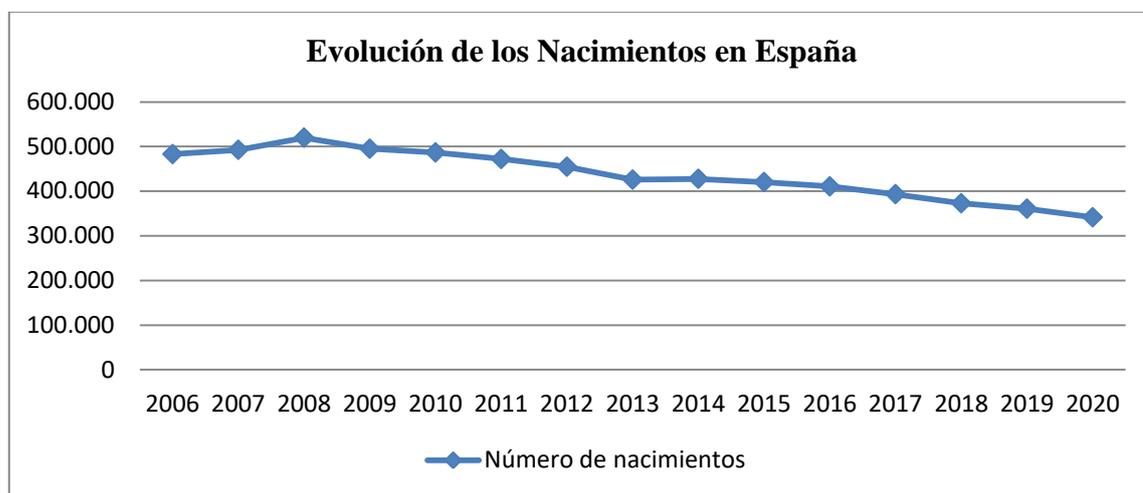


**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Demografía y población.

La tasa de natalidad en España ha descendido en los últimos años. En 2020 la tasa bruta de natalidad era de 7,19 nacidos por cada 1.000 habitantes. Las razones de este descenso son similares a las expuestas anteriormente en el caso de la Unión Europea. Esto es, en

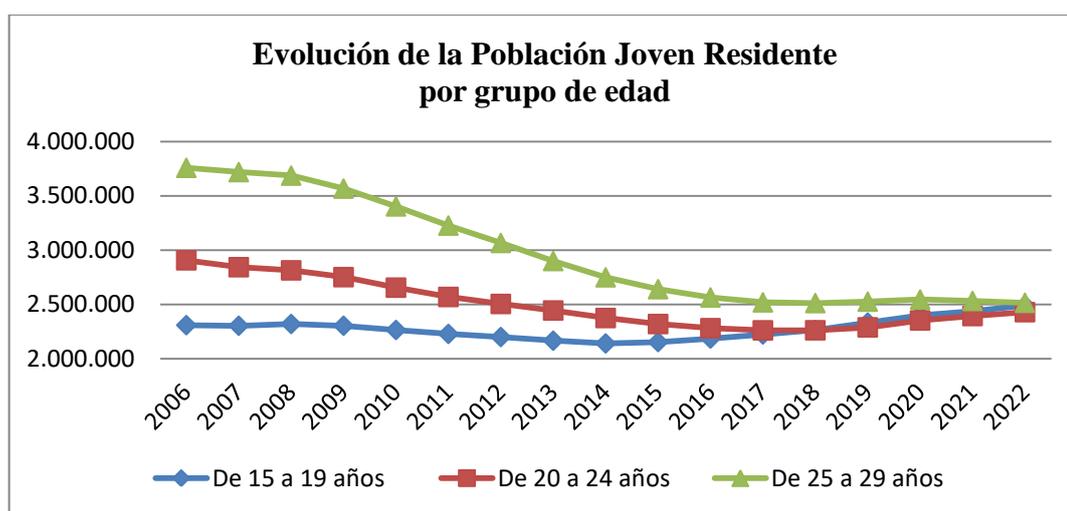
<sup>18</sup> DATOS MACROS, *España-Pirámide de población*, EXPANSIÓN/DATOS MACRO en <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/espana> (Fecha de última consulta: 01/07/2022).

primer lugar, la mujer opta por dedicarse a su carrera profesional antes que por ser madre. En 2020 la edad media de inicio de la maternidad era de 32,3 años. Otro indicador relevante es que el número medio de hijos por mujer está en 1,19. En 1975, este indicador estaba próximo a un 2,8<sup>19</sup>. En el siguiente gráfico se puede ver la evolución de los nacimientos desde 2006 hasta 2020:



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Demografía y población.

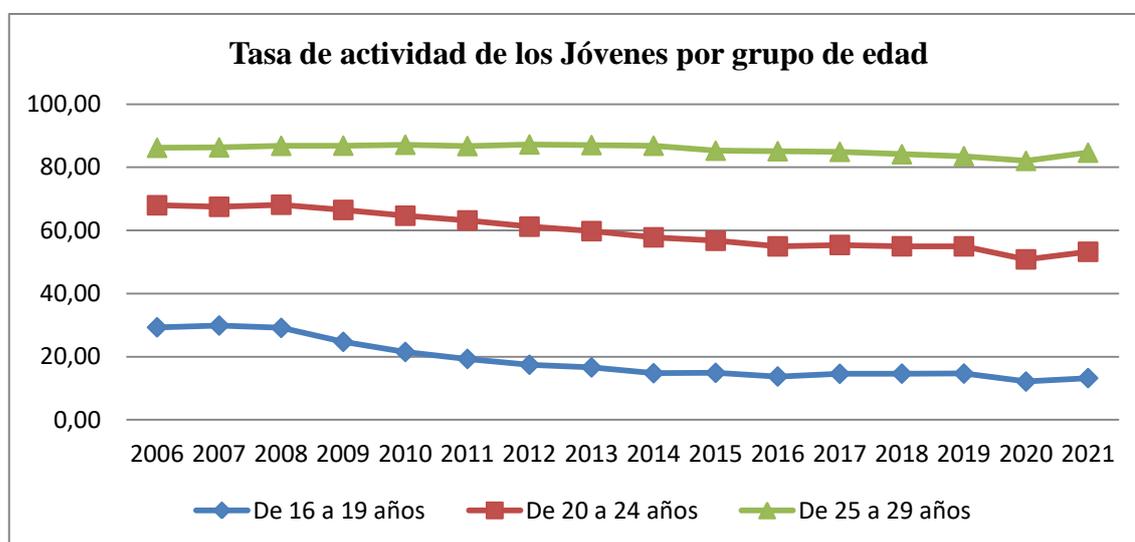
Este descenso en la natalidad se refleja en la evolución de los jóvenes por grupos de edad, sobre todo en el grupo de 25-29 años, que ha disminuido de 2006 a 2022 en 1,2 millones de personas.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Demografía y población.

<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *España en cifras. 02 Población*, INE en [https://www.ine.es/ss/Satellite?c=INEPublicacion\\_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagina me=ProductosYServicios%2FPYSLayou&param1=PYSDetalleGratis&L=0](https://www.ine.es/ss/Satellite?c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagina me=ProductosYServicios%2FPYSLayou&param1=PYSDetalleGratis&L=0) (Fecha de última consulta: 02/07/2022).

En referencia al empleo juvenil, las tasas de actividad de los jóvenes entre 16-19 años ha experimentado una tendencia descendente desde 2006 hasta 2021. Una de las causas que ha motivado este descenso son las políticas de empleo juvenil recomendadas por la Unión Europea y que promueven aumentar la formación de los jóvenes y reducir el abandono escolar. Así, la tasa de activos ha pasado del 29,30 % en 2006 a una tasa de 13,22% en 2021. También se aprecia una disminución, aunque en menor medida, en el grupo de edad de 20-24 años que ha pasado del 67,96% en 2006 al 53,23% en 2021, lo que corrobora que hay más jóvenes cursando estudios superiores. La tasa de actividad del grupo de edad de 25-29 años se ha mantenido con pequeñas oscilaciones en el periodo 2006-2021. En 2006 la tasa estaba en 86,18% y en 2021 en un 84,63%.



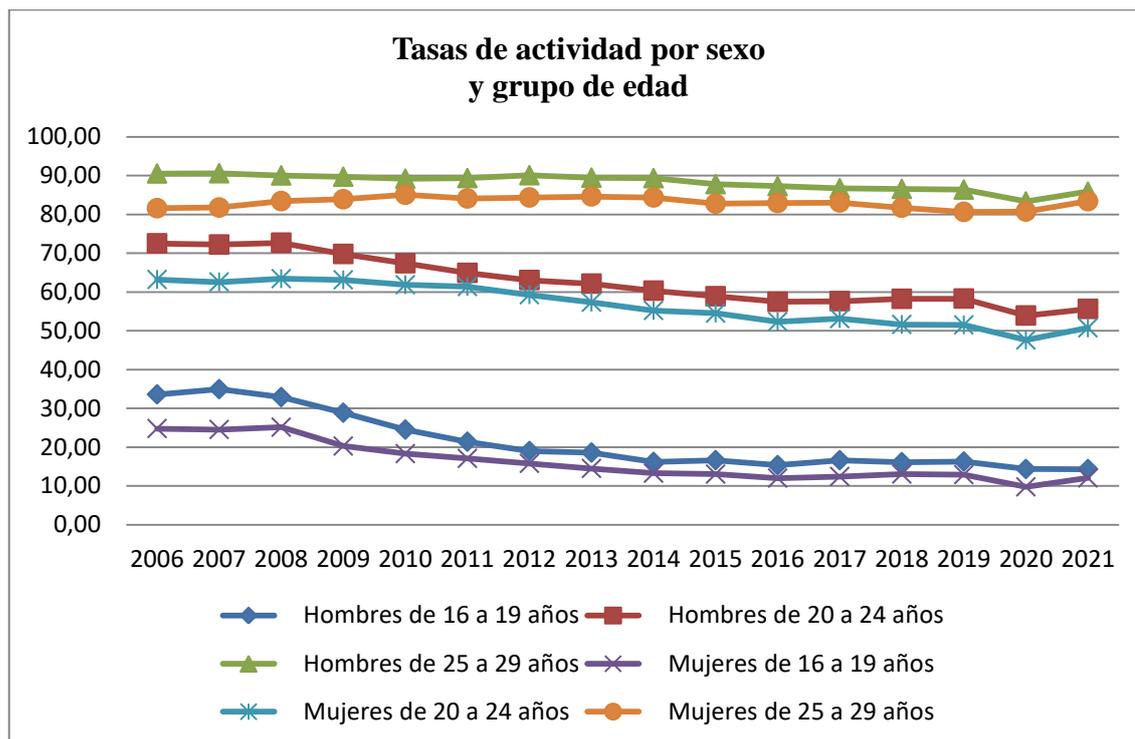
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA).

La OIT ofrece una definición que todos los países aceptan sobre la población económicamente activa, y que es “la parte de la población que a partir de una determinada edad tiene un empleo o lo busca en actividades económicas”<sup>20</sup>. Por tanto, la población económicamente activa incluye tanto a los ocupados como a los parados.

El análisis de la tasa de actividad por sexo, muestra que durante el periodo 2006-2021, la tasa de actividad de los hombres es superior a la de las mujeres en los grupos de edad de los jóvenes, aunque la tendencia es a igualarse. En el grupo de 25-29 años, en 2006, la diferencia era aproximadamente del 9% (90,5 los hombres y 81,6 las mujeres); en

<sup>20</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de Población Activa (EPA). Metodología. Descripción de los datos*, INE en <https://www.ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaDatos.html?oe=30308>, (Fecha de última consulta: 02/07/2022).

2021, la diferencia era solo de 2,5% (85,6 los hombres y 83,4 las mujeres). También se observa un descenso en la tasa de actividad de los jóvenes de los grupos de 16-19 años y 20-24 años. En 2006, respecto al primer grupo, la tasa de actividad de los hombres era del 33,6% y la de las mujeres del 24,8%, en 2021 han pasado al 14,3% y 12,1% respectivamente. En el segundo grupo, la tasa de actividad de los hombres en 2006 era del 72,5% y la de las mujeres era 63,2%, pasando en 2021 a 55,6% y 50,7% respectivamente.

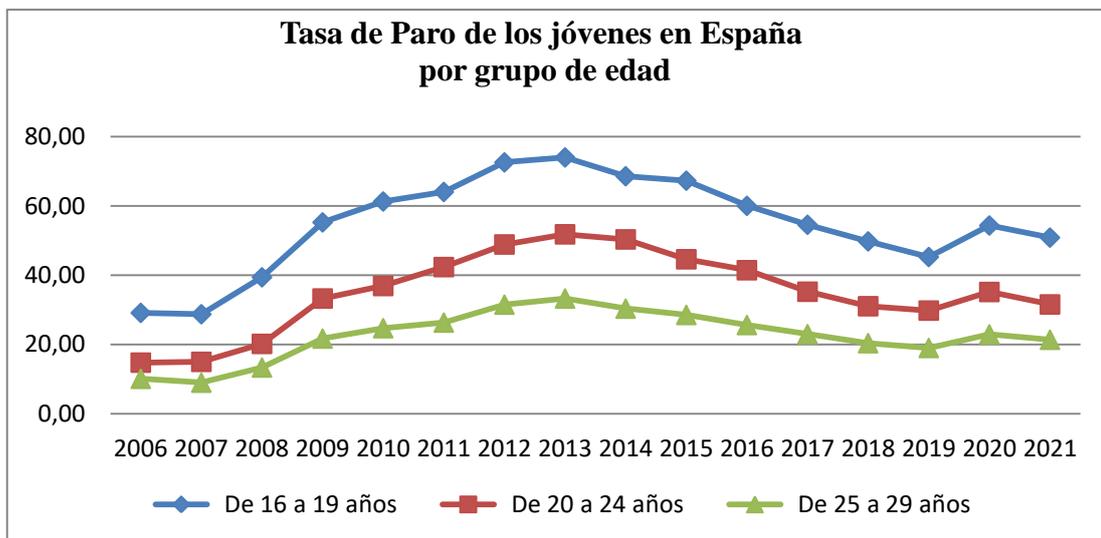


**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA).

El desempleo juvenil representa uno de los retos más preocupantes que ha de afrontar nuestro país. La destrucción de empleo registrada en España por la crisis económica y la creación de empleo en condiciones de precariedad, es la principal fuente del aumento de la desigualdad y de la modificación de los perfiles de pobreza y exclusión social. La crisis de 2008 en España afectó principalmente a aquellos sectores con mayor intensidad en el uso de mano de obra, como por ejemplo la construcción, la hostelería y el comercio minorista tradicional. Durante años, estos sectores se habían convertido en el destino de miles de jóvenes que abandonaban prematuramente los estudios. Sobre todo, el sector de la construcción, que atraía a los jóvenes por los altos salarios que ofrecía. La destrucción masiva de esos puestos de trabajo hace que las expectativas de

recolocación de estos jóvenes en otras actividades sean especialmente difíciles, debido a su baja o nula cualificación.

Durante la crisis de 2008, el paro juvenil aumentó, pasando de 729.600 jóvenes parados en 2007 a 1.794.600 en 2012. A partir de ese momento, la Unión Europea y el Gobierno de España pusieron en práctica las políticas públicas necesarias para reducir el desempleo, consiguiendo que el número de desempleados jóvenes disminuya hasta situarse en 2019 en 899.600 jóvenes. Con la crisis del COVID-19, este descenso se ha visto interrumpido pero no ha incrementado las cifras del desempleo como sucedió con la anterior crisis. En el gráfico se observa que la Tasa de Paro de los jóvenes aumenta en los periodos de crisis económica, sobre todo en los grupos de edad más jóvenes de 16-19 años y de 20-24 años, llegando a alcanzar cifras superiores al 70%. Esto se debe a la precariedad del empleo juvenil en España.

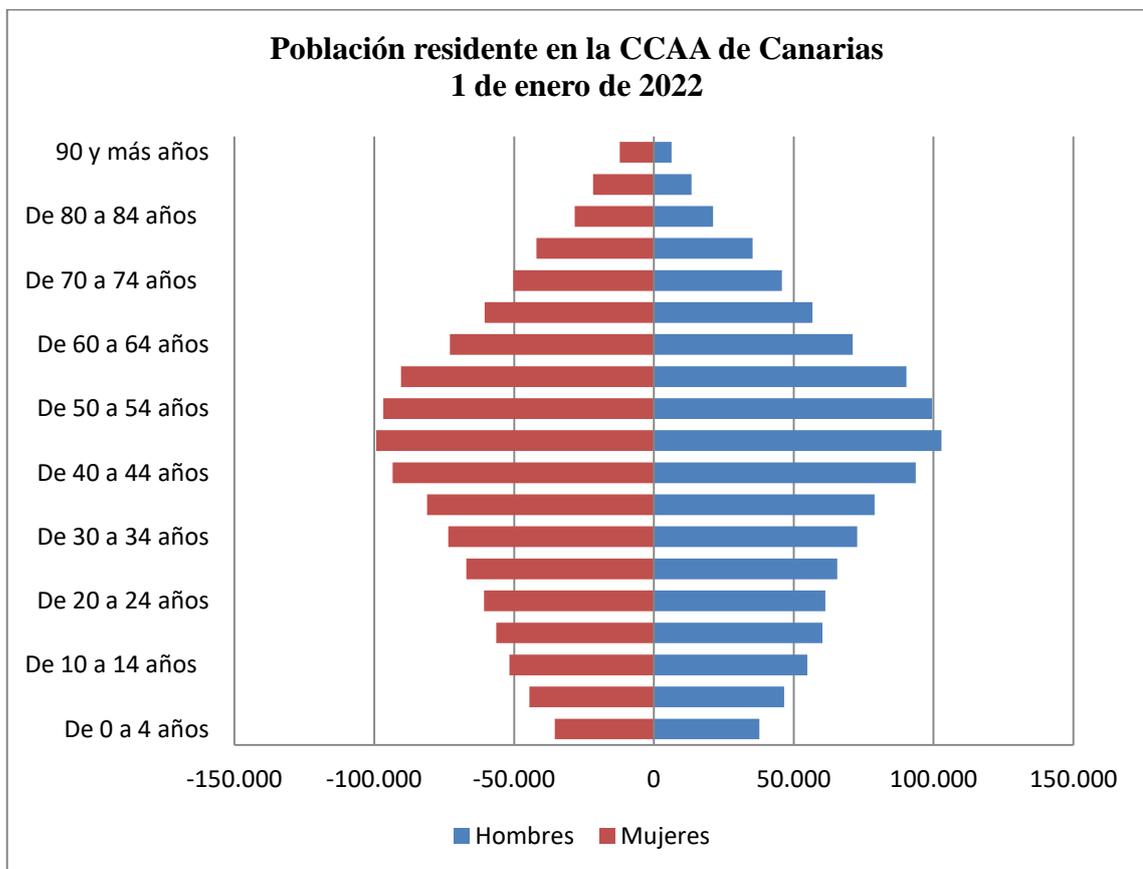


**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA).

El análisis de la tasa de paro por sexos no presenta diferencias entre los porcentajes de hombres como en mujeres, por lo que la gráfica sería similar a la anterior.

### 3.3 En Canarias

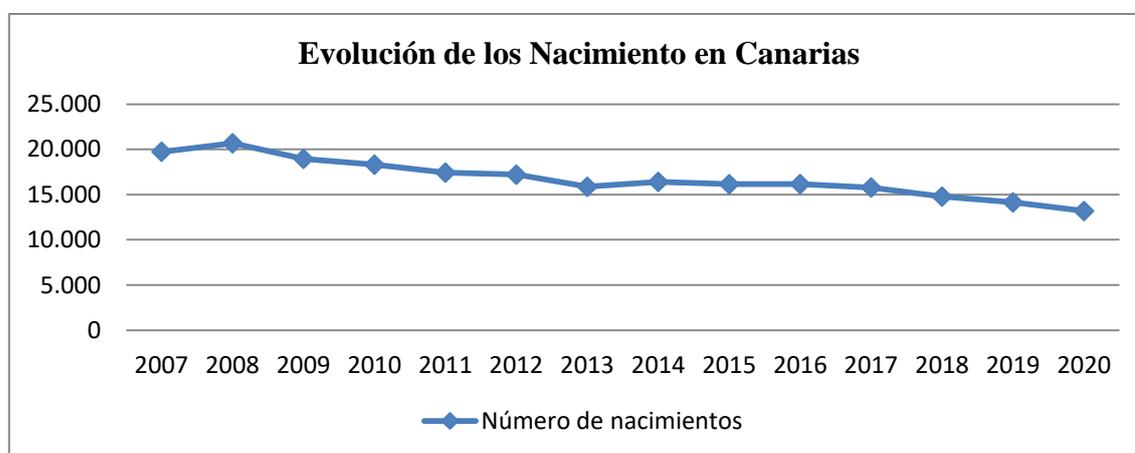
A fecha 1 de enero de 2022, la población en Canarias según datos del INE era de 2,3 millones de habitantes. La Comunidad Autónoma de Canarias resulta ser la séptima Comunidad de España en cuanto a población se refiere y presenta una densidad de población de 302 habitantes por Km<sup>2</sup>; muy superior, por tanto, a la densidad de población de España y a la del resto de las Comunidades Autónomas<sup>21</sup>. La pirámide de población presenta una estructura similar a la vista en España, con la base más estrecha que la zona central y un porcentaje de personas mayores significativo.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Demografía y población.

<sup>21</sup> DATOS MACROS, Canarias, EXPANSIÓN/DATOS MACRO en <https://datosmacro.expansion.com/ccaa/canarias#:~:text=Tiene%20una%20poblaci%C3%B3n%20de%202.246,resto%20de%20las%20Comunidades%20Aut%C3%B3nomas>, (Fecha de última consulta: 01/07/2022).

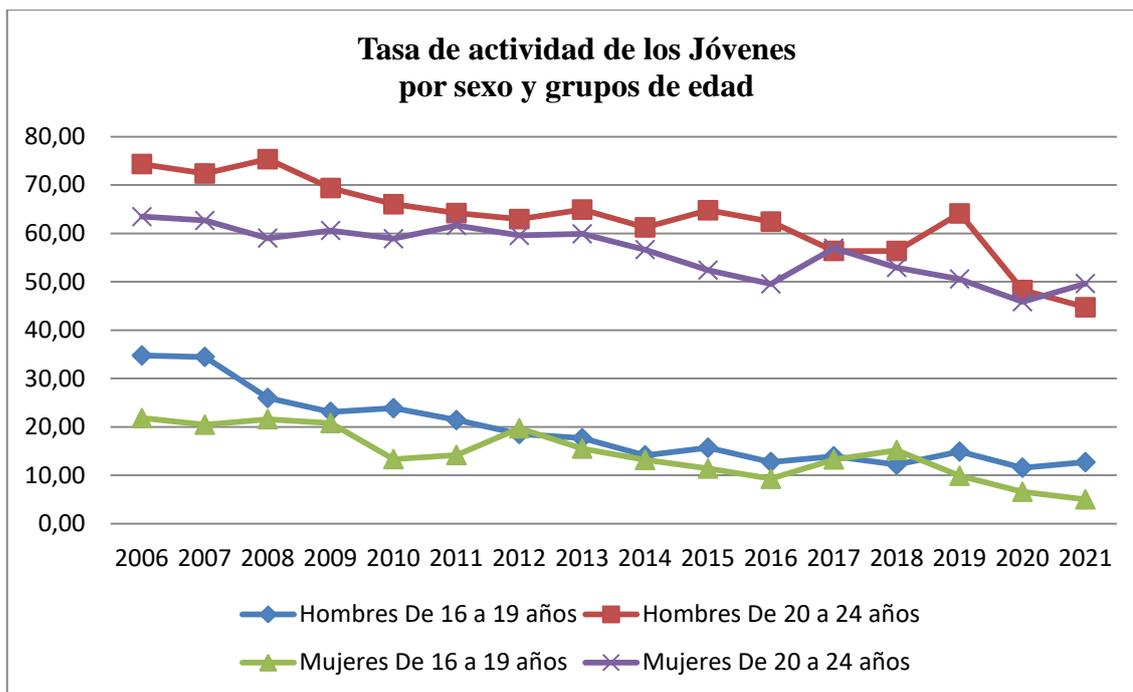
Según la Encuesta de Condiciones de Vida del 2021, Canarias es la tercera Comunidad Autónoma con más riesgo de pobreza y exclusión social. Además, en dicha encuesta se indica que es la que presentaba mayores porcentajes de personas que llegaban a fin de mes con “muchísima dificultad” y el 49,8% de la población no tenía capacidad para afrontar gastos imprevistos en 2020. Esto explicaría la baja tasa de natalidad que existe. La dificultad de estabilidad en el empleo y la capacidad para afrontar los gastos hacen que las parejas decidan no tener hijos o, en su caso, tener hijos de forma tardía. En el gráfico de la evolución de los nacimientos en Canarias podemos observar que en 2008 que el número de nacimientos era de 20.672, mientras que en el 2020 ha disminuido a tan solo 13.718 nacimientos.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Demografía y población.

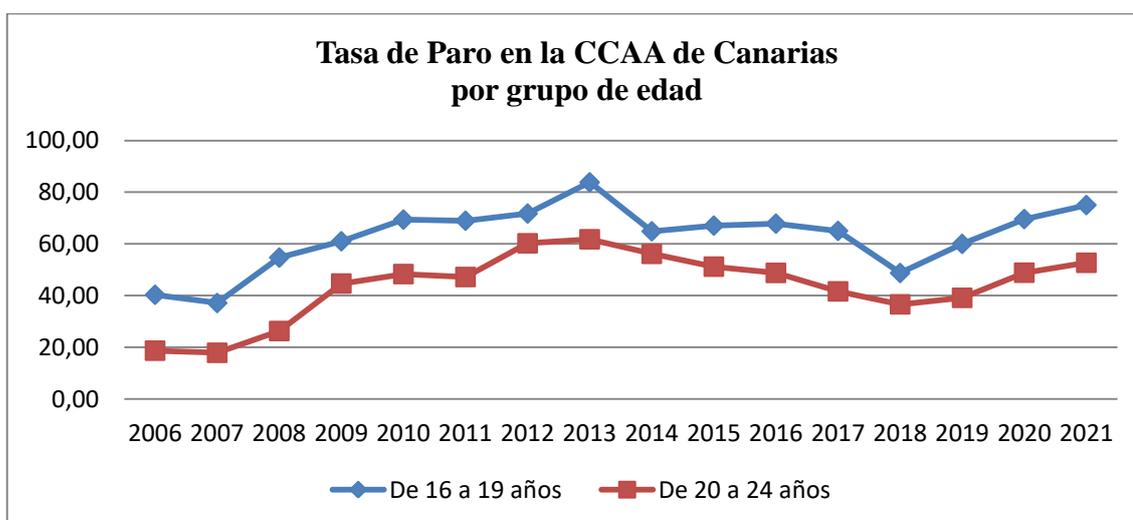
Con respecto al empleo juvenil, en Canarias se observa un descenso de las tasas de actividad de los jóvenes. Se ha de destacar que en esta Comunidad no se ve una diferencia significativa entre las tasas de hombres y mujeres. Sobre todo en el grupo de edad de 16-19 años, en el que prácticamente presentan los mismos porcentajes, aunque después de la crisis sanitaria del COVID-19 sí se observa una mayor diferencia a favor de los hombres. En el grupo de edad de 20-24 años, la tendencia es descendente y tiende a igualarse en los últimos años<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> En la Encuesta de Población Activa publicada por el INE no registra para las CCAA el dato del grupo de edad entre 25-29 años.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA).

Al ser Canarias una comunidad que depende en gran medida del turismo y de la construcción, las dos grandes crisis han afectado notablemente a su economía. Esto se refleja en la evolución de la tasa de paro, siendo los jóvenes uno de los grupos más afectados, alcanzando el porcentaje del 83% en 2013 y acercándose a este valor nuevamente en 2021 con un 75%, en el grupo de edad de 16-19 años. También el grupo de edad de 20-24 años presenta altas tasas de paro con máximo del 62% en 2013 y estando en 2021 en el 53%.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA)

#### **4. Las políticas de empleo juvenil en la UE y su regulación legal en España**

Las personas jóvenes son el capital humano más valioso que posee una sociedad moderna. Es su motor de cambio, su presente y su futuro. Garantizar el pleno desarrollo de las personas jóvenes con dignidad y en igualdad de oportunidades es construir una sociedad más justa, inclusiva, rica y diversa, en definitiva, una sociedad mejor<sup>23</sup>. La incorporación al mercado laboral de los jóvenes es un factor fundamental para conseguir su bienestar y hacerles partícipes de la economía y la sociedad. Esta incorporación no solo determina las condiciones de vida y expectativas de desarrollo personal y familiar de los jóvenes, sino que también tiene consecuencias para el resto de colectivos a medio y largo plazo.

En la época actual, se observa una tardía emancipación de los jóvenes debido a tres causas: la prolongación del periodo formativo, la caída del empleo junto con un aumento de los contratos temporales y la creciente dificultad para acceder a una vivienda. Los riesgos que esto puede provocar son, una reducción de la población en edad de trabajar, una menor demanda interna, un mayor desequilibrio demográfico debido al descenso de las tasas de natalidad y por tanto un envejecimiento de la población que amenaza la sostenibilidad futura del sistema de protección social, con lo cual los jóvenes de ahora tendrían un nivel de vida inferior al que actualmente tienen sus padres.

La crisis económica mundial de 2008 afectó desfavorablemente a los mercados de trabajo europeos. La tasa de paro en la Unión Europea en 2007 era del 7,1% y en 2012 llegó al 10,8%. Pero lo más preocupante fue que la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 23,2%, también en el Espacio Económico Europeo. Estas tasas de paro no se dieron por igual en todos los Estados miembros, ya que en algunos de ellos el desempleo juvenil superó el 50%. Al mismo tiempo, el porcentaje de jóvenes desempleados que ni estudian ni trabajan se situó en 2012 en el 13,2%, aunque hay países donde el porcentaje de estos jóvenes alcanzó el 20%<sup>24</sup>. Esta situación amenazó con convertir a la población joven en lo que podría denominarse una “generación perdida”, con alto riesgo de caer

---

<sup>23</sup> SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Plan de choque por el empleo joven 2019-2021*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, (Madrid, 2018), pp.4-6

<sup>24</sup> CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, “Las políticas de Empleo en la UE: ¿Una verdadera apuesta en la agenda europea?”, *Cauces*, núm.24 (2013), pp. 25-39.

en situación de pobreza y de exclusión social. Para prevenirlo diversas organizaciones internacionales pusieron en marcha respuestas y medidas para promover el empleo.

Más concretamente, la Comisión Europea se comprometió a las siguientes medidas<sup>25</sup>:

- 1) Identificar las medidas de apoyo a la creación de empleo para los jóvenes más eficaces.
- 2) Realizar un seguimiento de la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan.
- 3) Crear un nuevo Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo de Europa.
- 4) Reforzar el diálogo político bilateral y regional sobre empleo juvenil (en particular la OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los Veinte (G20) y,
- 5) Fomentar el Instrumento Europeo de *Microfinanciación Progress*, destinado a jóvenes empresarios.

Para llevar a cabo estas medidas, la Unión Europea aprobó la Estrategia Unión Europea 2020 la cual tenía cinco objetivos principales<sup>26</sup>. El primero, era aumentar la tasa de empleo hasta el 75% de la población de entre 20 y 64 años; el segundo, elevar la inversión en I+D+i; como tercer objetivo se fijó reducir la emisión de gases de efecto invernadero e incrementar la proporción de energías renovables y el rendimiento energético; el cuarto objetivo consistió en mejorar los niveles de educación y reducir el abandono escolar (reducir el porcentaje de abandono escolar por debajo del 10% y conseguir que, al menos, el 40% de los jóvenes tengan estudios superiores completos); y el quinto, promover la integración social reduciendo la pobreza. Además, se recomendó a los Estados miembros que introdujesen un contrato único indefinido para todos los empleados.

El 20 de diciembre de 2011, la Comisión Europea promovió la “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud”, con el fin de alcanzar los objetivos marcados por la Estrategia 2020. La propuesta consistía en que los Estados miembros y la Unión Europea movilizaran todos los recursos que pudieran disponer para reducir el

---

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010).

desempleo juvenil y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado laboral. Así pues, el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012 acordó fijar medidas urgentes para disminuir el desempleo juvenil producido por la crisis de 2008. Se decidió que los Estados miembros orientaran los recursos no comprometidos de los Fondos Estructurales para desarrollar una estrategia de empleo juvenil. Más tarde, el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 propuso una Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), de la que podrían beneficiarse las regiones europeas con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %<sup>27</sup>.

Poco tiempo después, el propio Consejo Europeo (con fecha de 22 de abril de 2013) dictó la Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. Este concepto de Garantía Juvenil hace referencia al compromiso de los Gobiernos, las autoridades regionales y los Servicios de Empleo Públicos para ofrecer empleo, formación o cursos, una vez transcurrido un cierto periodo tras haber quedado desempleado o haber terminado una etapa formativa<sup>28</sup>. La meta que se marcaron los organismos de la Unión Europea consistió en que cada persona joven inscrita a este programa recibiera una oferta de empleo de calidad, con una educación continuada, formación y un periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados. Esta propuesta se conservó de la iniciativa “Juventud en movimiento” del año 2010.

Posteriormente, el Consejo Europeo indicó que los Estados miembros que tuvieran acceso a los fondos de la Iniciativa de Empleo Juvenil deberían presentar antes del final de 2013 un Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil. Como respuesta a la Recomendación de la Unión Europea, el Gobierno de España – en coordinación con las Comunidades Autónomas, los interlocutores sociales y otras entidades de interés, entre las que se encuentra el Consejo de la Juventud de España–, acordó el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, que fue presentado a la Comisión Europea el 19 de diciembre de 2013.

---

<sup>27</sup> Orden ICT/1094/2020, de 17 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a la contratación de jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. (BOE 24 de noviembre)

<sup>28</sup> SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *¿Qué es la Garantía Juvenil?*, SEPE en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/que-es-garantia-juvenil.html> (Fecha de última consulta: 27/06/2022).

Las políticas de empleo de la Unión Europea pasaron de meras recomendaciones a poner mayor énfasis en los aspectos regulatorios de los mercados laborales. Unas políticas de empleo con niveles de exigencia distintos, en función de las situaciones específicas de los mercados laborales de los Estados miembros, lo que a su vez hizo necesario que se pusieran en marcha mecanismos de gobernanza más eficaces que permitieran coordinar y hacer un seguimiento de las políticas nacionales con la finalidad de conseguir un mercado de trabajo más homogéneo. Estas recomendaciones se han plasmado en España a través de las siguientes normas legislativas, de las que se da cuenta a continuación:

Por un lado, cabe mencionar la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia<sup>29</sup>. Esta Ley tiene tres ejes fundamentales: el primero, fomentar la competitividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; el segundo, mejorar el acceso a la financiación; y, el tercero, fomentar la empleabilidad y la ocupación. En lo referente al empleo de las personas jóvenes, en esta Ley se implementa el Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España.

Por su parte, hay que mencionar también el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo<sup>30</sup>, el cual establece dentro de sus objetivos generales, garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo. Asimismo, se prevé en él el aseguramiento de políticas adecuadas de integración dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral.

De especial importancia ha sido el Real Decreto Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil<sup>31</sup>. La promulgación de esta norma se debe a la alta tasa de desempleo juvenil que existía en España en 2016, de ahí que lo que pretenda sea favorecer la empleabilidad y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo (se favorecen de esta medida las personas mayores de 16 años y menores de 25 años, aunque este Real Decreto amplía los beneficios a los mayores de 25 años y menores de 30 años siempre que su tasa de desempleo supere el 20 %). Para ello, simplifica los requisitos que se fijaban para ser beneficiario del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, permite que todas las entidades

---

<sup>29</sup> BOE 17 de octubre.

<sup>30</sup> BOE 24 de octubre.

<sup>31</sup> BOE 24 de diciembre.

participantes en el sistema puedan realizar la inscripción de los jóvenes en el fichero único del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Además, posibilita que todos los jóvenes inscritos en los Servicios Públicos de Empleo y que cumplan con los requisitos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil puedan estar inscritos en el mismo, incluso con efecto retroactivo, si hubiesen participado en algunas de las actuaciones previstas por el sistema. En este Real Decreto-Ley también se establecen reducciones a la cotización de la Seguridad Social en forma de bonificaciones para las empresas, cuando los jóvenes estén inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

También cabe dar cuenta de otra norma, el 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<sup>32</sup>. Con la aprobación de este Real Decreto, el Gobierno mantiene su compromiso con la Agenda 2030 de Naciones Unidas de desarrollo sostenible. Las medidas de este Real Decreto guardan relación con los objetivos de desarrollo sostenible números 1 (poner fin a la pobreza), 5 (lograr la igualdad entre los géneros), 8 (trabajo decente y crecimiento económico inclusivo) y 10 (reducir las desigualdades). Con respecto al empleo juvenil, aunque las tasas de desempleo ciertamente han ido disminuyendo, se observa cómo todavía duplican la media de la Unión Europea. Por ello, es necesario hacer reformas en la incorporación al Sistema Nacional de Garantía Juvenil sobre todo en lo referente a la inscripción de los jóvenes entre 25-30 años eliminando la restricción que anteriormente existía que se podían inscribir siempre y cuando la tasa de paro fuese superior al 20%.

Hay que mencionar también la Orden ICT/1094/2020, de 17 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a la contratación de jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil<sup>33</sup>. La finalidad de esta Orden es aprobar subvenciones a personas jóvenes entre 16 y 30 años que no trabajen ni estudien. Además, pretende dar cumplimiento a la iniciativa de la Comisión Europea, dentro del programa operativo de empleo juvenil, durante el período 2014-2020 de líneas de ayuda para los jóvenes que no tengan ninguna ocupación laboral ni se encuentren estudiando o realizando algún ciclo formativo.

---

<sup>32</sup> BOE 12 de marzo.

<sup>33</sup> BOE 24 de noviembre.

Otra norma a destacar es la Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes<sup>34</sup>. Se trata de ampliar la vigencia de la Garantía Juvenil que ha quedado estancada por culpa de la crisis sanitaria del COVID-19. Este plan tiene como meta ser un referente de innovación y eficacia en las políticas activas de empleo juvenil en el territorio nacional desde la combinación y generación de sinergias con otras áreas y realidades como la educación, la inclusión social, la participación juvenil, la economía circular, o la economía del conocimiento. Persigue, igualmente, ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de búsqueda de la excelencia en la gestión de los servicios ofrecidos; todo ello con el objetivo de favorecer la integración socio-económica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes.

Tampoco puede dejar de mencionarse el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024<sup>35</sup>. Esta norma ha de cumplir con lo dispuesto en el 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. Uno de los objetivos estratégicos de esta ley es promover la activación y mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes, con especial atención a los que presenten mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el Sistema Educativo.

Por último, también conviene mencionar el 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.<sup>36</sup> Con esta norma, el legislador pretende reducir la tasa de temporalidad, así como la recuperación de los derechos laborales y su garantía, de igual manera el impulso de medidas de flexibilidad interna como alternancia a las extinciones, buscando la transformación del mercado de trabajo. Como se dijo anteriormente el empleo joven presenta una elevada tasa de desempleo en

---

<sup>34</sup> BOE 25 de junio.

<sup>35</sup> BOE 7 de diciembre.

<sup>36</sup> BOE 30 de diciembre.

España y se caracteriza, al igual que en otros colectivos, por su precariedad, toda vez que normalmente se recurre con las personas que integran este colectivo a la modalidad de contratación temporal y en épocas de crisis son los primeros en ver rescindidos sus contratos. La reforma en cuestión ha buscado dar una mayor estabilidad a estos colectivos e intentar que la precariedad que caracteriza sus contratos laborales desaparezca.

Esta norma presume la contratación indefinida, y a su vez, también regula los contratos formativos aplicables en España para favorecer la capacitación profesional e insertar a los jóvenes en el mercado laboral. Hay dos modalidades: contratos de formación en alternancia y contratos para la obtención de la práctica profesional. El objetivo del contrato de formación en alternancia es compatibilizar el trabajo retribuido con los procesos formativos de formación profesional, universitaria o del catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo. Se trata de conseguir una formación dual; es decir, además de conseguir una formación académica, realizar prácticas en las empresas para conseguir la experiencia laboral. Por otra parte, el contrato de obtención de práctica profesional está vinculado a trabajadores titulados para permitirles realizar un contrato formativo para obtener la experiencia laboral en el plazo de los tres años siguientes a la obtención de su titulación.

En definitiva, lo que pretenden todas las normas que acaban de citarse es adaptar, de algún modo, la normativa laboral española a las pautas ofrecidas desde la OIT y la Unión Europea, con el fin de conseguir enmarcar el trabajo de los jóvenes dentro de la categoría de “trabajo decente”<sup>37</sup>, este concepto quiere expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno y, en cuanto tal, que pueda garantizar la igualdad y evitar la pobreza.

---

<sup>37</sup>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Trabajo decente*, ILO en <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm> (Fecha de última consulta: 29/06/2022).

## 5. El Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España se regula, por primera vez, como ya se adelantó en la etapa preliminar de este trabajo, en el capítulo I del título IV del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de Aprobación de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia. Y se consolida luego en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia. El presupuesto con el que contó España para la implantación de este sistema fue de 1.887 millones de euros para el periodo 2014-2019.

La Garantía Juvenil tiene dos presupuestos de aplicación que recomienda la Unión Europea<sup>38</sup>: el primero, es que se trate de personas jóvenes menores de 25 años; el segundo, es que estén desempleados y no se encuentren cursando una formación. Sin embargo, debido a su situación económica y social, los poderes públicos en España estimaron conveniente ampliarla hasta los menores de 30 años. De esta forma se aplica el programa no solo a aquellos jóvenes que se hubieran graduado recientemente, sino también a aquellos jóvenes que a pesar de haberse integrado en el mercado laboral con anterioridad a la crisis económica de 2008, hubieran quedado excluidos del mismo en la medida en que el sector de actividad al que se habían incorporado había dejado de demandar tanta mano de obra como antes, como fue el caso rotundo de la construcción. Al recogerse la Garantía Juvenil en una Recomendación, nada impide que los Estados miembros puedan incrementar la edad de los beneficiarios, pudiendo acceder además a los fondos europeos, siempre que se trate de jóvenes menores de 30 años.

Con respecto al segundo presupuesto de la Recomendación, no se exige que los jóvenes se encuentren inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo correspondiente. Sin embargo, los Estados pueden fijar requisitos particulares para responder a las particularidades existentes e, incluso, establecer prioridades en el disfrute de las medidas del programa. En el caso de España, la inscripción es necesaria en las Oficinas de Empleo de cada Comunidad Autónoma.

En consecuencia, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil está dirigido a personas jóvenes en búsqueda de empleo que no se encuentren en situación de estudiar o

---

<sup>38</sup> MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.; *Empleo Juvenil. Entre el desempleo y la precariedad*. Tirant lo Blanch (Valencia, 2016), pp.167-168.

formarse, ni trabajando por cuenta propia o ajena, y quieran lograr su inserción plena en el mercado laboral y se materializa como un fichero en el que las personas jóvenes, inscritas con carácter voluntario, pasan a constituir una lista única de demanda a disposición de las entidades responsables de proponer las ofertas concretas.

Este sistema ofrece una serie de ventajas: cualquier persona inscrita en el Sistema forma parte de una lista única de demanda a la que acceden empresas y entidades, las empresas podrán obtener ayudas al contratar jóvenes de Garantía Juvenil y el Sistema ofrece información sobre oportunidades<sup>39</sup>. Los requisitos que deben reunir los jóvenes para la inscripción en dicho registro son: 1) estar empadronado en cualquier localidad del territorio español; 2) ser ciudadano de la Unión Europea o de los Estados parte del Acuerdo Económico Europeo o Suiza, extranjero con autorización para residir y trabajar en territorio español, menores no acompañados tutelados por los Servicios de Protección de Menores de las Comunidades Autónomas; 3) tener más de 16 años y menos de 30 en el momento de solicitar la inscripción; 4) no haber trabajado ni recibido acciones educativas el día natural anterior a la fecha de inscripción; y 5) presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Podrán inscribirse de forma telemática, con el DNI electrónico, con certificado digital o con la Cl@ve, otra opción sería cumplimentando el cuestionario de la web aunque también pueden solicitar su inscripción a través de las Oficinas de Empleo de su Comunidad Autónoma. Las posibilidades que ofrece estar inscrito en el Sistema de Garantía Nacional pueden ser: de empleo, de formación, prácticas en empresas, movilidad o contratos internacionales u ofertas de ayuda para emprender.

Desde la puesta en marcha del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el número de atenciones prestadas por el mismo a las personas jóvenes se ha ido incrementando progresivamente llegando, en 2019, a 4.411.067 personas. En el último informe anual de inserción laboral de las personas jóvenes del Sistema Nacional de Garantía Juvenil de 2020 se muestra que, tras haber recibido una atención de Garantía Juvenil, en torno

---

<sup>39</sup> SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Garantía Juvenil Abril 2021*, SEPE en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/garantia-juvenil.html> (Fecha de última consulta 27/06/2022).

al 60 % de las personas jóvenes consiguen un contrato de trabajo 18 meses después de haber iniciado dicha atención<sup>40</sup>.

Las reformas introducidas en España en virtud del desarrollo del modelo de Garantía Juvenil europeo han dado lugar a importantes avances en el empleo juvenil. Estas mejoras se han producido tanto en el ámbito educativo como laboral. Además, con la entrada en vigor de la nueva reforma laboral, se espera que la contratación temporal se reduzca drásticamente. Medidas como la Garantía Juvenil cada vez se demandan más para ayudar a la activación del mercado laboral y dar una respuesta a los crecientes niveles de desempleo juvenil que suponen una amenaza para el modelo social europeo.

Como no podía ser de otro modo, la crisis sanitaria del COVID-19 también ha afectado notablemente al colectivo de los jóvenes, debido sobre todo a la disminución drástica de la actividad económica. Según el informe de la OIT “El COVID-19 y el mundo del Trabajo” (2020), las personas estudiantes y personas trabajadoras se han visto gravemente afectadas por la interrupción de su educación o formación, así como por la pérdida de empleo y por las mayores dificultades para encontrar trabajo. Por esta razón, el Consejo europeo ha emitido una Recomendación de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, que sustituye a la anterior Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil.

Siguiendo la referida Recomendación, el Consejo de Ministros de España el 24 de junio de 2021 aprobó el “Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027”, de trabajo digno para las personas jóvenes, que además es una herramienta fundamental para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 a la que se ha sumado España. En su Preámbulo, se indica que “la Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones, y a sanar y proteger nuestro planeta. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros”<sup>41</sup>. En concreto, los ODS que se pretenden

---

<sup>40</sup> Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. (BOE de 25 de junio).

<sup>41</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de acción para la implementación de la AGENDA 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (Madrid, 2018), p.9.

cumplir con el Plan de Garantía Juvenil Plus son el ODS número 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) y el ODS número 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos).

Este Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 tiene como objetivo mejorar la cualificación de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral e incorpora, entre otras actuaciones, las siguientes medidas adicionales al Plan anterior<sup>42</sup>:

- Emprendimiento para personas jóvenes afectadas por la crisis sanitaria. Se impulsan ayudas para afrontar el pago de cuotas a la Seguridad Social durante seis meses y también para la publicidad y transformación digital del negocio, además de formación en marketing digital y comercialización a las personas emprendedoras.
- Refuerzo de la orientación: La red Re-Orienta recibe un nuevo impulso y se promueve la estabilidad profesional y la carrera profesional de las personas orientadoras. La calidad del sistema de orientación será objeto de evaluación.
- La igualdad, la conciliación y la corresponsabilidad se fomentan mediante diferentes actuaciones desde el ámbito de la orientación, en el marco de los Planes de Igualdad vigentes, el apoyo al estudio, al empleo y a las mujeres jóvenes en el medio rural que les permita mejorar su empleo y acceder a fórmulas de trabajo autónomo y emprendimiento.
- Se adoptan medidas para visibilizar el papel de las mujeres jóvenes en las profesiones STEM (siglas del inglés: *Science, Technology, Engineering y Math*, es decir, Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).
- Favorecer la formación, sobre todo prevenir el abandono escolar.
- Primera experiencia profesional. Las personas inscritas en el Sistema de Garantía Juvenil pueden participar en el programa de primera experiencia profesional en las Administraciones Públicas.

---

<sup>42</sup> SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes*, PLAN DE GARANTÍA JUVENIL 2021-2027 en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/plan-garantia-juvenil-plus.html> (Fecha última consulta: 24/06/2022).

Aparte de estas medidas, el Plan de Garantía Juvenil Plus apoya la estancia de las personas jóvenes en centros de investigación y empresas tecnológicas mediante las Escuelas profesionales duales, que conectan la Formación Profesional con el empleo y las Escuelas de segunda oportunidad que permiten, a las personas que abandonaron sus estudios a una edad temprana, adquirir formación para obtener los Certificados de Profesionalidad.

En agosto de 2022, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), como mejora de la Garantía Juvenil, ha activado en su página web un buscador online de ofertas de empleo y cursos de formación para los jóvenes menores de 30 años<sup>43</sup>. En este buscador también se pueden consultar becas y prácticas empresariales, convirtiéndose en una valiosa herramienta para la formación del público juvenil. Se trata de una nueva medida que intenta mejorar la integración de los jóvenes al mercado laboral.

---

<sup>43</sup> SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Buscador de ofertas de empleo y cursos de garantía juvenil*, PLAN DE GARANTÍA JUVENIL 2021-2027 en <https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/ofertas-garantia-juvenil.html> (Fecha última consulta: 24/08/2022).

## **Conclusiones.**

**Primera.-** El desempleo es uno de los problemas más importantes en todos los países del Espacio Económico Europeo, y más preocupante aún es el desempleo juvenil. Los jóvenes, sobre todo en la franja de edad de 16 a 24 años, son considerados un colectivo de difícil empleabilidad debido a cuatro razones fundamentales: 1) la falta de experiencia laboral; 2) la falta de movilidad, ya que dependen económicamente de su familia y no pueden buscar empleo fuera de su entorno familiar; 3) son más selectivos a la hora de elegir su primer trabajo ya que intentan que esté relacionado con la formación adquirida; y, por último, 4) el tipo de contratos que se les ofrecen, que hasta fechas muy recientes se caracterizaban por su elevada tasa de temporalidad.

Así, en los ciclos económicos desfavorables son los primeros en perder sus puestos de trabajo y también los últimos en volver a ser reincorporados al mercado laboral. Con la crisis económica del 2008 las tasas de desempleo de este colectivo en la Unión Europea alcanzaron porcentajes superiores al 30%, y en algunos países miembros, como España, se situaron en un 80%, lo que demuestra su precariedad.

**Segunda.-** Tanto la OIT como la Unión Europea han puesto en marcha programas para que todos los países fomenten la inserción laboral de los jóvenes. Según el informe relativo al empleo juvenil de 2021 de la OIT, en el mundo hay aproximadamente 1.300 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan, los llamados *Ninis*. Estos números elevadísimos de desempleo juvenil amenazan con que esa población joven pueda llegar a convertirse en una “generación perdida”, con alto riesgo de caer en situaciones de pobreza y de exclusión social.

Las dificultades de acceso al empleo, la pérdida de éste y la precariedad laboral son los principales factores de riesgo para la marginación y la exclusión social. El trabajo no puede concebirse sólo como una fuente de ingresos, sino que debe mirarse desde la óptica de que también permite al trabajador relacionarse e integrarse en la sociedad.

La pobreza se ha ligado desde siempre a la falta de trabajo, pero en las últimas décadas se han producido transformaciones en el mercado que han provocado la aparición de empleos precarios, de baja calidad, de duración limitada y de escasa remuneración. En estas condiciones los indicadores de pobreza en el mundo siguen subiendo, ya que se

están encontrando en esta situación todos los trabajadores con contratos precarios y bajos salarios que no les permiten tener una vida digna.

La normativa aplicada en materia de empleo va encaminada a adaptar las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea con el fin de conseguir lo que se denomina como “trabajo decente”, entendiendo por “trabajo decente” aquel que quiere expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno y, en cuanto tal, que pueda garantizar la igualdad y evitar la pobreza.

**Tercera.-** Los datos estadísticos muestran que la población en la Unión Europea y, por tanto también la española, está envejeciendo. Esto se refleja en los siguientes indicadores: la esperanza de vida de las personas de más de 65 años es mayor y la natalidad cada vez es menor. El envejecimiento de la población obligará a aumentar los niveles de productividad de las personas que se incorporen al mercado laboral con el fin de compensar la jubilación de las personas activas experimentadas. Por esta razón, la Unión Europea quiere que los jóvenes europeos se consideren participes de la sociedad y para ello ha creado diferentes programas de incentivación de la formación y ayudas para su incorporación al mercado laboral.

A la luz del cambiante panorama laboral, la Unión Europea debe apoyar el desarrollo y el crecimiento personal de los jóvenes hacia la autonomía, reforzar su resiliencia y dotarles de los recursos necesarios para participar en la sociedad, contribuyendo así a la erradicación de la pobreza juvenil y de todas las formas de discriminación, así como al fomento de la inclusión social. Programas como el de “Garantía Juvenil”, con el que se pretendía reducir las tasas de desempleo juvenil en aquellos países miembros cuya tasa fuese superior al 25%, han conseguido reducirla. Sin embargo, con la crisis sanitaria del COVID-19 no se ha alcanzado el objetivo fijado.

Para la Unión Europea, la formación de los jóvenes es importante para reducir el desempleo juvenil, por lo que es necesario que los jóvenes adquieran los nuevos conocimientos digitales que requerirá el futuro mercado de trabajo. También se considera importante fomentar el trabajo por cuenta propia y el espíritu empresarial como punto primordial para reducir el nivel de desempleo juvenil, de ahí su apoyo al emprendimiento y a la formación profesional.

**Cuarta.-** La Garantía Juvenil nace en 2013 como una recomendación de la Unión Europea a los Estados miembros frente a las altas tasas de desempleo juvenil, este programa hace referencia al compromiso de los Gobiernos, las autoridades regionales y los Servicios de Empleo Públicos para ofrecer empleo, formación o cursos, a todas las personas menores de 30 años no ocupadas. El objetivo es que cada persona joven inscrita a este programa reciba una oferta de empleo de calidad, con una educación continuada, formación y un periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleado.

En España, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil se regula en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Está dirigido a personas jóvenes en búsqueda de empleo que no se encuentren en situación de estudiar o formarse, ni trabajando por cuenta propia o ajena, y que quieran lograr su inserción plena en el mercado laboral. Se materializa como un fichero en el que las personas jóvenes, inscritas de forma telemática con carácter voluntario, pasan a constituir una lista única de demanda a disposición de las entidades responsables de proponer las ofertas concretas.

Los resultados obtenidos por este programa fueron muy positivos. Desde su puesta en marcha, el número de atenciones prestadas a las personas jóvenes ha ido incrementando progresivamente, llegando a 4.411.067 personas, en 2019. Con la crisis sanitaria del COVID-19, se produjo una disminución de la actividad económica que afectó al objetivo final de dicho programa. Para seguir mejorando en el empleo joven, el Consejo de Ministros de España aprobó el vigente “Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027”, el cual tiene como objetivo mejorar la cualificación de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y las técnicas necesarias para acceder al mercado laboral e incorpora, nuevas actuaciones adicionales, en referencia al anterior plan.

## **Bibliografía.**

DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L.; “El impacto de los incentivos económicos a la contratación y a la actividad autónoma en la sostenibilidad del sistema español de seguridad social”, *Documentación Laboral*, núm. 103 (2015).

LÓPEZ AHUMADA, J.E.; “Reflexiones sobre la situación del empleo Juvenil y el fomento de su empleabilidad: Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo en la Unión Europea y España”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12 (2021).

MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.; Empleo Juvenil. Entre el desempleo y la precariedad, Tirant lo Blanch (Valencia, 2016).

PATRICE BIRCHARD R.; *ALMA, el plan de la UE para fomentar el empleo juvenil*, DW MADE FOR MINDS en <https://www.dw.com/es/alma-el-plan-de-la-ue-para-fomentar-el-empleo-juvenil/a-59402095>.

PÉREZ CAMPOS, A.I.; “El empleo juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 46 (2013).

RODRÍGUEZ COPÉ, M.L.; “Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica? La inclusión activa como paradigma”, *Temas Laborales*, núm. 137 (2017).

## **Webgrafía.**

COMISIÓN EUROPEA, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010).

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA, “Informe 02/2020. Jóvenes y mercado de trabajo en España”. Consejo Económico y Social (Madrid, 2020).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Los jóvenes y el futuro del trabajo –Proyecto de Conclusiones del Consejo”, 2019.

CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, “Las políticas de Empleo en la UE: ¿Una verdadera apuesta en la agenda europea?”, *Cauces*, núm.24 (2013).

DATOS MACROS, *Canarias*, EXPANSIÓN/DATOS MACRO en <https://datosmacro.expansion.com/ccaa/canarias#:~:text=Tiene%20una%20poblaci%C3%B3n%20de%202.246,resto%20de%20las%20Comunidades%20Aut%C3%B3nomas.>

DATOS MACROS, *España-Pirámide de población*, EXPANSIÓN/DATOS MACRO en <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/espana.>

GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de acción para la implementación de la AGENDA 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid: Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, (Madrid, 2018).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de Población Activa (EPA). Metodología. Descripción de los datos*, INE en <https://www.ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaDatos.html?oe=30308>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *España en cifras. 02 Población*, INE en [https://www.ine.es/ss/Satellite?c=INEPublicacion\\_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleGratuitas&L=0](https://www.ine.es/ss/Satellite?c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleGratuitas&L=0).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Una población creciente, excepto en 2020*, INE en [https://www.ine.es/prodyser/demografia\\_UE/bloc-1a.html?lang=es](https://www.ine.es/prodyser/demografia_UE/bloc-1a.html?lang=es).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Empleo decente para los jóvenes. La iniciativa global para la acción*, 2017, ILO en [https://www.ilo.org/global/topics/youthemployment/publications/WCMS\\_488474/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/youthemployment/publications/WCMS_488474/lang-es/index.htm).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Tendencias mundiales del empleo juvenil. Caminos hacia un mejor futuro laboral – Resumen Ejecutivo*, 2017. ILO en [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS\\_598679/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS_598679/lang-es/index.htm).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Trabajo decente*, ILO en <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Buscador de ofertas de empleo y cursos de garantía juvenil*, PLAN DE GARANTÍA JUVENIL 2021-2027 en <https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/ofertas-garantia-juvenil.html>.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Garantía Juvenil Abril 202*, SEPE en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/garantia-juvenil.html>.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Plan de choque por el empleo joven 2019-2021*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, (Madrid, 2018).

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes*, PLAN DE GARANTÍA JUVENIL 2021-2027 en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/plan-garantia-juvenil-plus.html>.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *¿Qué es la Garantía Juvenil?*, SEPE en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/que-es-garantia-juvenil.html>.