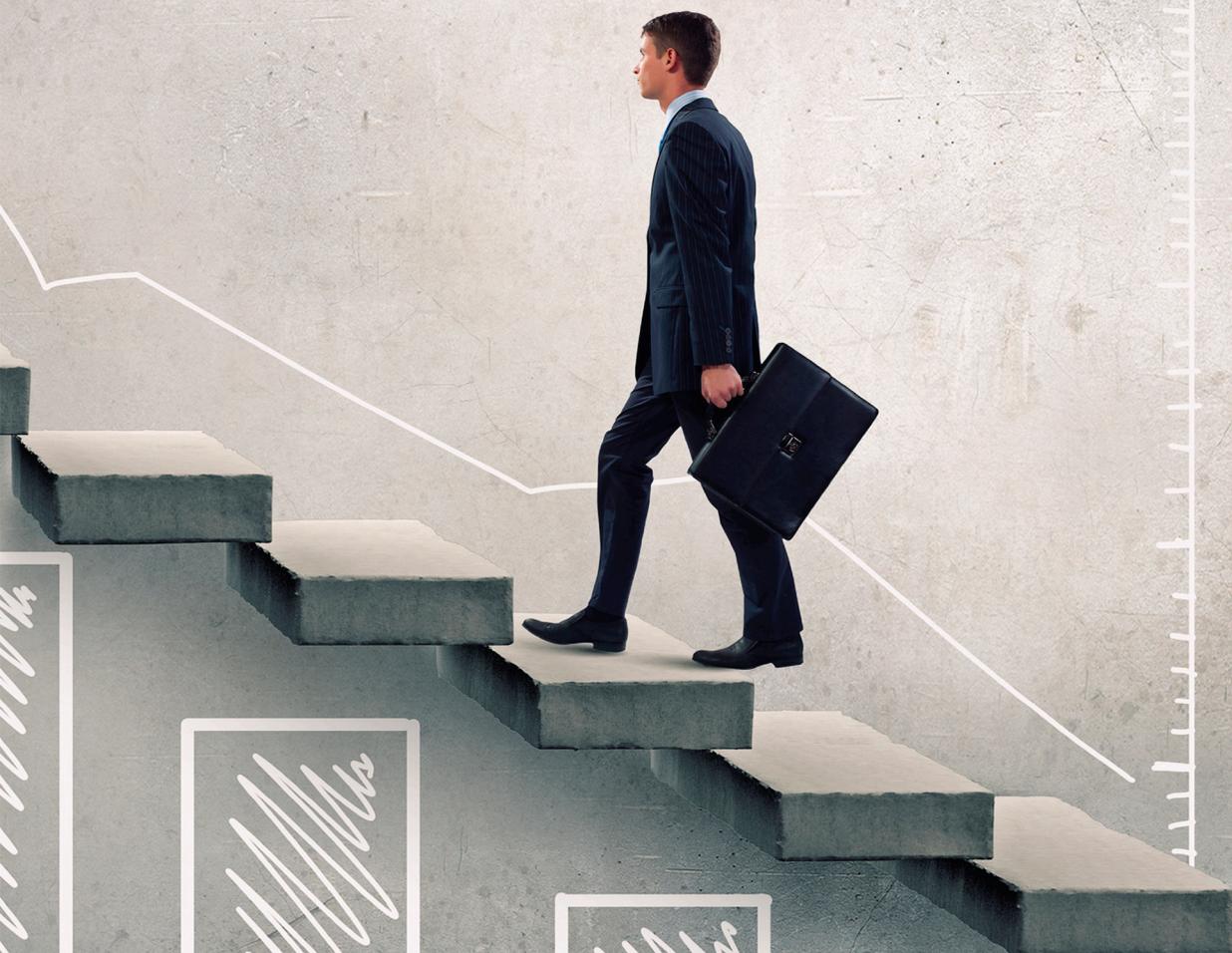


ESTUDIO MULTINIVEL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL

MANUELA DURÁN BERNARDINO



Dykinson, S.L.

**ESTUDIO MULTINIVEL DE LAS
POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL**

MANUELA DURÁN BERNARDINO

**ESTUDIO MULTINIVEL DE LAS
POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL**

Dykinson, S. L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Manuela Durán Bernardino
Madrid, 2021

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1377-543-2
Depósito Legal: M-37167-2021

ISBN electrónico: 978-84-1122-088-0

Maquetación:
german.balaguer@gmail.com

Dedicado a mi hija Carla y a mi hijo Bruno

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
--------------------	----

CAPÍTULO I. LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL EN EL SENO DE LA OIT.. 17

1. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA ACTUACIÓN DE LA OIT EN MATERIA DE EMPLEO JUVENIL.....	17
2. EL PROGRAMA DE EMPLEO JUVENIL DE LA OIT	24
3. TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO JUVENIL 2021. LA TECNOLOGÍA Y EL FUTURO DE LOS EMPLEOS.....	25
4. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LOS EMPLEOS, LA EDUCACIÓN, LOS DERECHOS Y EL BIENESTAR MENTAL DE LOS JÓVENES ..	32
5. RELACIONES, RECURSOS Y APOYOS DE LA OIT A FAVOR DEL EMPLEO JUVENIL	37
6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES GLOBALES DE LA OIT PARA MEJORAR EL EMPLEO DE LOS JÓVENES	39

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL EMPLEO JUVENIL

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL EMPLEO JUVENIL	41
---	-----------

1. INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO JUVENIL	41
2. INICIATIVAS Y ORIENTACIONES EUROPEAS PARA IMPULSAR EL EMPLEO JUVENIL	45
2.1. Marco de cooperación Europea en el campo de la juventud 2019-2027...	45
2.2. La Estrategia Europea 2020	46
2.3. El Plan de Recuperación para Europa y el Plan de acción sobre la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.....	47
2.4. Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.....	49
3. MEDIDAS EUROPEAS PARA IMPULSAR EL EMPLEO JUVENIL	49
3.1. El programa de Garantía Juvenil	49
3.1.1. Definición y origen	49
3.1.2. Hitos para su implementación	51
3.1.3. Evaluación de los resultados.....	53
3.1.4. Refuerzo de la garantía juvenil.....	56
3.2. La iniciativa de Empleo Juvenil.....	58
3.3. La política de educación y formación profesional de la Unión Europea...	59

3.4. Los periodos de prácticas y la formación de aprendices	61
3.5. La movilidad laboral.....	64
3.6. El programa ALMA.....	66
4. PRINCIPALES DIFICULTADES Y CARENCIAS PARA SU IMPLANTACIÓN EFECTIVA.....	66
5. RECOMENDACIONES EUROPEAS AL ESTADO ESPAÑOL, RECORRIDO Y RESULTADOS OBTENIDOS.....	68
CAPÍTULO III. POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA	71
1. SITUACIÓN LABORAL Y FORMATIVA DE LOS JÓVENES EN ESPAÑA Y EN EUROPA.....	71
2. LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS ATENDIENDO AL MARCO EUROPEO DE REFERENCIA	77
2.1. El sistema de políticas activas de empleo en la nueva Ley de empleo	77
2.2. La estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y el Plan Anual de Política de Empleo 2021	80
3. LA ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016 Y SU RENOVACIÓN 2017-2020	81
4. PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA	83
5. PLAN DE GARANTÍA JUVENIL PLUS 2021-2027 DE TRABAJO DIGNO PARA LAS PERSONAS JÓVENES.....	88
6. PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021	93
7. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA... ..	95
CAPÍTULO IV. ACTUACIONES ORIENTADAS AL EMPLEO DE LA POBLACIÓN JOVEN	97
1. POLÍTICAS DE INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL.....	97
2. POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO JOVEN. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN.....	102
2.1. Medidas de carácter económico-financiero	104
2.1.1. Bonificaciones o reducciones de cuotas a la Seguridad Social por contratación estable para jóvenes	104
2.2. Medidas de carácter contractual.....	106
2.2.1. La contratación temporal e indefinida en las personas jóvenes ...	106
2.2.2. Contratos formativos.....	108
2.2.2.1. Contrato en prácticas.....	109
2.2.2.2. Contrato para la formación y aprendizaje.....	110
2.2.3. Programa de primera experiencia profesional.....	113
3. MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO Y TRABAJO AUTÓNOMO DE LOS JÓVENES.....	114

3.1. Contextualización.....	114
3.2. Bonificaciones y reducciones a la seguridad social	119
3.2.1. Requisitos para ser beneficiario	120
3.2.2. Cuantía	122
3.2.3. Una exclusión sin respaldo jurídico	125
3.3. Otras medidas de fomento del autoempleo juvenil.....	127
3.4. El impacto de la digitalización en el trabajo autónomo	133
3.4.1. Formas de trabajo autónomos emergentes.....	133
3.4.2. Habilidades digitales exigidas a los trabajadores autónomos	137
3.4.3. La intervención de las políticas de autoempleo en la era digital ..	140
4. POLÍTICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL	141
CAPÍTULO V. LA NUEVA FORMACIÓN PROFESIONAL	143
1. ANTECEDENTES.....	143
2. DEBILIDADES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL QUE MOTIVAN SU REFORMA Y PRINCIPALES RETOS	146
3. EL PLAN MODERNIZADOR Y TRANSFORMADOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA	148
4. LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL	152
5. VALORACIÓN DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA NUEVA REGULACIÓN	160
CAPÍTULO VI. COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES. EFECTOS EN EL EMPLEO	163
1. COMPETENCIAS TECNOLÓGICAS Y DIGITALES (<i>DIGITAL SKILLS</i>)... 163	
1.1. Las competencias digitales como requerimiento profesional.....	163
1.2. Efectos de la transformación digital en la mujer	168
2. COMPETENCIAS BLANDAS (<i>SOFT SKILLS</i>).....	174
3. COMPETENCIAS EMERGENTES: <i>RESKILLING Y UPSKILLING</i>	176
CAPÍTULO VII. POLÍTICAS DE RETORNO PARA JÓVENES EMIGRANTES ESPAÑOLES	179
1. LA EMIGRACIÓN DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES.....	179
2. PRINCIPALES NECESIDADES Y BARRERAS AL RETORNO DE EMIGRANTES ESPAÑOLES	183
3. MEDIDAS DE CARÁCTER ESTATAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS ESPAÑOLES RETORNADOS	185
3.1. Ayudas para los emigrantes retornados.....	185

3.2. El Plan Nacional de Garantía juvenil	188
3.3. Plan de choque de empleo juvenil	190
3.4. Plan de retorno a España. Un país para volver	191
3.4.1. Objetivo principal y configuración general.....	191
3.4.2. El apoyo para definir el proyecto profesional	192
4. MEDIDAS DE CARÁCTER AUTONÓMICO	196
5. MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DEL TALENTO Y LA REIN- TEGRACIÓN DE INVESTIGADORES	204
6. VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE RETORNO	208
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA	211
BIBLIOGRAFÍA	221

INTRODUCCIÓN

Los jóvenes representan en la actualidad a uno de los colectivos más afectados por la crisis económica que vivimos provocada por la pandemia del Covid-19. Según datos publicados recientemente por la Organización Internacional del Trabajo, actualmente hay 64 millones de jóvenes desempleados en todo el mundo y 145 millones de trabajadores jóvenes que viven en la pobreza. A nivel europeo la situación es igualmente alarmantes. Según los datos de la Oficina Europea de Estadística, en julio de 2021 el desempleo juvenil aumentó, situándose la tasa media de la UE en el 16%, aunque la diferencia existente entre los 27 Estados miembros es muy destacable. A nivel nacional, España en el tercer trimestre de 2021 continúa liderando el desempleo juvenil en Europa, con una tasa del 30,6%, casi el doble que a nivel europeo, pese a ser la cuarta potencia económica de Europa.

Le siguen de cerca otros países del sur comunitario, como Grecia, Italia o Portugal, posicionándose en el extremo opuesto Alemania o Malta, que casi rozan el pleno empleo con una tasa de paro juvenil que ronda el 7,5%. Las más afectadas han sido las mujeres jóvenes, teniendo una menor tasa de empleo (34%), mayor tasa de subempleo (20%), de contratos temporales (55,1%), de contratos a tiempo parcial (33,9%) y de paro (31,3%, llegando al 38,4% si son de nacionalidad extranjera).

Lamentablemente no es una situación novedosa para los jóvenes sino que se repite, con mayor o menor intensidad, en cada recesión económica principalmente debido a que se enfrentan al mercado laboral con mayores vulnerabilidades al ser personas que se incorporan al trabajo con una experiencia profesional limitada y, en ocasiones, con falta de formación en las áreas más demandadas, tienen menos probabilidades de encontrar un empleo, suelen tener contratos temporales y a tiempo parcial involuntarios

o estar en prácticas, y son más fáciles de despedir si el ciclo económico se debilita¹, a lo que se le suma la incapacidad demostrada de nuestro sistema económico y de nuestra estructura productiva para generar suficiente empleo en situaciones de crisis.

Así, en las últimas décadas ha habido situaciones más favorables a la creación de empleo joven (año 2006, 2007, 2018 y 2019) y, por consiguiente, a la inserción laboral y otras que han tenido un impacto negativo provocando una elevada tasa de desempleo juvenil a nivel mundial (periodo 2009-2015, 2020-2022).

Esta especial reincidencia del desempleo en los jóvenes españoles se debe a múltiples causas que están en el núcleo de los problemas estructurales de desempleo juvenil en España: a. el sistema educativo, la brecha existente entre las especialidades cursadas y las efectivamente demandadas por las empresas o la insuficiente vinculación entre el mundo educativo y el empresarial en distintos ámbitos pero muy notablemente en innovación; la polarización de nuestra población joven entre los que finalizan los estudios universitarios y un importante grupo que apenas termina la enseñanza obligatoria², habiendo un elevado nivel de abandono escolar, actualmente del 16% de los jóvenes de 18 a 24 años², un aprendizaje “insuficiente” de competencias clave y la falta de “personas con niveles de formación intermedios, sobre todo de Formación Profesional que se ajuste mejor a las necesidades de nuestro mercado; b) el mercado laboral, la extendida precarización en los empleos de los jóvenes ya que la mayoría de los jóvenes trabajan o han trabajado en unas condiciones precarias, con contratos temporales (siendo la tasa de temporalidad en jóvenes de 69,3%, lo que contrarresta llamativamente con el 36,3% de la Eurozona) y/o con jornadas de trabajo a tiempo parcial³ y bajos salarios, lo que ha llevado a la Organización Internacional del Trabajo y a la Comisión Europea a advertir a España de que el uso generalizado de contratos temporales contribuye a la desigualdad de ingresos y expone a los jóvenes a un mayor riesgo de pobreza; c) las políticas de empleo, siendo insuficientes o inadecuados los programas activos del mercado laboral.

A ello hay que añadir las escasas oportunidades laborales de los jóvenes para encontrar un empleo estable y de calidad, que se ajuste a su formación y les permita tener unas condiciones de vida digna y alcanzar sus expectativas de desarrollo personal y familiar, siendo actualmente un desafío la consecución de una buena oferta de empleo, situación que se prolongará ante las débiles perspectivas de crecimiento y el desfase entre la recuperación económica y la mejora en el mercado laboral. Hay una parte importante de jóvenes subempleados que, pese a haber tenido acceso a oportunidades de

¹ Comisión Europea: Fichas temáticas del semestre europeo. Empleo Juvenil, pág. 1.

² Este dato representa un mínimo histórico aunque se sigue situando por encima de la media europea del 10,3%, en base al documento “Explotación de variables educativas de la EPA” del año 2020, elaborado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

³ Sobre el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa como estrategia para fomentar el empleo juvenil, véase, MIÑARRO YANINI, M.: “El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa para el fomento desempleo juvenil: La formación como excusa de la precarización incentivada del trabajo”, en VV.AA. MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 2014, pág. 197.

empleo productivo, éste no les proporciona un salario decente, seguridad en el empleo ni buenas condiciones de trabajo, de forma que la precariedad ya no se asocia a una fase inicial o transitoria sino que se está extendiendo como una nueva normalidad del mercado de trabajo, por lo que es importante no centrar la atención en la cantidad de puestos de trabajo sino también en la calidad de los mismos.

Al grupo de “jóvenes desempleados” y de “jóvenes subempleados” se les une el importante grupo de “jóvenes inactivos” con menores motivaciones para ser proactivos y con mayor desconexión en consecuencia, del mercado laboral, los jóvenes que ni están adquiriendo experiencia en el mercado de trabajo, ni recibiendo ingresos provenientes de un trabajo, ni mejorando su educación o sus competencias, conocidos como *ninis*, que representan a una quinta parte de la población en todo el mundo. El desaprovechamiento de su potencial es evidente, aunque una parte importante de los mismos, especialmente mujeres, están contribuyendo a la economía a través de trabajos no remunerados.

Además, hay que tener presente que en los últimos años el mundo del trabajo está sufriendo transformaciones estructurales con claras consecuencias para el acceso de los jóvenes al mercado laboral, con la incidencia e impacto de la demografía, por el envejecimiento de la población en países desarrollados, los cambios tecnológicos, la organización del trabajo y los nuevos métodos de producción.

En el marco de las nuevas tecnologías digitales y de automatización se plantean desafíos adicionales, ya que la previsión sobre el aumento de la demanda de trabajadores con habilidades relacionadas con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y con habilidades transversales ya es una realidad, existiendo incluso dificultad para encontrar determinados perfiles. También se está produciendo una disminución de la demanda de trabajadores con habilidades de nivel medio, exigiéndose a aquellos que han crecido como nativos digitales, la capacidad para adaptarse a nuevos trabajos y continuos cambios. Todo ello exigirá el fortalecimiento de las habilidades blandas en todos los niveles educativos, incluyendo la resolución de problemas complejos, la apertura a aprender y la capacidad de adaptación pero también ofrece nuevas oportunidades para ampliar la capacitación a los grupos más desfavorecidos.

En lo que respecta a las nuevas formas de trabajo, como el trabajo de colaboración en línea (*crowdwork*) y la economía colaborativa, ofrecen oportunidades gracias a su mayor flexibilidad, pero al mismo tiempo representan nuevos riesgos debido a la carencia existente en su regulación y la inseguridad jurídica que ello genera.

En este contexto, las personas jóvenes se ven obligadas a aceptar cualquier empleo y no aquél para el que se ha formado, a trabajar a cambio de bajos salarios, con escaso reconocimiento profesional, o a continuar con su formación, pese a estar ya sobrecualificados en la mayoría de los casos, estudiando lo que demanda el mercado laboral y no aquello en lo que tienen vocación.

Esta panorámica hace que el empleo juvenil siga siendo un desafío global y una de las prioridades políticas principales a nivel mundial, lo que queda constatado en el compromiso histórico de la OIT con la promoción del trabajo decente para los

jóvenes, incidiendo no solo en la cantidad de empleo sino también en la calidad de los mismos con miras a reducir la precariedad, en el paquete de iniciativas impulsadas a nivel europeo para la promoción del empleo juvenil, entre las que destaca la Garantía Juvenil, y en aquellas que han sido adoptadas e implantadas en España desde 2012. El reto común es el de evitar y reducir las altas tasas de desempleo juvenil y promover la calidad en el empleo de los jóvenes, a sabiendas de que los altos niveles de desempleo juvenil suponen una amenaza real para el modelo social nacional, europeo y mundial y un auténtico «derroche de capital humano» ya que la participación laboral de las personas jóvenes tiene consecuencias para la sociedad al ser el principal activo para la necesaria renovación generacional de su capital humano y social.

Además, una situación de desempleo prolongada tiene consecuencias directas para los jóvenes, al suponer un efecto negativo en términos de futuras posibilidades de empleo, mayor riesgo de pobreza y exclusión social y el papel que juegan en la sociedad en su conjunto, a lo que se le suma la existencia del riesgo permanente de no optimizar el talento, las aptitudes y competencias de nuestros jóvenes, que una vez perdido será difícil de recuperar, el desaprovechamiento de las inversiones en educación y formación y la pérdida de oportunidades de crecimiento económico, con el consiguiente debilitamiento del país.

Esta situación hace pertinente un estudio científico que aborde desde una perspectiva multinivel la política de empleo juvenil, en el que se analicen las iniciativas, medidas y actuaciones puestas en marcha por la Organización Internacional del Trabajo, por la Unión Europea y por España en materia de empleo juvenil, centrando la atención en este último nivel en las medidas de mayor impacto y actualidad, como el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Atención especial merecen los contratos formativos, como instrumentos de inserción de empleo joven y la formación dual como posible alternativa a la formación universitaria.

Teniendo presente que las realidades demográficas, sociales, culturales y jurídicas siguen evolucionando y cambiando a pasos acelerados, y todas ellas están impactadas por un cambio tecnológico que tiene y tendrá indudables repercusiones tanto en la vida como en el trabajo de todos y especialmente en el de los jóvenes, es preciso examinar las competencias tecnológicas y digitales como competencias profesionales para la empleabilidad de los jóvenes y su incidencia en el empleo, sin descuidar las competencias blandas (*softer skills*), no menos importantes.

No se pueden olvidar a los jóvenes españoles que se vieron obligados a abandonar España para buscar empleo fuera de sus fronteras, con la consiguiente pérdida de talento, lo que hace preciso abordar las políticas de retorno para jóvenes emigrantes españoles en el marco de las políticas activas empleo y al margen de las mismas.

Las aportaciones realizadas en el análisis e investigación del estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil, culmina con un bloque de conclusiones y propuestas de

mejora precisas sobre las necesidades detectadas y las medidas de reforma normativa a proponer para favorecer la creación de empleo y potenciar las oportunidades laborales de los jóvenes superando la precariedad actual.

Es necesario tomar conciencia de la importancia del derecho al trabajo como un derecho de ciudadanía, debiendo dirigirse los esfuerzos a asentar unas bases realmente sólidas que permitan ofrecer oportunidades de empleo de calidad a partir de su propia definición legal, con la finalidad de acabar con el círculo de la temporalidad, parcialidad y los bajos salarios⁴. Para conseguirlo, será preciso introducir cambios estructurales en nuestro modelo productivo, promoviendo la inversión en sectores esenciales, apostando por la investigación y el desarrollo para fomentar la innovación y la creación de empleo en nuevos sectores. Igualmente, es necesario incidir en el sistema educativo para que tenga en cuenta las tendencias del mercado de trabajo, la creciente importancia de las competencias digitales y de las aptitudes interpersonales, y así conseguir que dé respuesta a las necesidades cambiantes del tejido económico y productivo mejorando la transición de la escuela al trabajo de las personas jóvenes. Por su parte, los servicios de empleo público deben modernizarse y dotarse de más recursos para poder ofrecer una atención más personalizada e innovadora, siendo estas tan solo algunas de las propuestas que se desarrollan en la presente investigación, con el fin último de que las personas jóvenes consigan una buena oferta de empleo que les permita desarrollar su proyecto de vida, siendo éste uno de los principales desafíos que debe situarse en el centro de las políticas públicas en la actualidad.

Todo ello atendiendo a la especial atención que merecen los jóvenes tanto en lo que respecta a su educación y formación como a los mecanismos de acceso al empleo, de promoción profesional y de respeto de unas condiciones de trabajo dignas y de calidad.

⁴ FERRER PAEZ. D.: “Los avatares del empleo juvenil en España antes y después de la pandemia”, The Conversation, 8 julio 2021. Puede consultarse en la URL: Los avatares del empleo juvenil en España antes y después de la pandemia (theconversation.com).

CAPÍTULO I.

LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL EN EL SENO DE LA OIT

1. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA ACTUACIÓN DE LA OIT EN MATERIA DE EMPLEO JUVENIL

El empleo juvenil sigue siendo un desafío global y una de las prioridades políticas principales de todas las regiones del mundo ante la existencia de 64 millones de jóvenes desempleados en todo el mundo –situándose la tasa de desempleo juvenil mundial en el 13,6–, y 145 millones de trabajadores jóvenes que viven en la pobreza, pese a estar trabajando en algunos casos⁵, aunque existe una gran diversidad⁶. Las consecuencias se ven reflejadas en su incidencia en el desarrollo económico y social, pues perpetúa el ciclo intergeneracional de pobreza y, en ocasiones, se asocia con índices más altos de delito, violencia, agitación social, abuso de sustancias y aumento de extremismo político.

Por ello, la OIT viene demostrando que el empleo juvenil es uno de los aspectos centrales de su mandato y su programa de trabajo, promoviendo el trabajo decente y la inserción laboral de los jóvenes a través de un arsenal normativo y de amplios recursos, apoyándose en una estructura tripartita única en la que destaca la importancia de la cooperación entre gobiernos y organizaciones de trabajadores y empleadores en la promoción del progreso social y económico, siendo en consecuencia fundamentales las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) para señalar vías hacia el trabajo decente para los jóvenes, al ser aplicables en su mayoría a ellos, en unos casos con carácter general (la capacidad educativa, la mejora de la empleabilidad, el espíritu empresarial

⁵ De ellos, hay un porcentaje importante que son pobres pese a tener trabajo. Concretamente, casi dos de cada cinco trabajadores jóvenes de las economías emergentes y en desarrollo viven con menos de 3,10 dólares al día. Sin embargo, a nivel mundial, tres de cada cuatro trabajadores jóvenes están empleados en la economía informal. Por lo que se puede afirmar que no se trata de un trabajo decente. (Pueden consultarse los datos específicos en <https://www.ilo.org/infostories/Stories/Employment/Youth-still-struggle-to-get-good-jobs#working-poverty/working-poverty-data>).

⁶ Por ejemplo España, Grecia e Italia tienen una tasa entorno al 40% mientras que por el contrario en Alemania, Japón, Australia, Corea del Sur y México, la tasa de desempleo juvenil está entre el 6-10%. En países como Argentina, Brasil, Canadá, Rusia, Turquía y EEUU, se sitúa entre el 15-18%. En países como Francia, Gran Bretaña o Indonesia está situada en torno al 21-23%. Datos correspondientes al año 2021.

y la creación de empleos productivos para jóvenes) y en otros más específico (edad mínima de admisión, la remuneración, el tiempo, el trabajo nocturno y los exámenes médicos, la seguridad y la salud ocupacional, y la inspección del trabajo de trabajo).

El empleo juvenil ha sido tratado en su seno desde uno de sus primeros convenios en 1919⁷, donde se centra la atención en la protección de jóvenes y menores del trabajo en condiciones de explotación al entender que los menores de una determinada edad no debían trabajar, de forma que se puede afirmar que la aprobación de una normativa en la que se prohibía trabajar a menores y se estableció una especial protección para los más jóvenes que sí podían trabajar, fue uno de los primeros logros del derecho internacional laboral y de la OIT⁸. La protección de los trabajadores jóvenes a través de esfuerzos normativos continuó hasta mediados de los años setenta. Posteriormente, el enfoque de la OIT cambió en reconocimiento del carácter multifacético del desafío del empleo juvenil⁹, de forma que en materia de fomento del empleo juvenil la OIT no ha hecho uso de los instrumentos de los que dispone para legislar de forma directa en materia de empleo juvenil, posiblemente por la diversidad de peculiaridades que presenta el desempleo juvenil en los diferentes países, aunque todos ellos tienen como denominador común unas elevadas tasas de desempleo que se incrementa notablemente en periodos de crisis económica¹⁰. En un extremo estarían los países subdesarrollados, donde todavía no se respeta la prohibición del trabajo a menores o el trabajo de los mismos en situaciones de semi esclavitud, en otro, los países desarrollados en los que los jóvenes tienen altos niveles de cualificación y no encuentran un empleo o, si lo encuentran no se adapta a su titulación ni a sus competencias y habilidades, como sucede en España, y, en una posición intermedia, están aquellos países en vías de desarrollo donde los jóvenes abandonan el sistema educativo en edades muy tempranas, siendo el objetivo su reinserción en el mismo. Sin embargo, si ha venido demostrando su compromiso con el empleo juvenil a través de diferentes recursos (estudios, informes, foros, portales, plataformas, guías, etc.).

Los primeros estudios sobre empleo juvenil de la OIT, fueron el informe sobre la juventud de 1987 y el informe de empleo juvenil de 1998, donde se afronta el mismo desde la visión de la dificultad que tienen los jóvenes para acceder al mercado laboral. Desde entonces, con una periodicidad anual ha venido haciendo público diferentes informes donde se aborda la problemática del empleo juvenil en los términos que a continuación se analiza.

En 2005, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió que para resolver el problema de empleo juvenil era necesaria una estrategia integrada que combinara po-

⁷ Convenio de la OIT núm. 5, sobre la edad mínima, 1919.

⁸ MONEREO PÉREZ, J. L.: *Manual de política y derecho del empleo: instituciones, relaciones de empleo y marco legal de las políticas públicas y derecho social del empleo*. Madrid: Tecnos, 2011, pág. 115.

⁹ OIT: programa de la OIT sobre empleo juvenil. (Puede consultarse en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_627866.pdf).

¹⁰ Ya lo advirtió hace dos décadas O'HIGGINS, N.: "Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva Global", Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001, págs. 18 y 19.

líticas económicas de apoyo y medidas específicas que aborden la oferta y la demanda de trabajo, así como la cantidad y la calidad del empleo¹¹. Desde este nuevo enfoque, la OIT viene demostrando su atención a la problemática del empleo juvenil y a las especiales dificultades de acceso de los jóvenes al mercado laboral a través de numerosos estudios e informes, en los que adoptando diferentes perspectivas, se pretende favorecer la inserción de los jóvenes en el mercado laboral y el empleo decente atendiendo a las principales dificultades de acceso al empleo que presentan y al contexto actual de cambios técnicos, organizativos y económicos en el mercado de trabajo.

Pese a que se adoptaron hace varios años, merecen ser destacados tres documentos cuya trascendencia se ha reafirmado con los años, adquiriendo pleno valor e importancia en la actualidad. Se trata, en primer lugar, de la Declaración de la OIT sobre “la justicia social para una globalización equitativa” de 2008¹², en la que se confirma el compromiso de los Estados miembros para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, debiendo tener como base cuatro objetivos estratégicos: el empleo, la protección social, el diálogo social y el tripartismo. En segundo lugar, y en estrecha relación con el anterior, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas¹³, tiene entre sus objetivos el de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, siendo para ello necesario crear las condiciones para que las personas accedan a empleos de calidad y que haya oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes, que solo se garantizarán si se incorporan las dimensiones del trabajo decente, a saber, derechos, protección, voz y representación.

De mayor relevancia por su implicación más directa y de mayor trascendencia con el empleo juvenil es la Resolución relativa a “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción”, adoptada en 2012 junto a las conclusiones relativas que complementan la

¹¹ Resolución relativa al empleo de los jóvenes, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, Ginebra, junio de 2005.

¹² OIT: Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. Primera edición 2008, Suiza. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf).

¹³ Aprobada por la ONU en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible, septiembre de 2015. Contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030. En ellos se insta a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medios, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Concretamente, en el objetivo 8 de la Agenda 2030 se insta a promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente, siendo un ámbito de actuación fundamental para la OIT y sus mandantes. Además, otros aspectos clave del trabajo decente están ampliamente presentes en las metas de muchos de los otros 16 objetivos de la nueva visión de desarrollo de las Naciones Unidas». Del mismo modo, reconoce que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente. Puede consultarse en, <https://libguides.ilo.org/2030-agenda-es>).

Resolución de 2005¹⁴, tratándose de dos instrumentos de política mundial adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, que guía la labor del Programa de Empleo Juvenil puesto en marcha en el año 2005.

A través de un enfoque multidimensional y equilibrado el objetivo de esta Resolución es el de orientar las estrategias e intervenciones nacionales en materia de empleo juvenil. Incide en que la crisis del empleo juvenil «representa un reto mundial, aunque sus características sociales y económicas varían considerablemente, tanto en cuanto a su dimensión como a su naturaleza, entre los distintos países y regiones y dentro de cada uno de ellos». Se subraya, entre los principios rectores que deben guiar la actuación internacional en la materia, la necesidad de tomar en consideración la diversidad de las situaciones nacionales para elaborar un conjunto de políticas multidimensional, coherente y adaptado a cada contexto, y que todas las políticas que se adopten tengan como objetivo final corregir los desajustes entre los puestos de trabajo disponibles y las competencias de los jóvenes que limitan el acceso a las oportunidades de empleo, para que sean efectivas. En consecuencia, en la elaboración de la política de empleo juvenil, a todos los niveles, se le tiene que otorgar la máxima importancia a la creación de empleo, atendiendo tanto a su cantidad como a la calidad, requiriéndose para ello la elaboración por parte de las autoridades competentes, contando con la participación de los agentes sociales, de planes de acción nacionales integrados, con objetivos medibles para el empleo decente y plazos bien definidos. La Conferencia Internacional de Trabajo también realiza un minucioso análisis de cómo se puede facilitar la transición entre el mundo educativo y el laboral, destacando problemas que incluso en la actualidad, nueve años después, siguen estando vivos en numerosos países desarrollados, entre los que se encuentra España¹⁵. Si bien valora positivamente el aumento de las pasantías, los aprendizajes profesionales y otras modalidades de adquisición profesional, al constituir una auténtica experiencia de aprendizaje y contribuir a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral con un trabajo decente, advierte del riesgo que puede suponer si son utilizados como mecanismo para obtener mano de obra barata o de reemplazar a otros trabajadores que ya se encuentren en la empresa, motivo por el cual propone su regulación y control. En coherencia con ello y reiterando lo que la Resolución de 2005 defendía, formula una petición para que se aplique la legislación laboral a todos los trabajadores jóvenes, incluidos los que actualmente carecen de protección por encontrarse en una relación de trabajo encubierta. Con todo ello, el objetivo principal de “El llamado a la acción” es el de «fomentar un crecimiento favorable al empleo y la creación de trabajo decente mediante políticas económicas, educación y formación, políticas laborales, iniciativa de emprendedurismo de los jóvenes y el respeto de los derechos laborales de los trabajadores jóvenes»¹⁶. Tanto “El llamado a la acción” como

¹⁴ OIT: La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción, 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2012.

¹⁵ Sobre esta cuestión, véase CABASÉS PIQUÉ, M^a. A., PARDELL VEÁ, A. y FEIXA PÁMPOLS, C.: *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

¹⁶ OIT: programa de la OIT sobre empleo juvenil, p. 2.

su plan de seguimiento 2012-2019 han venido guiando el compromiso de la OIT en materia de empleo juvenil.

Más reciente es el informe “Perspectivas sociales de empleo en el mundo: tendencias del empleo juvenil” (2016)¹⁷, que se refiere con carácter general a los jóvenes de 15 a 24 años, (franja de edad utilizada por la OIT para referirse a los jóvenes), y en su primera parte, ofrece un análisis que permite conocer en qué países los trabajadores jóvenes viven debajo de la línea de pobreza y aquellos en los que es más difícil encontrar trabajo a los jóvenes. En el mismo, pese a destacar el caso español (que aparece junto a Grecia e Italia y en el mismo nivel que Irak, Namibia o Sudáfrica), donde se duplica la tasa media de paro juvenil en la UE, elevándose hasta el 46%, la previsión de la OIT apuntaba a una reducción del paro juvenil en la UE debido a la evolución positiva que se iba a registrar en algunos países con elevadas tasas de paro como España. En una segunda parte, se analizan las principales barreras con las que se encuentran los jóvenes para acceder al mercado laboral, así como las mayores dificultades a las que se enfrentan las mujeres, al existir una clara desigualdad de género, pese a los avances alcanzados en el tránsito ente el sistema educativo y el mercado laboral, tras mejorar el nivel educativo de las mujeres¹⁸. En su parte final, el informe recoge un conjunto de conclusiones generales, entre las que se encuentra la preocupación de los jóvenes que trabajan pero en unas condiciones precarias, con contratos temporales y/o con jornadas a tiempo parcial, siendo por ello uno de los retos más importantes tanto para quienes conciben las políticas públicas como para quienes las aplican, debiéndose centrar la atención no solo en la cantidad del empleo sino también en la calidad del mismo¹⁹. El informe también destaca la inclinación a migrar de una parte importante de jóvenes ya sea por motivos económicos, de mejora de su situación profesional o de su estatus en el mercado laboral, o simplemente a la búsqueda de un empleo que resulta difícil encontrar en su país, lo que queda constatado en el propio informe, que tomando como referencia 2015 expone que casi 51 millones de migrantes internacionales tenían entre 15 y 29 años de edad, siendo más de la mitad residentes de países desarrollados. El documento presta especial atención a la formación de los jóvenes y a sus dificultades para acceder a los niveles educativos básicos necesarios para incorporarse al mercado laboral, con el consiguiente riesgo de verse encuadrados, por su falta de empleo, en la categoría que se ha venido denominando como “Ni-Ni”, es decir, aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan, cuantificándose en este informe en casi el 25% teniendo en cuenta 28 Estados. Se constata igualmente el descenso en la actividad laboral de jóvenes entre 15 y 19 años, valorándose positivamente ya que es una consecuencia directa de

¹⁷ OIT: Perspectivas sociales de empleo en el mundo: tendencias del empleo juvenil, 2016.

¹⁸ La tasa de participación laboral de las mujeres jóvenes, es, a escala mundial, del 37,6%, mientras que la de los hombres es del 53,9, existiendo por tanto una brecha porcentual de 16,6 puntos.

¹⁹ En este aspecto ya incidió el Informe “Tendencias mundiales del empleo juvenil”, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013, donde se destaca que en Europa, una proporción cada vez mayor de jóvenes con empleo lo están en trabajos atípicos, incluidos empleos temporales y trabajos a tiempo parcial, de forma involuntaria y contra su propia elección. Concretamente, en 2011, el empleo juvenil a tiempo parcial como proporción del total del empleo juvenil en Europa era del 25,0%. Otro 40,5% por ciento de los jóvenes empleados en la región trabajaban con contratos temporales.

una mayor presencia y manteniéndolo en el ámbito educativo, que les permitirá a los jóvenes ampliar sus competencias y conocimientos para acceder a mejores empleos en el futuro. Más preocupante resulta la caída en la tasa de actividad de los jóvenes entre 20 y 29 años de edad por sus importantes dificultades para encontrar un empleo.

La actividad de la OIT en esta materia está en consonancia con iniciativas multilaterales más amplias como la Iniciativa Mundial sobre el Trabajo Decente para los Jóvenes y la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud (IANYD).

La Iniciativa Mundial sobre el Trabajo Decente para los Jóvenes se impulsa en apoyo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a sabiendas de que el desarrollo sostenible no puede lograrse sin un trabajo decente, y viceversa, y con la finalidad principal de ampliar la acción y el impacto en el empleo juvenil. Se trata del primer esfuerzo integral del sistema de Naciones Unidas para la promoción del empleo juvenil en todo el mundo, reuniendo amplios recursos globales y el poder de convocatoria de la ONU y otros socios clave a nivel mundial para maximizar la eficacia de las inversiones en empleo juvenil y ayudar a los Estados Miembros en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a sabiendas de que invertir en el empleo de los jóvenes requiere un enfoque colaborativo para priorizar la creación de empleo mientras se ayuda a los jóvenes a superar desventajas específicas, como el desajuste de habilidades y la discriminación.

Con esta finalidad se crea la *Plataforma de recursos de trabajo decente para el desarrollo sostenible*, que ofrece recursos de trabajo y orientación integrada sobre la relación entre el trabajo decente y el desarrollo sostenible para personal de la OIT, mandantes, miembros del equipo de país de las Naciones Unidas, socios de desarrollo y otras partes interesadas para apoyar los procesos nacionales de los ODS. Se divide en 24 áreas temáticas, centrándose una de ellas en el empleo juvenil. En esta área se desarrollan diferentes aspectos de interés, concretando las causas que motivan las dificultades que presenta el empleo juvenil, por un lado, asociadas estrechamente a la situación general del empleo en un país, y por otro, a las propias particularidades que presenta el mercado de trabajo juvenil, como son las dificultades propias de la edad que enfrentan los jóvenes de ambos sexos al hacer la transición de la escuela al trabajo incluyen la falta de experiencia laboral; los reglamentos estrictos del mercado de trabajo; la disparidad entre las competencias y aspiraciones de los jóvenes y las demandas y realidades del mercado de trabajo; las limitaciones para el trabajo independiente y el desarrollo de emprendimientos; y la falta de organización y opinión colectiva, lo que en su conjunto refleja los pocos canales de los que disponen los jóvenes para expresar sus inquietudes o necesidades²⁰.

²⁰ Estas causas se pueden complementar con las destacadas en la Guía de Introducción para las Organizaciones de Empleadores, combatir los desafíos del empleo de los jóvenes. Sinopsis de posibles acciones y consideraciones en materia de políticas, OIT, Turín, 2012. A saber: la edad temprana de fin de escolaridad obligatoria, el entorno macroeconómico y empresarial, el nivel salarial alto para trabajadores sin experiencia, la excesiva regulación del mercado de trabajo y sistemas ineficaces de seguridad social, la educación, niveles de calificaciones y demandas del mercado de trabajo.

Atendiendo a ello, se advierte en el documento de la importancia de que el marco nacional de desarrollo adopte un enfoque integral y tome en cuenta los derechos frente a los problemas que deben enfrentar los jóvenes, en especial los relacionados con el empleo productivo y decente. Para conseguirlo, recomienda que los diferentes países promuevan simultáneamente políticas económicas favorables al empleo, sistemas adecuados de capacitación y formación, programas que tengan en cuenta las cuestiones de género destinados a facilitar la transición de la escuela al trabajo, políticas del mercado de trabajo que tomen en cuenta las limitaciones y necesidades de los jóvenes de ambos sexos, y medidas para garantizar que los jóvenes accedan a un mejor cuidado de la salud y puedan influir en las decisiones que les afecta²¹.

El grado de cumplimiento de tales recomendaciones queda reflejado parcialmente en la Memoria sobre la aplicación del programa de la OIT, publicada en febrero de 2020. En ella se describe en qué medida la Organización ha cumplido los compromisos formulados en el Programa y Presupuesto para el bienio 2018-2019, presenta los logros que se han obtenido con los recursos asignados a la OIT y destaca los aspectos que cabe mejorar. En materia de empleo juvenil (resultado 1), ofrece datos de interés, entre los que destaca que:

- a. En el periodo de referencia, veintisiete Estados Miembros elaboraron estrategias de empleo para los jóvenes o incluyeron a los jóvenes como grupo beneficiario en las políticas nacionales de empleo o en los planes nacionales de desarrollo sostenible.
- b. Treinta y cuatro Estados Miembros lograron resultados en materia de trabajo decente en el ámbito del desarrollo de las competencias profesionales, como la formulación y la aplicación de estrategias de educación y formación técnica y profesional para mejorar la previsión de las competencias profesionales necesarias y adaptar la formación a las nuevas necesidades del mercado de trabajo.
- c. Dieciséis Estados Miembros adoptaron políticas y programas destinados a mejorar las relaciones de trabajo, las instituciones del mercado de trabajo y las condiciones de trabajo, en particular mediante la aplicación efectiva de medidas relativas al salario mínimo legal o los convenios colectivos.
- d. Veintiún Estados Miembros adoptaron marcos jurídicos y normativos para mejorar la eficacia y la capacidad de integración de los servicios de empleo y de las políticas activas del mercado de trabajo.

En los siguientes epígrafes, la atención se centrará en el estudio y análisis de los estudios e informes elaborados por la Organización Internacional del Trabajo en los últimos años por su especial interés al ajustarse a la situación más reciente de los jóvenes en el mercado laboral.

²¹ Véase OIT: Plataforma de recursos de Trabajo decente para el desarrollo sostenible. (Puede consultarse en <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/youth-employment/lang--es/index.htm>).

2. EL PROGRAMA DE EMPLEO JUVENIL DE LA OIT

El compromiso histórico de la OIT con la promoción del trabajo decente para los jóvenes reside en el Programa de empleo juvenil, creado en 2005 para consolidar la respuesta de la OIT frente al desafío del empleo juvenil a escala mundial. Se trata de la unidad que dirige la coordinación de las actividades de la OIT en apoyo del empleo juvenil.

Funciona a través de una red global de especialistas de diferentes oficinas y departamentos técnicos de la OIT, que forman parte del Departamento de Política de empleo de la OIT con sede en Ginebra y coordina la investigación en materia de políticas, el análisis y el desarrollo de directrices y herramientas prácticas en lo relativo al empleo juvenil. Como se ha comentado, su labor ha sido guiada por dos instrumentos de política mundial adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo: La Resolución de 2005 y las conclusiones relativas al empleo de los jóvenes, adoptadas por la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2005); y la Resolución y conclusiones relativas a la crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción, adoptadas por la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2012).

A través de este programa se proporciona asistencia y apoyo a los países en el desarrollo de intervenciones coherentes y coordinadas sobre empleo juvenil, para la elaboración, implementación y evaluación de políticas y programas de empleo juvenil, específicos a cada contexto, que fomenten oportunidades de empleo decente para jóvenes. A tal fin, su función principal engloba las siguientes actividades:

- a. La recopilación de datos sobre la naturaleza y las dimensiones del empleo juvenil, el desempleo y el subempleo;
- b. El análisis de la eficacia de las políticas y los programas nacionales sobre empleo juvenil;
- c. El asesoramiento para fortalecer las políticas del mercado de trabajo de los países y programas de empleo juvenil y la creación de capacidades para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores;
- d. Asistencia técnica para la formulación y ejecución de programas nacionales de empleo juvenil que se centran en inversiones intensivas en empleo, desarrollo de habilidades, el espíritu empresarial juvenil, el acceso a la financiación y otras medidas activas del mercado de trabajo;
- e. Actividades de sensibilización para promover el trabajo decente para los jóvenes con un enfoque en la empleabilidad, el empleo y los derechos de los trabajadores; y
- f. Alianzas estratégicas en materia de empleo juvenil mediante la promoción de redes nacionales y globales, la cooperación interinstitucional a través de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y la colaboración entre los sectores público y privado en los planos internacional, regional y nacional;
- g. Evaluación de intervenciones en materia de empleo juvenil.

La amplitud y utilidad del Programa de Empleo Juvenil de la OIT se comprende al conocer los numerosos proyectos que se gestionan en su seno, entre los que destaca, por ejemplo, la ventana temática sobre juventud, empleo y migraciones (YEM) del Fondo para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), que tienen como objetivo mejorar la capacidad local para el desarrollo, implementación y monitoreo de políticas y programas efectivos de empleo juvenil y migración. A su vez, consta de 14 programas conjuntos que se extienden por todo el mundo (Albania, Bosnia y Herzegovina, Cina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, filipinas, Servia, Sudán, etc.)²². Uno de los principales programas de empleo juvenil de la OIT hasta la fecha es el denominado Work4Youth, que es una asociación público-privada de cinco años entre la OIT y la Fundación MasterCard que se constituyó con el objetivo de promover oportunidades de trabajo decente para jóvenes a través del conocimiento y la acción. En sí mismo, no se diseñó para crear puestos de trabajo para los jóvenes ni para generar políticas de empleo juvenil eficaces, sino como un mecanismo intermedio desde el cual el Programa de Empleo Juvenil de la OIT pueda nutrirse de la recopilación de datos y el establecimiento de su base de conocimientos como base para cualquier asistencia técnica a los países miembros. También deben ser mencionados los Proyectos y actividades de empleo juvenil ejecutados por las oficinas exteriores de la OIT, cabiendo resaltar la Oficina Regional de la OIT para Europa y Asia Central, con sede en Ginebra, desde donde se gestionan diferentes proyectos y actividades, habiéndose aprovechado la OIT el X Encuentro Regional Europeo para pedir alianzas sociales para un futuro con trabajo decente en Europa y Asia Central.

3. TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO JUVENIL 2021. LA TECNOLOGÍA Y EL FUTURO DE LOS EMPLEOS

De forma bianual, la OIT emite un informe de renombre internacional, proporcionando cifras mundiales y regionales actualizadas sobre el empleo juvenil y ofreciendo un análisis de las tasas de pobreza de los trabajadores y las oportunidades de trabajo decente tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo.

El último de estos informes se publicó en el año 2021 y centra su atención en la tecnología y el futuro de los empleos.

En su resumen ejecutivo se empieza resaltando como la continua disminución de la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo hace que persista el reto que plantean los jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben formación, de forma destacada, las mujeres jóvenes que se encuentran en esta situación por su especial vulnerabilidad. Entre 1999 y 2019, pese a que la población juvenil mundial aumentó de 1000 millones a 1300 millones, el número total de jóvenes que participan en la fuerza de trabajo disminuyó, pasando de 568 millones a 497 millones. Esta tendencia ha venido provocando una creciente matriculación en instituciones de enseñanza,

²² Para más información, puede consultarse la web <https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/kmf-yem/lang--en/index.htm>.

tanto de educación secundaria como superior, generando una mano de obra más cualificada, al mismo tiempo que ha puesto de relieve el gran número de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben formación (NINIS), la mayoría de los cuales son mujeres jóvenes.

Y es que, según se destaca en este informe, los jóvenes tienen tres veces más probabilidades que los adultos (población de 25 años o más) de estar desempleados debido principalmente a que su limitada experiencia profesional no juega a su favor y a la existencia de importantes barreras estructurales que impiden a los jóvenes incorporarse al mercado de trabajo.

La fuerza de trabajo potencial de los jóvenes es aproximadamente de 41 millones, estando incluidos tanto los jóvenes que están disponibles para trabajar, pero no buscan activamente un empleo y los que buscan un empleo pero no están disponibles para trabajar de forma inmediata.

Especial preocupación se muestra en el estudio por los *ninis*, que representan una quinta parte de los jóvenes en todo el mundo²³. Se trata de jóvenes que no están adquiriendo experiencia en el mercado de trabajo, ni recibiendo ingresos provenientes de un trabajo, ni mejorando su educación o sus competencias y habilidades, situación que provoca un claro desaprovechamiento de todo su potencial, aunque se sabe que algunos de ellos forman parte de la economía informal o de trabajos no remunerados²⁴, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes. Dentro de este colectivo, las mujeres jóvenes tienen a escala mundial dos veces más probabilidades que los hombres jóvenes de ser *ninis*, siendo la brecha de género especialmente acuciante en regiones como África Septentrional y Asia Meridional, donde la disparidad alcanzó a los 29,6 puntos porcentuales en 2014, siendo a nivel mundial el porcentaje de participación de los hombres jóvenes en la población activa (55,2%) mucho más alto que el de las mujeres jóvenes (38,9%). Estas diferencias de género se deben, con frecuencia, a factores sociales y culturales, que dificultan o impiden a las mujeres cursar estudios o trabajar fuera del hogar familiar, requiriéndose por tanto una mayor atención a la problemática de género en la promoción del empleo juvenil²⁵.

En los últimos dos decenios no se ha percibido una disminución en la tasa de jóvenes *ninis* lo que derivará en efectos perjudiciales duraderos debido a la subutilización

²³ Desde la publicación del anterior informe en 2017, ha surgido una tendencia al alza con respecto a la cantidad de jóvenes 'nini'. En 2016 había 259 millones de esos jóvenes, cifra que en 2019 se estimó en 267 millones, y se prevé que siga aumentando hasta alcanzar 273 millones en 2021. En términos porcentuales, la tendencia va también en aumento, al pasar del 21,7% en 2015 al 22,4% en 2020. Esa tendencia indica que no se alcanzará la meta establecida por la comunidad internacional de reducir sustancialmente la tasa de jóvenes 'nini' para 2020.

²⁴ Tres de cada cuatro trabajadores jóvenes en todo el mundo estaba ocupado en la economía informal en 2016, lo que refleja la magnitud del problema. Véase, OIT. Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2017.

²⁵ Véase OIT: Plataforma de recursos de Trabajo decente para el desarrollo sostenible. Área temática 24, Empleo Juvenil. (Puede consultarse en <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/youth-employment/lang-es/index.htm>).

de la fuerza de trabajo en las primeras fases de la carrera profesional y educativa de un joven, particularmente, una disminución del empleo²⁶ y una peor calidad de los mismos, lo que se refleja en las condiciones de trabajo precarias, la falta de protección jurídica y social y las limitadas oportunidades de formación y de progresión profesional y, en última instancia, socava el desarrollo socioeconómico de su país. Las causas por las que los jóvenes llegan a ser nini son variadas, de forma que el reto consistirá en armonizar el planteamiento flexible necesario para ofrecer a dichos jóvenes políticas y medidas adecuadas para que la situación cambie. Sangheon Lee, Director del Departamento de Política de Empleo de la OIT ha señalado recientemente que una solución única para todos no servirá de nada²⁷.

La situación no es mucho más satisfactoria en el caso de los jóvenes que tienen empleo ya que los ingresos son muy bajos²⁸, pese a que la incidencia de la pobreza extrema entre los trabajadores jóvenes disminuyera aproximadamente 20 puntos porcentuales entre 1999 y 2019 en todo el mundo, sigue siendo sumamente alta en ciertas partes del mundo, en especial en África Subsahariana y los Estados Árabes²⁹.

La calidad de los empleos de muchos jóvenes queda manifiesta en las condiciones de trabajo precarias en las que trabajan, carentes de protección jurídica y social y con limitadas oportunidades de formación y de promoción profesional, lo que se aprecia tanto en el trabajo por cuenta ajena como en el trabajo por cuenta propia. La magnitud de este problema queda constatada en el hecho de que en el año 2016 tres de cada cuatro trabajadores jóvenes en todo el mundo estuviesen ocupados en la economía informal, lo que afecta tanto a países en desarrollo como a países desarrollados. Aunque la informalidad está más generalizada en subregiones como África Subsahariana y Asia Meridional, donde afecta al 96% de los jóvenes empleados, especialmente en el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar, caracterizados por la informalidad y por la inestabilidad de los ingresos, en los países más ricos de Europa, con un alto porcen-

²⁶ Según el Informe de la OIT, Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017, cuanto más tiempo estudian los jóvenes, menos tiempo transcurre hasta que encuentran un empleo. En promedio, el tiempo transcurrido entre el final de los estudios y el primer empleo es 1,6 veces más largo para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos que terminaron la secundaria, 1,7 veces más largo para los jóvenes con estudios secundarios que para aquellos con estudios terciarios y 2,6 veces más larga para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos con estudios terciarios.

²⁷ OIT: Informe Mundial sobre el Empleo Juvenil 2020 Aumento de la exclusión de los jóvenes del empleo y la capacitación, 2020. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_737061/lang-es/index.htm).

²⁸ Según el Informe de la OIT: Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020, de los 429 millones de trabajadores jóvenes en todo el mundo, unos 55 millones, o el 13 por ciento, viven en condiciones de extrema pobreza (con unos ingresos inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos al día), mientras que 71 millones, o el 17 por ciento, viven en situación de pobreza moderada (con unos ingresos inferiores a 3,20 dólares de los Estados Unidos al día).

²⁹ Atendiendo al mismo informe de la OIT, en los Estados Árabes, entre 1999 y 2019, la tasa experimentó incluso un fuerte crecimiento de 12 puntos porcentuales, reflejando la inestabilidad política que estaba asolando a algunos países de la región. El porcentaje de trabajadores en situación de pobreza moderada, cuya incidencia apenas disminuyó 8 puntos porcentuales entre 1999 y 2019 entre los jóvenes en todo el mundo, continúa afectando a millones de jóvenes en Asia Meridional y en África Subsahariana

taje de trabajadores asalariados, la informalidad se ha extendido en los últimos años debido a la prevalencia de nuevas formas de trabajo que han surgido con la expansión de la economía de las plataformas³⁰. Estos problemas a los que se enfrentan los jóvenes vienen provocados, entre otras causas, por el desajuste existente entre la oferta y la demanda existente de mano de obra. Como se sabe, en los últimos años ha aumentado de forma considerable la cantidad de jóvenes universitarios en el mercado laboral, lo que ha hecho que la oferta sea superior a la que se demanda, dando lugar a una reducción considerable de los salarios y, en términos generales, a peores condiciones laborales.

En este informe de 2020, la OIT centra la atención en la incidencia de las nuevas tecnologías –en particular la robótica y la inteligencia artificial– en el empleo juvenil. Concretamente, examina la forma en la que los avances tecnológicos de la cuarta revolución industrial conllevan tanto oportunidades como retos para los jóvenes en el mercado de trabajo.

En la edición de 2017 de la serie Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, ya se destacaba que las nuevas tecnologías digitales y de automatización plantean desafíos adicionales, aunque su impacto será desigual dependiendo de los países, de los sectores y de si se trata de trabajadores jóvenes o adultos. Igualmente se ponía de manifiesto la previsión de un aumento de la demanda de trabajadores con habilidades relacionadas con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y con habilidades transversales, así como la previsión de una disminución de la demanda de trabajadores con habilidades de nivel medio, llegando a la conclusión de que los trabajadores jóvenes que han crecido como “nativos digitales” deberían estar bien posicionados para adaptarse a nuevos trabajos y cambios continuos.

En la edición de 2020, se apone de relieve la preocupación generalizada de que las tecnologías supongan una sustitución de los empleos de los jóvenes, por el mayor riesgo de automatización de sus trabajos, en lugar de representar una oportunidad para la creación de nuevos empleos y mejor remunerados. Y es que la creciente utilización de robots industriales en el sector manufacturero amenaza con reducir no solo la participación en el empleo de los trabajadores sino también la tasa de contratación de empleados jóvenes ya que las empresas crearán menos puestos de trabajo y recurrirán a la amortización de estos.

Para abordar las diferentes implicaciones de la proliferación tecnológica en el empleo juvenil se abordan en el informe nueve cuestiones de gran relevancia:

- a. La brecha digital existente entre las generaciones y regiones. La brecha digital intergeneracional se refleja en la mayor probabilidad que tienen las personas más jóvenes (entre 18 y 35 años) de utilizar internet o de tener un teléfono inteligente. La diferencia entre regiones es destacada ya que en los países en desarrollo los jóvenes tienen menos probabilidades de tener acceso a dichas tecnologías que los jóvenes en países desarrollados. Por citar un ejemplo, en la República Unidad

³⁰ Véase el informe de la OIT: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, Ginebra, 2017.

de Tanzania, solo el 30% de los jóvenes entre 18 y 35 años utiliza internet, en comparación con el 100% de los jóvenes en economías avanzadas.

- b. Las transformaciones producidas por la cuarta revolución industrial no han alterado las preferencias profesionales de empleadores y demandantes de empleo, lo que refleja que las actividades y tareas a desarrollar en los distintos puestos de trabajo están cambiando, especialmente al hacer un uso más intenso de las tecnologías, pero no que estén destruyendo empleos. Aunque en determinados sectores si se aprecia la destrucción de empleos provocada por la automatización pero ésta se ha visto compensada por un incremento neto de los empleos en otros sectores, aunque no si siempre se trata de empleos de buena calidad.
- c. La importancia de las competencias digitales en los jóvenes demandantes de empleo. En los últimos años, a consecuencia de los cambios provocados por la extensión de las tecnologías, las empresas requieren personal con competencias digitales, lo que debe ser tenido en cuenta por los jóvenes de empleo ya que los conocimientos informáticos y la adquisición de competencias digitales, junto a un aprendizaje permanente puede resultar fundamental para que los jóvenes desempleados puedan acceder a las nuevas ocupaciones, en la que actualmente y en los próximos años, existirán más empleos disponibles.
- d. La formación profesional como vía para acceder al empleo de forma más rápida. La OIT destaca que los jóvenes que han recibido una formación profesional tienen más probabilidades de tener un empleo susceptible de ser automatizado que los que tienen una licenciatura universitaria. Ello se debe a que las competencias para ocupaciones específicas impartidas por la formación profesional suelen quedar obsoletas más rápidamente que las competencias más generales orientadas a la resolución de problemas que se imparten en las instituciones de enseñanza superior. Por ello, se insta a revisar y modernizar los programas de formación profesional con el objetivo de que los jóvenes puedan adaptarse mejor a las demandas cambiantes de la economía digital. En este sentido, cabe resaltar el I Plan Estratégico de Formación Profesional 2020-2022, diseñado tanto para el ámbito del sistema educativo como para la Formación Profesional de desempleados y ocupados. Deriva de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y es asumido por el Gobierno de España para desarrollar un proyecto moderno de país, lo que exige un nuevo contrato social global. Su misión es la de garantizar una formación y cualificación profesional a toda la población, desde estudiantes de las enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo hasta la población activa, facilitando, entre otras, una formación que incorporará, además de una sólida capacitación técnica, habilidades como la creatividad, competencias digitales, capacidades analíticas y predictivas y actitudes proactivas. Su contenido es desarrollado de forma íntegra en el Capítulo V de la presente investigación.
- e. Existe una falta de trabajos decentes adecuados para los jóvenes. En los últimos años ha aumentado el número de participantes en la fuerza de trabajo con

estudios universitarios, sin embargo, este aumento no se ha visto acompañado de un incremento similar del número de trabajos altamente calificados. Este desequilibrio entre la oferta y la demanda de graduados universitarios es uno de los factores principales que subyacen a la tendencia detectada en muchos países desde la Gran Recesión de finales de los años 2000, en la que hay una disminución de la rentabilidad financiera privada de la educación superior que, a su vez, ha provocado una caída de los salarios para los jóvenes. Por ello, resulta fundamental no solo incentivar a los jóvenes a cursar estudios universitarios, sino que es fundamental asegurar que los programas de estudios universitarios sean de gran calidad y que exista suficiente demanda de competencias de universitarios, a lo que ha contribuido positivamente el surgimiento de las nuevas tecnologías. Sin embargo, resulta preciso adoptar medidas que promuevan la expansión de las oportunidades de trabajo para los jóvenes con altos niveles de educación con el objetivo de equilibrar la creciente oferta de graduados universitarios.

- f. Se requieren políticas eficaces para asegurar que las nuevas tecnologías tengan un impacto positivo en el empleo juvenil. La irrupción de las nuevas tecnologías ha destruido y generado empleo en todo el mundo, perturbando los mercados de trabajo, por lo que resulta fundamental un marco de política integrado para ayudar a los jóvenes a lograr empleos y que éstos sean decentes. Estas políticas deberían permitir dotar a los jóvenes de las competencias necesarias para empleos digitales, asegurar que gocen de protección social y que tengan derechos en el trabajo, y alentarles a afiliarse a organizaciones de trabajadores y de empleadores para favorecer y promover su representatividad. Además, para favorecer la creación de empleos decentes para los jóvenes deberían formar parte de una estrategia integrada, que incluya intervenciones a nivel macro, meso y micro. En este sentido, la OIT propone políticas macroeconómicas y sectoriales con objeto de:

- Promover la inversión en sectores esenciales, así como en la investigación y el desarrollo para fomentar la innovación y la creación de empleos en nuevos sectores, aumentando al mismo tiempo la productividad. Esto puede estimular la demanda agregada y absorber a las personas que se incorporan al mercado de trabajo.
- Actualizar los programas educativos y profesionales, para que tengan en cuenta las tendencias del mercado de trabajo, como la creciente importancia de las competencias digitales y de las aptitudes interpersonales. Esto mejoraría la transición de la escuela al trabajo para los jóvenes. En esta transición, las organizaciones de empleadores desempeñan un papel primordial porque saben qué calificaciones y competencias necesitan los jóvenes para resultar atractivos para los empleadores.

A nivel micro, deberían crearse incentivos para que los jóvenes participen en las iniciativas empresariales en tecnología.

Tras estas concreciones, la OIT advierte de que si dichas políticas no son adoptadas aumentará el número de jóvenes desanimados en muchos países, lo que socavarán en último término el desarrollo socioeconómico de estos países.

- g. Ante la desestabilización del mercado de trabajo provocada por el cambio tecnológico, se debe velar por que los jóvenes estén protegidos, lo que es de gran importancia tanto en los países desarrollados, donde un gran número de jóvenes se encuentran en la economía informal, sino también en los países de altos ingresos y emergentes, donde un número creciente de jóvenes están ocupados en nuevas formas de trabajo, especialmente en la economía de plataformas. En este sentido, la OIT resalta que las organizaciones de trabajadores podrían desempeñar un papel primordial al ayudar a los jóvenes que tienen diversas relaciones de trabajo a organizarse y a negociar colectivamente para que se respeten sus derechos.
- h. Las políticas del mercado de trabajo introducidas con objeto de aprovechar las nuevas tecnologías para las mujeres y los hombres deben diseñarse teniendo en cuenta la dimensión de género dadas las desigualdades de género existentes, representado las mujeres jóvenes el grueso de los jóvenes que se encuentran en la categoría nini.
- i. Los servicios de empleo deben ser reforzados ante el nuevo contexto tecnológico ya que es un intermediario primordial entre los empleadores y los solicitantes de empleo que no puede quedar obsoleto. Las tecnologías digitales representan una excelente oportunidad para fortalecerlos al mismo tiempo que se consigue el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, ya que permiten a los servicios públicos de empleo superar los recursos limitados y proporcionar acceso a zonas a las que es difícil llegar, incluidas las personas que viven en zonas alejadas. Sin embargo, en los países tanto desarrollados como en desarrollo, es esencial asegurar que no se excluya a los analfabetos digitales y atender a las prioridades de los jóvenes puestas de manifiesto en la Encuesta de la Juventud y el Futuro del Trabajo de la OIT, donde se muestran su prioridad por el contacto personal con los asesores profesionales. Por lo tanto, las instituciones de servicios públicos de empleo deberían combinar la prestación de servicios digitales con el asesoramiento profesional basado en reuniones periódicas entre los asistentes sociales y los solicitantes de empleo.

A nivel nacional, resulta fundamental atender todas las propuestas y directrices diseñadas por la OIT para dar respuesta al futuro incierto al que se enfrentan los jóvenes en el mercado laboral a consecuencia de la automatización, al enfoque limitado de buena parte de la formación profesional y a la falta de empleos acordes con sus cualificaciones. Incide en esta cuestión la Directora del Servicio de Políticas de Empleo y de Mercado de Trabajo del Departamento de Política de Empleo de la OIT, *Sukti Dasgupta*, al señalar que si queremos superar los problemas que plantea la tecnología, el cambio climático, la desigualdad y la demografía, no podemos desaprovechar el talento ni la inversión en enseñanza, siendo preciso para evitarlo, el diseño de marcos políticos

integradores y sistemas de formación flexibles basados en el diálogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores³¹.

4. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LOS EMPLEOS, LA EDUCACIÓN, LOS DERECHOS Y EL BIENESTAR MENTAL DE LOS JÓVENES

No puede cerrarse este capítulo sin analizar los resultados de la Encuesta realizada por la OIT para conocer los efectos de la pandemia de la Covid-19 en los jóvenes.

A consecuencia de la dramática situación sanitaria vivida a escala mundial desde que el 11 de marzo de 2020 la OMS declarara la pandemia, la OIT y otras agencias asociadas a la iniciativa Global para el Empleo Decente de los Jóvenes, ha llevado a cabo una encuesta a escala mundial sobre el impacto de la pandemia en diversos aspectos de la vida de los jóvenes durante los meses de abril y mayo, siendo publicada el 11 de agosto con el título “Los jóvenes y la pandemia de la Covid-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental”³².

La encuesta mundial tuvo por finalidad reflejar los efectos inmediatos de la pandemia en la vida de los jóvenes (a los efectos del informe el término jóvenes hace referencia al grupo de edad de 18 a 29 años) en lo que respecta al empleo, la educación, el bienestar mental, los derechos y el activismo social. Se obtuvieron 12.605 respuestas de 112 países, de las que se extrajeron relevantes conclusiones, siendo una de ellas especialmente preocupante, aunque no desconocida: si no se toman medidas urgentes «es probable que los jóvenes sufran impactos graves y duraderos a causa de la pandemia».

De los cuatro ámbitos en los que se centra el informe, aquí la atención se va a fijar en el empleo y la formación, destacándose los datos que resultan más significativos.

El 74,4 % de los jóvenes de entre 18 y 29 años había dejado de trabajar desde el inicio de la pandemia, entre los que figuran un 6,9 por ciento que ya habían perdido sus empleos, así como aquéllos que señalaron que estaban trabajando pero que habían trabajado cero horas desde el inicio de la crisis (el 10,5 por ciento)”, siendo más afectados por la pérdida de empleo los jóvenes de 18 a 24 años. Dicha pérdida fue debida en un 54 % al cierre de la empresa para la que prestaban servicios, y un 32,4 % por la finalización del contrato de duración determinada, modalidad contractual muy extendida en la población joven. Afectó con mucha mayor intensidad a ocupaciones asociadas con niveles bajos de cualificación formal (“prestación de apoyo administrativo, los servicios, las ventas y la artesanía y oficios conexos”) en las que los jóvenes tienen mayor presencia. Así mismo, con la finalidad de explicar el impacto en el empleo juvenil, el informe pone de manifiesto que “el confinamiento y las medidas de distanciamiento

³¹ OIT: Informe Mundial sobre el Empleo Juvenil 2020 Aumento de la exclusión de los jóvenes del empleo y la capacitación, 2020. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_737061/lang-es/index.htm).

³² OIT: Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental, informe de la encuesta 2020, 11 de agosto de 2020. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753054.pdf).

social pueden explicar la mayor incidencia de la interrupción del trabajo entre los trabajadores con ocupaciones en las que las funciones pueden exigir un contacto frecuente con los clientes (i.e., las ventas) o la prestación de servicios complementarios o de apoyo administrativo que dependen de que una empresa siga abierta”.

En lo que respecta a los jóvenes que han continuado trabajando durante la crisis, sus ingresos se han reducido por las consecuencias económicas derivadas de la reducción de horas de trabajo para muchos de ellos, de tal manera que a escala mundial el promedio de aquella reducción fue del 23 % de las horas de trabajo y con una afectación negativa para el 45 % de los jóvenes en sus ingresos. La disminución de tales ingresos puede tener unas consecuencias colaterales importantes respecto a la vida educativa y laboral de la persona trabajadora afectada³³, subrayando el informe que “Los trabajadores jóvenes que siguen estudiando y que se enfrentan a una reducción de sus ingresos tal vez no puedan finalizar sus estudios, mientras que todas las personas que trabajan menos pueden tener dificultades para compensar la experiencia laboral y los ingresos que han perdido”.

En sentido contrario, aunque no con inversas consecuencias, hay una parte de la población juvenil encuestada que indicó un incremento de las horas de trabajo durante el período de la encuesta. Un 17%, en su mayoría de un nivel de educación superior, manifestaron su preocupación por el número de horas extraordinarias trabajadas y las dificultades reales existentes para la desconexión del trabajo y la vida personal, por lo que el informe apunta que el aumento de las horas de trabajo señalado puede indicar dificultades para desconectar del trabajo, dato que debe ponerse en estrecha relación con el del 72% de encuestados que trabajan en su domicilio, a tiempo completo o parcial, desde el inicio de la crisis sanitaria.

No ha sido igual el impacto entre los jóvenes que prestan sus servicios en el sector privado y aquellos que lo hacen en el sector público, apreciándose importantes diferencias debido a que la reducción de ingresos afectó al 64 % de quienes trabajan en el primero y en porcentaje bastante inferior, 23 % al segundo, lo que pone de manifiesto que el impacto diferencial puede estar vinculado “con el cierre temporal de las empresas o con el cese de actividad” (en el sector privado).

El impacto también se ve modulado en función de la región y, dentro de cada una de ellas, por la población según el nivel de ingresos. Los datos obtenidos demuestran que el impacto de la reducción de horas de trabajo, de ingresos y de productividad se constata en mayor medida en países de ingresos medios-bajo y bajos.

Además, la crisis ha tenido un fuerte impacto de género, derivando en una menor productividad de las jóvenes por el incremento del trabajo doméstico o de cuidados. A sabiendas del impacto diferencial en los resultados en materia de empleo para las mujeres y los hombres, derivado de la experiencia de las crisis económicas pasadas,

³³ ROJO TORRECILLA, E.: “El impacto de la pandemia de la Covid-19 en el empleo, educación y formación de los jóvenes. Notas al informe de la OIT”, en Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 14 de agosto de 2020. (Puede consultarse en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2020/08/el-impacto-de-la-pandemia-de-la-covid.html>).

precisa un mayor grado de detalle a fin de comprender el impacto en función del género de la pandemia de la COVID-19.

En lo que respecta a las respuestas gubernamentales inmediatas encaminadas a mitigar el impacto de la crisis en los mercados de trabajo y a facilitar el mantenimiento o nueva puesta en marcha de la actividad empresarial, debe significarse que llegaron en mayor medida a quienes seguían trabajando que a los que habían cesado en su actividad, dato que pone nuevamente de manifiesto la importancia de evitar que un elevado número de jóvenes pueda quedar excluido de la vida laboral, y muy probablemente también de la educativa y formativa, sin perspectivas de una incorporación al mundo del trabajo³⁴.

A la luz de las experiencias indicadas por los jóvenes en las encuestas, el informe destaca que se necesitan respuestas de política de empleo urgentes, específicas y a gran escala a fin de proteger a toda la generación de jóvenes para que la crisis no menoscabe permanentemente sus perspectivas de empleo, debiendo enfocarse las medidas específicas a los siguientes fines³⁵:

- a. Luchar contra el desempleo juvenil y reintegrar en el mercado de trabajo a los jóvenes que han perdido sus empleos o que han tenido una reducción total de sus horas de trabajo tras el inicio de la pandemia. Para conseguirlo, el informe recomienda la adopción de políticas macroeconómicas (fiscales y monetarias) que orienten el grado público directo hacia la facilitación de subsidios a la contratación o de garantías para los jóvenes, así como la inversión en sectores económicos con el potencial de absorber a los jóvenes que buscan empleo.
- b. Velar por que las prestaciones del seguro de desempleo cubran a todos los jóvenes que han perdido sus empleos, con el objeto de evitar una pérdida de ingresos incluso mayor y de facilitar el acceso a las prestaciones para quienes buscan activamente un empleo.
- c. Integrar estrategias orientadas a grupos específicos para garantizar que las respuestas públicas y privadas a la crisis lleguen a los jóvenes más afectados como son los jóvenes de mejor edad y aquellos cuyas categorías profesionales abarcan el apoyo administrativo, los servicios, las ventas y la artesanía.
- d. Expandir el apoyo prestado a quienes han seguido trabajando garantizándoles el acceso a la protección social y logrando que los trabajadores jóvenes puedan optar a programas de división del trabajo y de compensación de la reducción del tiempo de trabajo.

³⁴ ROJO TORRECILLA, E.: “El impacto de la pandemia de la Covid-19 en el empleo, educación y formación de los jóvenes. Notas al informe de la OIT”, en Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 14 de agosto de 2020.

³⁵ OIT: Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental, informe de la encuesta 2020, 11 de agosto de 2020, p. 51. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753054.pdf).

- e. Mantener y expandir el apoyo activo al mercado de trabajo y ampliar el acceso a los servicios de empleo con el fin de asegurar la preparación para el trabajo y las transiciones de calidad para los jóvenes. A tal fin, el informe advierte que es necesario fortalecer los servicios públicos de empleo y los proveedores privados que son capaces de rectificar las asimetrías de información y de asesoramiento a los jóvenes sobre las perspectivas laborales y profesionales.
- f. Fomentar el diálogo social con el fin de impulsar el acceso de los trabajadores jóvenes a las medidas de apoyo a las empresas y a los ingresos, y preconizar al mismo tiempo sus derechos laborales, el derecho a la desconexión laboral y las oportunidades de formación en el trabajo. Con ello se conseguirá fomentar la representación de los jóvenes en la formulación de políticas nacionales sobre los jóvenes y de planes nacionales de acción sobre el empleo juvenil.

Estas medidas ya han sido puestas en prácticas por la mayor parte de países, entre los que se encuentra España, pudiendo concretarse en el apoyo a los ingresos (ej.: prestaciones por desempleo), medidas de flexibilidad interna (suspensiones contractuales, reducción de la jornada de trabajo), políticas de apoyo a la formación y aprendizaje, exenciones fiscales y también en las cotizaciones a la Seguridad Social.

El informe dedica su segundo bloque al impacto de la crisis en el ámbito de la educación y la formación, dejando constancia de un dato que merece ser subrayado: desde el inicio de la pandemia “cuatro de cada cinco estudiantes encuestados (el 79 por ciento) había visto interrumpidos sus estudios o formación”. Más concretamente, la paralización educativa y formativa fue total para el 13% de los jóvenes, sin que tuvieran actividad alguna docente y de evaluación, con diferencias muy apreciables según el nivel de ingresos de los países, pudiendo residir la causa en la no disponibilidad de recursos económicos familiares o en la necesidad de trabajar para contribuir a cubrir dicha necesidad. Estos datos ponen de relieve el riesgo de afectación negativa para los jóvenes afectados, ya que la interrupción o paralización de la educación o formación tendrá consecuencias tanto en su proceso educativo y formativo como, a posteriori, en la incorporación al mercado laboral, en las condiciones de trabajo y en los ingresos a percibir.

Las conclusiones extraídas por los autores del informe en relación al impacto de la pandemia en la educación y la formación pueden resumirse en dos aspectos claves³⁶:

- a. Existen profundas brechas digitales. En los últimos meses se ha puesto aún más de manifiesto si cabe la brecha digital existente, teniendo un importante impacto sobre los jóvenes tanto en el ámbito de la enseñanza como en la formación vinculada tanto al uso como a la disposición de plataformas tecnológicas adecuadas y a la preparación de docentes y alumnado. Concretamente, se puede apreciar en el informe las importantes diferencias existentes según el nivel de ingresos del país por lo que respecta a la realización de actividades educativas y

³⁶ OIT: Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental, informe de la encuesta 2020, 11 de agosto de 2020, pp. 51 y 52. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753054.pdf).

formativas como la realización de tareas a domicilio por el alumnado, clases por video y la realización de pruebas de evaluación en línea, que a escala mundial han cubierto unos porcentajes de jóvenes del 36, 57 y 43 %, respectivamente, siendo especialmente llamativo el dato que refleja que la clases mediante sesiones telemáticas fueron recibidas solo por un 18 % de jóvenes de países de ingresos bajos, mientras que el porcentaje fue muy superior en los de ingresos medios-bajos (55 %), medios-altos (54 %) y altos (65 %) ³⁷. Además, pese al esfuerzo realizado para asegurar la continuidad de los servicios de educación y formación, el 65% de los jóvenes encuestados manifestaron que su aprendizaje había sido menor desde el inicio de la pandemia, no existiendo diferencias relevantes según las diversas regiones mundiales. Esta percepción pone de relieve que «el impacto que la transición abrupta ha tenido en el aprendizaje sólo parece haberse amortiguado de una manera moderada y los inmensos retos que conlleva pasar del aprendizaje en las aulas al aprendizaje en el hogar».

Las causas no solo residen en la falta de material tecnológico necesario para poder desarrollar la actividad educativa por vía telemática, sino también es reseñable la falta de competencias digitales en docentes y alumnado.

- b. El retraso o el fracaso de las trayectorias educativas probablemente ralentice y disminuya la eficacia de la transición de la escuela al trabajo de los jóvenes. Con el objeto de mitigar este riesgo, en el informe destaca la importancia de adoptar las siguientes medidas:
- Proporcionar acceso a oportunidades alternativas de aprendizaje.
 - Fortalecer el uso de tecnologías digitales en todos los proveedores de educación y de desarrollo de competencias, con especial atención en los programas de educación y formación técnica y profesional.
 - Aumentar la inversión en soluciones digitales para el desarrollo de competencias prácticas y mejorar el acceso al aprendizaje en línea, a distancia y combinado.
 - Mejorar y modernizar los servicios de asesoramiento laboral y de orientación profesional para ayudar a los jóvenes a planificar una trayectoria laboral y profesional en las industrias y sectores que tienen la capacidad para absorber una afluencia de jóvenes licenciados.
 - Redoblar los esfuerzos públicos y privados para impulsar la calidad y pertinencia de los sistemas de educación y formación, a fin de que puedan responder mejor a las demandas del mercado de trabajo en un mundo posterior a la pandemia.

³⁷ OIT: Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental, informe de la encuesta 2020, 11 de agosto de 2020, Gráfico 10, pág. 26. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753054.pdf).

Tanto en el área del empleo como en la de educación y formación los resultados de las encuestas reflejan la incertidumbre y temor ante el futuro inmediato de los jóvenes por las dificultades para acceder a un empleo decente y/o para completar los procesos educativos y formativos, lo que lleva a que el 14 % indicaran que se encontraban con posibilidades reales de sufrir ansiedad o depresión, vinculada también a la falta de contacto social con compañeros y compañeras, lo que refleja los vínculos existentes entre el bienestar mental, el sistema educativo y la integración sociolaboral.

El informe finaliza con una petición muy ilustrativa de su contenido y de la situación actual y futura respecto al empleo juvenil, afirmando que «Todos necesitamos velar por que los jóvenes puedan ejercer plenamente su derecho a tomar parte activa en la toma de decisiones. Los jóvenes ya están esforzándose por reconstruir sus sociedades. Al apoyarles por igual y de una manera colaborativa, podemos asegurar una reconstrucción mejor, más rápida y sólida».

5. RELACIONES, RECURSOS Y APOYOS DE LA OIT A FAVOR DEL EMPLEO JUVENIL

Atendiendo a todo lo anterior, se puede afirmar que la OIT viene demostrando que el empleo juvenil es uno de los aspectos centrales de su mandato y su programa de trabajo. Su ventaja comparativa en favor del empleo juvenil radica en su capacidad comprobada para influenciar el cambio de políticas estableciendo contactos y consiguiendo la participación de diversas partes interesadas –incluidos representantes de los jóvenes– mediante el diálogo social ampliado y prácticas participativas.

De especial importancia resultan los diferentes canales internacionales y nacionales utilizados para escuchar a los jóvenes y entender sus necesidades y aspiraciones y proponer soluciones ajustadas a las mismas. En su labor, la OIT cuenta con las instituciones educativas y de investigación y con el apoyo de otros organismos de las Naciones Unidas, organismos multilaterales y bilaterales, instituciones regionales y algunas empresas privadas.

Este amplio marco relacional se complementa con los numerosos recursos que la OIT pone a disposición de los gobiernos nacionales en materia de empleo juvenil a través de su portal para el empleo juvenil a través del cual se facilita el acceso a diferentes bases de datos de proporcionan estadísticas del empleo juvenil, marcos legislativos, proyectos y lecciones. También incluye una plataforma interactiva de intercambio de conocimientos sobre «trabajo decente para los jóvenes». Especial mención merece la biblioteca de la OIT donde se ha compilado una guía de investigación sobre el empleo juvenil y, para las oficinas exteriores, la Guía para la preparación de planes de acción nacionales de empleo juvenil, con la que se intenta responder a las necesidades de los países de contar con un marco de referencia para la formulación y el desarrollo de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil³⁸.

³⁸ OIT: Guía para la preparación de planes de acción nacionales de empleo juvenil, Oficina Internacional del Trabajo, 2009. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116010.pdf).

Por su parte, la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud agrupa a organizaciones de las Naciones Unidas que busca promover, apoyar y examinar el progreso del proceso de aplicación de resoluciones y convenciones de las Naciones Unidas vinculados a los jóvenes.

Entre las actividades principales de esta Red destaca el desarrollo del Plan de Acción para todo el Sistema de Naciones Unidas sobre la Juventud (Youth-Swap), a través del que se proporciona orientación a todo el sistema de las Naciones Unidas y funciona como una hoja de ruta para su labor en cuestiones relativas al desarrollo de la juventud. Se centra en cinco áreas de trabajo, siendo la primera de ellas el Empleo y emprendimiento, para asegurar mayores oportunidades para los jóvenes a fin de garantizar el trabajo decente y los ingresos durante su ciclo de vida. Con este Plan de Acción se contribuye a la puesta en práctica de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud para el periodo 2018-2030, con la que Naciones Unidas se compromete a aprovechar iniciativas existentes y futuras a nivel de todo el sistema y redoblar sus esfuerzos en las esferas prioritarias interrelacionadas que se describen a continuación y que serán materializadas en el marco del Plan de acción³⁹:

1. Implicación, participación y promoción: amplificar las voces de los jóvenes para promover un mundo pacífico, justo y sostenible.
2. Bases informadas y saludables: apoyar un mayor acceso de los jóvenes a servicios de salud y educación de calidad.
3. Empoderamiento económico por medio del trabajo decente: apoyar un mayor acceso de los jóvenes al trabajo decente y el empleo productivo.
4. Los jóvenes y los derechos humanos: proteger y promover los derechos de los jóvenes y apoyar su participación cívica y política.
5. Consolidación de la paz y la resiliencia: apoyar el papel de los jóvenes como catalizadores de la paz y la seguridad y la acción humanitaria.

A su vez, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de las Naciones Unidas se completa y amplía con la Alianza más integral en materia de empleo juvenil, la Iniciativa Global de Empleos Decentes para Jóvenes (DW4Y), para todo el sistema de las Naciones Unidas, con el aval de la Junta de Jefes ejecutivos del Sistema para la Coordinación, que se puso en marcha en febrero de 2016. La iniciativa procura intensificar el impacto y la acción a nivel nacional en materia de empleo decente para los jóvenes, mediante alianzas formadas por numerosas partes interesadas (gobiernos, los interlocutores sociales, el sector privado, los representantes de organizaciones juveniles, entidades de las Naciones Unidas, la sociedad civil, los representantes parlamentarios, las fundaciones, el ámbito académico y muchos otros interlocutores claves e influyentes), divulgación de políticas basadas en datos empíricos, y ampliación de intervenciones efectivas e innovadoras. Todo ello con la finalidad principal de conseguir que las mujeres y los hombres jóvenes de todo el mundo tengan un mayor acceso

³⁹ ONU: Juventud 2030 trabajando con y para los jóvenes, 2014. (Puede consultarse en <https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2014/09/UN-Youth-Strategy-Spanish1.pdf>).

a trabajos decentes, en los que puedan obtener ingresos justos mientras trabajan en condiciones de seguridad, dignidad e igualdad⁴⁰, bajo la convicción de que el hecho de que los jóvenes accedan a trabajos decentes no solo es fundamental para su futuro, sino también para el futuro de las comunidades locales de los diferentes países y de la sociedad global, siendo al mismo tiempo esencial para hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES GLOBALES DE LA OIT PARA MEJORAR EL EMPLEO DE LOS JÓVENES

Mejorar las condiciones del empleo juvenil constituye un reto internacional. Esta es una de las principales conclusiones resultantes del *ILO Global Youth Employment Forum*, realizado por la OIT en Nigeria del 1 al 3 de agosto de 2019. Para conseguirlo es necesario establecer medidas y políticas que reduzcan la precariedad laboral de las personas jóvenes, potencien el emprendimiento entre este colectivo y aseguren que su educación y formación corresponda a lo que realmente necesita el mercado de trabajo, evitando los desajustes existentes en la actualidad.

Durante el Foro de la OIT, tanto el director del organismo, Guy Ryder, como los más de 200 jóvenes y expertos asistentes procedentes de 65 países, plantearon diferentes propuestas y recomendaciones globales en las que las políticas de mercado deben hacer centrar la atención, con el fin último de mejorar el empleo de los jóvenes en el mundo y brindarles oportunidades de trabajo digno, se trata de propuestas, recomendaciones y políticas de empleo juvenil que por ser ya conocidas en gran medida no dejan de tener su importancia si fueran efectivamente puestas en práctica⁴¹:

1. Establecer políticas macroeconómicas e incentivos fiscales que apoyen al empleo juvenil teniendo en cuenta la diversidad económica de los países, al considerar que la mejora del empleo juvenil debe ser no solo una responsabilidad de los ministerios de trabajo o de los jóvenes, sino también de los bancos centrales, los ministerios de planificación, los ministerios de economía e industria, es decir, del gobierno es su conjunto.
2. Aumentar la inversión en educación y dar más importancia a la orientación para mejorar el acceso a programas de enseñanza de calidad y de desarrollo de competencias. Esto debería complementarse con enfoques específicos que fomenten el aprendizaje a lo largo de toda la vida y faciliten la certificación de competencias. Una cuestión fundamental en este sentido es que las medidas que se adopten aseguren que “las habilidades que proporcionamos a los jóvenes sean las que los mercados laborales realmente necesitan, dado que existe frecuentemente un desajuste entre las competencias que los estudiantes adquieren y las

⁴⁰ DECENT JOBS FOR YOUTH. The global initiative for action. (Puede consultarse en <https://www.decentjobsforyouth.org/>).

⁴¹ OIT: ILO Global Youth Employment Forum, 2019. (Puede consultarse en <https://yef2019.ilo.org/es/home-2/>).

habilidades que se requieren en las empresas. Para ello, hay que actuar sobre la desconexión entre el sistema educativo y los nuevos modelos laborales, así como aumentar la formación de las personas jóvenes en más áreas que no sean tan específicas y técnicas en un campo concreto.

En lo que respecta a la orientación, se resaltó su importancia en la educación y formación, ya que, si no se analizan bien los perfiles, ni se realiza un acompañamiento y orientación de las competencias de los jóvenes para mejorar su empleabilidad, el resultado de la formación no se aprovecha, como ha sucedido en España.

3. Asegurar la calidad del empleo juvenil y su especialización, de lo que se podrían beneficiar las mujeres jóvenes; los jóvenes con discapacidad, migrantes y refugiados; los jóvenes trabajadores que llevan a cabo su labor en la economía basada en plataformas digitales, el sector informal o la economía rural; así como los que realizan trabajos peligrosos o pertenecen a grupos indígenas o étnicos.
4. Promover el emprendimiento juvenil y el autoempleo de los jóvenes en trabajos que fomenten la iniciativa empresarial, la productividad y la innovación, lo que requiere formular políticas y reglamentos que respeten los derechos de los trabajadores jóvenes en la economía basada en plataformas digitales⁴².
5. Defender los derechos laborales de los jóvenes prestando especial atención a la igualdad de género, en aspectos concretos como la autonomía con respecto al tiempo de trabajo, la privacidad de los datos, el acceso a Internet y el derecho a períodos de descanso. Y ello porque la preocupación no solo debe centrarse en la cantidad de empleo sino también en la calidad de vida laboral.
6. Crear más empleo juvenil en sectores emergentes como la economía digital, ecológica, creativa o del cuidado.

Estas propuestas y recomendaciones son apoyadas por la Unión Europea, que en los últimos años ha reforzado su cooperación con la OIT con el objetivo de promover el trabajo decente y dar respuesta al impacto de la crisis provocada por la Covid-19 en el ámbito laboral.

Esta asociación se refleja en la firma del tercer acuerdo formal del marco de cooperación de larga data, el 4 de febrero de 2021⁴³ pero también en el apoyo de la OIT a la Unión Europea en materia de empleo juvenil, como la implementación del Plan de Garantía Juvenil, que tiene su origen en la Unión Europea así como otras medidas que por su relevancia son analizadas en el próximo capítulo.

⁴² Sobre esta cuestión se incide de forma específica en OIT: Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital, Resumen ejecutivo, págs. 5-7.

⁴³ Comisión Europea: Empleo, asuntos sociales e inclusión, 2021. (Puede consultarse en la URL <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9910&furtherNews=yes>).

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL EMPLEO JUVENIL

1. INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO JUVENIL

La intervención de la Unión Europea en materia de empleo se apoya, con carácter general, en tres pilares básicos, fijados, por un lado, en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, en el que se establece, como objetivo de la Unión, «el desarrollo sostenible tendente al pleno empleo y la lucha contra la exclusión social»; y, por otro, en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se contempla la necesidad de potenciar una «mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico», los cuales, comprometen el proceder de la Unión Europea, en el marco de una actuación fundamentalmente coordinada entre los Estados y la Unión en materia de empleo. Dada la consideración del empleo como un asunto de interés común, también se hace referencia a las responsabilidades de los interlocutores sociales y a la coordinación, por parte de los Estados, de sus políticas de fomento de empleo (artículo 146 del Tratado).

Ahora bien, para entender la intervención comunitaria en materia de empleo juvenil, es necesario conocer las siguientes acotaciones, delimitadas en el debate previo al actual Título IX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre “Empleo” (artículos 145 a 150), incorporado como respuesta a la grave situación de desempleo sufrida por los ciudadanos europeos⁴⁴:

En primer lugar, la actuación de la Unión Europea solo se producirá cuando sea absolutamente manifiesta la ineficacia de los Estados miembros y se asegure que su participación resulta más efectiva. El primer condicionante se ha cumplido tras la constatación de que la gran mayoría de los Estados miembros no han sabido gestionar el desempleo juvenil⁴⁵, en cambio el segundo está pendiente de verificarse.

⁴⁴ Véase, el análisis realizado en MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014, págs. 23-25.

⁴⁵ La Unión Europea ha manifestado en diferentes documentos que los Estados miembros no estaban reaccionando con eficacia ante la gravedad de la situación del empleo juvenil. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de

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

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

Por lo tanto, en el marco de las competencias que el Tratado de Funcionamiento reconoce a la Unión en materia de empleo, serán los Estados los competentes para desarrollar las políticas de empleo, reservándose a la Unión un papel complementario, centrándose su actuación en fomentar la cooperación de los Estados Miembros y apoyarlos en sus actuaciones en el ámbito del empleo a través de los fondos europeos (artículo 147 del Tratado).

Para materializar dicha actuación, existe un marco en el que se elaboran las políticas nacionales de empleo y la regulación de un procedimiento de coordinación comunitaria a través del que se realiza una supervisión multilateral de las políticas de empleo realizadas por los Estados miembros (artículo 148 del Tratado). La situación del empleo será examinada anualmente, extrayéndose conclusiones que permitirán la elaboración de Orientaciones Comunes que los Estados deberán tener presentes al plantear sus respectivas políticas de empleo.

A través de los informes que anualmente deben presentar los Estados, se comprueba el grado de cumplimiento de las orientaciones comunitaria por parte de las políticas estatales. Tras dichas comprobaciones, el Consejo podrá formular las Recomendaciones oportunas a los Estados Miembros.

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán alentar la cooperación interestatal y apoyar su actuación en materia de empleo a través de distintos mecanismos, respetándose en todo momento la competencia de los Estados en materia de empleo (artículo 149 del Tratado).

En el seno de este procedimiento, al Comité de Empleo también se le reconoce un papel a desempeñar, aunque siempre teniendo presente su carácter consultivo, del que derivan pronunciamientos carentes de fuerza decisoria (artículo 150 del Tratado).

Por lo tanto, bajo la legitimación que se le reconoce en el Título IX del Tratado, la Unión Europea anualmente elabora orientaciones genéricas que son pautas comunes que deben seguir los Estados en la elaboración y aplicación de sus respectivas políticas de empleo, para que haya convergencia en los objetivos formulados⁴⁶. Aunque la competencia en materia de empleo recae en cada uno de los Estados miembros, éstos adoptarán medidas para que su política de empleo permita alcanzar las orientaciones y recomendaciones comunitarias, por una cuestión de responsabilidad política y por el respaldo financiero procedente del Fondo Social Europeo.

Ahora bien, ¿En qué medida los Estados miembros se han adaptado a las orientaciones y recomendaciones comunitarias en materia de empleo?

A través de los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento la Comisión Europea realiza un balance anual, por lo que aquí nos interesa, de la situación del empleo joven en Europa. En el año 2012, la Comisión señaló⁴⁷ unos primeros indicadores en los que se apreciaba que los Estados miembros no estaban reaccionando con la suficiente eficacia a las recomendaciones formuladas. Ante la gravedad de la situación, la Comisión insta a todos los Estados miembros, especialmente a los que tienen mayores tasas de desempleo juvenil, a tomar medidas decisivas e inmediatas en los siguientes ámbitos: *prevención del abandono escolar prematuro*⁴⁸, *desarrollo de capacidades que sean pertinentes para el mercado laboral, ayuda para una primera experiencia profesional y la formación en el puesto de trabajo y acceso de los jóvenes al mercado laboral*.

Desde entonces, los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento vienen subrayando la necesidad de que la Unión Europea y sus Estados miembros inviertan decididamente en juventud y en los solicitantes de empleo, ofreciendo mejores oportunidades a los jóvenes para así combatir el desempleo juvenil, mejorar la empleabilidad de los jóvenes y facilitar su acceso o reincorporación al trabajo⁴⁹. El más reciente si

⁴⁶ CABASÉS PIQUÉ, M. À. Y PARDELL VEÀ, A.: *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 93.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012, de 22 de febrero de 2012, Bruselas. COM (2011) 815 final.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020, Bruselas, 31 de enero de 2011. COM (2011) 18 final.

⁴⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, de 28 de noviembre de 2012, Bruselas. COM (2012) 750 final; Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014, de 13 de noviembre de 2013, COM (2013) 800 final; Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2015, de 28 de noviembre de 2014, Bruselas, COM (2015); Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2016, de 26 de noviembre de 2015, Bruselas, COM (2015); Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017, de 16 de noviembre de 2016, Bruselas, COM (2016) 725 final; Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, de 22 de noviembre de 2017, Bruselas, COM (2017) 690 final.

bien destaca la tendencia positiva en la disminución del desempleo juvenil y el de larga duración, señala que el desempleo sigue afectando a 18,9 millones de personas, siendo preciso y necesario proseguir los esfuerzos de aplicación de las reformas en curso y al mismo tiempo acometer nuevas reformas estructurales. Concretamente, señala que para reducir el desempleo juvenil y de larga duración son importantes unas políticas activas del mercado de trabajos eficaces. A tal fin, especifica que los Estados miembros deben ayudar a los desempleados prestándoles asistencia para buscar empleo, formarse y reciclarse profesionalmente; y trabajar para conseguir servicios públicos de empleo más eficaces y adaptados a las necesidades individuales.

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

Como ya se ha indicado, la responsabilidad principal de reducir el desempleo juvenil recae en cada uno de los Estados miembros, ahora bien, la Unión Europea desempeña con su actuación un papel fundamental de apoyo y ayuda, con el objetivo compartido de mejorar la situación de los jóvenes respecto al empleo y la educación⁵⁰. Por ello, deben valorarse positivamente las iniciativas de la Unión Europea de diseñar y desarrollar medidas que potencien las nuevas capacidades, conocimientos y habilidades de los jóvenes para adaptarse a un mercado de trabajo cambiante y que tengan en cuenta aquellas personas que precisan una mayor atención por sus especiales necesidades educativas, formativas y/o de empleo, como, por ejemplo, los jóvenes con discapacidad, los jóvenes migrantes y refugiados y las mujeres jóvenes⁵¹.

⁵⁰ Entre otros documentos de la Comisión Europea, en la *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, para el periodo 2012-2013 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, Bruselas, 20 de diciembre de 2011. COM (2011), 933 final), se señala que la responsabilidad principal de reducir el desempleo juvenil corresponde a los Estados miembros, que contará con el apoyo de los interlocutores sociales nacionales y sectoriales. Por su parte, la Unión Europea, podrá desempeñar un papel de apoyo para ayudar a los Estados miembros a mejorar la situación de los jóvenes en cuanto al empleo y la educación a través de dos vías: revisando las políticas nacionales y los resultados, resaltando las prioridades desde la perspectiva de la UE y proponiendo líneas de actuación basadas en buenas prácticas (mediante examen cruzado y la coordinación de las políticas económicas, de empleo, de educación y sociales en el contexto de la Estrategia Europa 2020, que se elaboran anualmente durante el semestre europeo de gobernanza económica); proporcionando apoyo financiero para acciones nacionales y transfronterizas en consonancia con las prioridades acordadas (a través del Fondo Social Europeo y otros programas de la UE, como el Programa de Aprendizaje Permanente, el Programa La Juventud en Acción y el Programa Progress, y otros fondos de la UE en los que también se defienden medidas que ayudan a enfrentarse el desempleo juvenil).

⁵¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. COM (2020) 274 final, Bruselas.

Entre las últimas medidas adoptadas cabe resaltar la puesta en marcha en julio de 2020, en plena crisis de la COVID-19, de un paquete de apoyo al empleo juvenil articulado en torno a cuatro ejes que, juntos, proporcionan un puente hacia el empleo para la próxima generación: refuerzo de la Garantía Juvenil, educación y formación profesionales, impulso renovado para la formación de aprendices y medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil, a las cuales se le prestará detenida atención en el presente capítulo.

2. INICIATIVAS Y ORIENTACIONES EUROPEAS PARA IMPULSAR EL EMPLEO JUVENIL

Con respecto a los jóvenes y al empleo existe una amplia proliferación de documentos procedentes de instancias y órganos europeos, que se vienen caracterizando por su obiedad, –que los vacía de efectividad para su aplicación práctica–, por su reiteración, por su escasa relevancia y por su carencia de vinculación jurídica y, en consecuencia, de efectividad⁵². No obstante, su existencia obliga a su análisis, por lo que a continuación se estudian aquellos documentos en los que se recogen las iniciativas que han tenido mayor trascendencia e importancia para los Estados miembros y para la propia Unión Europea, por su aporte a la lucha contra el desempleo y a favor del empleo de los jóvenes.

2.1. Marco de cooperación Europeo en el campo de la juventud 2019-2027

Entre los documentos más importantes que conforma el Paquete de empleo para los jóvenes se encuentra el marco de Cooperación Europea en el campo de la juventud⁵³, que fue adoptado por el Consejo de 27 de noviembre de 2009 con la finalidad de ofrecer más y mejores oportunidades a los jóvenes y promover la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad. Para alcanzar tan ambicioso objetivo, se recomendaba: promover la igualdad de género y combatir todas las formas de discriminación; tener presente las condiciones particulares de los jóvenes; visualizarlos como un recurso de la sociedad e intervenir en todas las esferas de los jóvenes (educación, inserción laboral, salud y bienestar).

Para su puesta en marcha resultó clave, en primer lugar, la aplicación del método abierto de coordinación al empleo de los jóvenes, lo que favorece la comunicación entre los Estados miembros y el diseño de las medidas de empleo; en segundo lugar, el *mainstreaming* en materia de empleo juvenil, para que incida en el resto de políticas de la Unión Europea; y en tercer y último lugar, el control y evaluación de todo el pro-

⁵² MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 24.

⁵³ Dictamen del Consejo relativo a un marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018), de 27 de noviembre de 2009, COM (2009) 200 Final.

cedimiento. De dicha evaluación y seguimiento resultó la Estrategia de la UE para la Juventud, siendo el marco europeo de cooperación en este campo durante el período 2019-2027⁵⁴, que tiene por finalidad explotar el potencial de las políticas de juventud impulsando la participación de los jóvenes en la vida democrática, apoyando el compromiso social y cívico y garantizando que todos los jóvenes cuenten con los recursos necesarios para participar en la sociedad.

Los ámbitos en los que centra la atención son básicamente tres: involucrar, conectar y capacitar. En base a ello, su actuación se concreta en la consecución de once metas que definen ámbitos intersectoriales que afectan a la vida de los jóvenes e indican los retos que existen: conectar la UE con los jóvenes, igualdad de todos los géneros, sociedades inclusivas, información y diálogo constructivo, salud mental y bienestar, impulsar a la juventud rural, empleo de calidad para todos, aprendizaje de calidad, espacios y participación para todos, una Europa verde y sostenible, programas europeos y organizaciones juveniles. Para conseguirlas, resulta preciso contar con la movilización de todos los interesados, la utilización de instrumentos estratégicos a escala de la Unión Europea y de acciones a escala nacional, regional y local.

2.2. La Estrategia Europea 2020

Con el objeto de aumentar la tasa de empleo (que por lo menos el 75 % de las mujeres y los hombres de veinte a sesenta y cuatro años tengan trabajo), reducir la pobreza y aumentar la formación (reducir del 15 % a menos del 10 % la proporción de abandonos prematuros de los estudios), la Estrategia Europea 2020⁵⁵ diseña tres iniciativas emblemáticas en materia de empleo, asuntos sociales e inclusión:

- a. Juventud en Movimiento⁵⁶: se trata de una iniciativa que forma parte de la estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Engloba cuatro acciones pioneras con las que se fueron reforzando las actividades existentes y se garantizaba la ejecución de otras tanto a nivel europeo como a nivel nacional⁵⁷. Primero, potenciando un aprendizaje permanente para desarrollar competencias claves y mejorar los resultados en cuanto a la calidad del aprendizaje, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral; segundo, mejorando la calidad, el atractivo y la capacidad de respuesta de la enseñanza superior, así como promoviendo más y mejor la movilidad y la empleabilidad;

⁵⁴ Diario Oficial de la Unión Europea 2018/C 456/01: Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el 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.

⁵⁵ Comunicación de la Comisión Europea 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Juventud en movimiento. COM (2010) 477 final.

⁵⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Juventud en movimiento. COM (2010) 477 final.

tercero, dando la oportunidad a todos los jóvenes de Europa de realizar una parte de su itinerario educativo en el extranjero, incluso a través de formación en el lugar de trabajo; y cuarto, facilitando la transición de la escuela al trabajo y reduciendo la segmentación del mercado laboral. Se presta especial atención al papel de los servicios públicos de empleo, fomentando una Garantía Juvenil para asegurar que todos los jóvenes trabajan, estudian o desarrollan una actividad, para lo que se creó un Observatorio Europeo de Ofertas de Empleo y de apoyo a los jóvenes emprendedores.

- b. Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: con la finalidad de dar un nuevo impulso a las reformas laborales, obtener la capacitación acorde a los futuros puestos de trabajo, crear nuevos empleos y revisar la normativa de empleo en la Unión Europea, las prioridades de la Agenda son⁵⁸: dar un nuevo impulso a la flexiseguridad; reducir la segmentación y apoyar las transiciones laborales; dotar a las personas de las cualificaciones apropiadas para obtener un empleo; mejorar la calidad del trabajo y de las condiciones laborales y apoyar la creación de empleo.
- c. Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: con la que la Unión Europea pretende crear un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas para combatir la pobreza y la exclusión social. Para combatir tan ambicioso objetivo se pretende mejorar el acceso al trabajo, la seguridad social y la educación; fomentar la innovación social en la búsqueda de soluciones para fortalecer Europa después de la crisis; y utilizar mejor los fondos de la Unión Europea para apoyar la inclusión social.

Entre las nuevas iniciativas de la Comisión Europea está el objetivo de mejorar y actualizar la Estrategia Europa 2020, extrayendo las enseñanzas oportunas de sus cuatro primeros años de aplicación y garantizando su eficacia como política de crecimiento y empleo en Europa con posterioridad a la crisis⁵⁹.

2.3. El Plan de Recuperación para Europa y el Plan de acción sobre la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales

Ante la crisis sanitaria y económica actual resulta fundamental que la Unión Europea aplique el pilar europeo de los derechos sociales, invirtiendo en la protección del empleo y en su creación, así como en la construcción de una Europa más ecológica y digital, encontrándonos ante una oportunidad para reforzar los compromisos previos

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de nuevas cualificaciones y empleos. COM (2010).

⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión para 2015. Un nuevo comienzo. COM (2014) 910 final. Anexo 1.

e introducir el factor de corrección ante aquellas medidas que necesitaban un reajuste e impulso⁶⁰.

A tal fin, en mayo de 2020, la Comisión propuso un importante plan de recuperación para Europa que modificaba la propuesta original del FSE+. El nuevo plan tiene por objeto reparar los daños económicos y sociales provocados por la pandemia de COVID-19, en particular protegiendo los puestos de trabajo existentes y creando otros nuevos. En lo que respecta al empleo juvenil, en el marco del Plan se proporcionará ayuda financiera adicional para las medidas en favor del empleo juvenil, lo que ayudará a los jóvenes a incorporarse al mundo laboral, a la formación o a la educación. En este sentido, la Comisión Europea ha destacado entre las necesidades ante la crisis y repercusiones económicas previstas, las inversiones para reparar los mercados laborales, en particular mediante bonificaciones a la contratación, programas de trabajo a corto plazo y medidas de empleo juvenil⁶¹.

Por otro lado, en el marco del Plan de Acción sobre la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, de 4 de marzo de 2021, se establecen tres nuevos objetivos principales de la Unión que deben alcanzarse a finales de la década en los ámbitos del empleo, las capacidades y la protección social. En lo que respecta al empleo, como mínimo el 78 % de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años debe tener empleo de aquí a 2030. A fin de alcanzar este objetivo general, Europa debe reducir a la mitad la brecha de género en el empleo, aumentar la oferta de educación y cuidados de la primera infancia formales y reducir la tasa de ninis de entre 15 y 29 años del 12,6 % (2019) al 9 %. En cuanto a las capacidades el objetivo es igualmente ambicioso, ya que como mínimo el 60 % de los adultos debe participar en actividades de formación todos los años. Respecto a la protección social, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en un mínimo de 15 millones de personas de aquí a 2030⁶².

En términos generales, para la promoción del empleo, en marzo de 2021, la Comisión presentó una Recomendación sobre un apoyo activo efectivo al empleo a raíz de la crisis de la COVID-19, en la que se ofrece un enfoque estratégico para promover la transición de las medidas de emergencia ya adoptadas a nuevas medidas dirigidas a la creación de empleo y la transición entre un puesto de trabajo y otro. Y lo hace a través de tres recomendaciones: incentivos a la contratación y apoyo empresarial, oportunidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional y un mayor apoyo por parte de los servicios de empleo.

⁶⁰ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación. COM (2020) 456 final, Bruselas, 27.5.2020.

⁶¹ Comisión Europea: Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones el presupuesto de la Unión Europea: motor del plan de recuperación para Europa, COM (2020) 442 final, Bruselas, 25.5.2020.

⁶² Comisión Europea: Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones el presupuesto de la Unión Europea: Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM (2021) 102 final, Bruselas, 4.3.2021. (Puede consultarse en la URL EUR-Lex - 52021DC0102 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

2.4. Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

Los buenos propósitos marcados por los objetivos señalados en la Estrategia 2020 se vieron truncados primero por la grave crisis económica de 2008 y después por la reciente crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, resultando el colectivo de los jóvenes uno de los más perjudicado. Ante esta situación la Unión Europea ha venido ofreciendo un conjunto de orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, siendo uno de los objetivos principales de empleo la reducción del desempleo de los grupos más vulnerables, entre los que se encuentran los jóvenes.

En materia de empleo juvenil, la Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo de 13 de octubre de 2020 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, establece que los Estados miembros deben proporcionar a los desempleados y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo a la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables afectados en particular por las transiciones ecológica y digital y la crisis de la COVID-19. Concretamente, la Unión Europea considera que los diferentes estados deben perseguir cuanto antes unas estrategias globales que incluyan evaluaciones individuales detalladas de los desempleados, a más tardar a los 18 meses de estar en situación de desempleo, con vistas a prevenir y reducir significativamente el desempleo estructural y de larga duración. Con respecto al desempleo juvenil y la cuestión de los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman (ninis) considera que lo más acertado es seguir abordando a través de la prevención del abandono escolar prematuro y una mejora estructural en la transición de la enseñanza al trabajo, entre otras cosas mediante la plena ejecución de la Garantía Juvenil.

3. MEDIDAS EUROPEAS PARA IMPULSAR EL EMPLEO JUVENIL

3.1. El programa de Garantía Juvenil

3.1.1. Definición y origen

La iniciativa estrella diseñada por la Unión Europea para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral es la Garantía Juvenil, a través de la cual los Estados miembros deben garantizar que, en un plazo de cuatro meses tras abandonar los estudios o quedarse en desempleo, todos los jóvenes menores de veinticinco años reciben una buena oferta de empleo adecuada a su formación, capacitación y experiencia, o adquirir la formación, la capacitación y la experiencia necesarias para encontrar un puesto de trabajo en el futuro a través de un período de aprendizaje, un periodo de prácticas o educación continua⁶³.

⁶³ Véase el estudio realizado por CASAS MÍNGUEZ, F.: “La Unión Europea y el empleo juvenil”, *Documentos de Trabajo, Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, núm. 13, 2018.

Este compromiso se vio reforzado por su inclusión como principio 4b del Pilar europeo de derechos sociales propuesto, con el que se persigue una convergencia renovada orientada a la consecución de unas mejores condiciones de vida y de trabajo⁶⁴.

Sin embargo, desde su configuración inicial, se comprueba que la Unión Europea ofrece una doble vertiente en el marco de la Garantía Juvenil: una vertiente laboral, prioritaria, y una vertiente formativa, lo que da muestra de su “derrotismo” en la lucha contra el desempleo juvenil⁶⁵.

El concepto europeo de Garantía Juvenil, así configurado en la actualidad, planteó diversos interrogantes desde el momento de su diseño. El primero de ellos, sobre si sería razonable ampliar la edad de aplicación hasta los 30 años dada la difícil situación de los jóvenes de entre 25 y 29 años en el mercado laboral. Fueron muchas las propuestas que apostaban por esta ampliación, sin embargo, se vieron topadas por los presupuestos europeos, ya que si se aceptaba se reduciría a más de la mitad la aportación prevista, lo que haría ineficaz la propuesta de Garantía Juvenil⁶⁶. Ahora bien, se trata de una delimitación que puede ser modificada por los Estados miembros ampliando dicho margen. Así ha sucedido en España, que lo ha ampliado hasta los 29 años⁶⁷.

Los jóvenes que quieran acogerse a la misma tendrán que inscribirse en los respectivos sistemas nacionales de garantía juvenil y comprometerse con el proceso, aceptando obligaciones y responsabilidades.

Un segundo interrogante se planteó respecto al cómputo temporal de 4 meses. Aunque la determinación del plazo es un dato de enorme positividad, ya que supone concretar el tiempo que el Estado tiene para satisfacer la demanda, su incumplimiento por parte de los estados no podrá ser sancionado, por lo que la fijación del plazo se convierte en una mera expectativa de cumplimiento. Y es que para aquellos países cuyo desempleo supera el 25% dicho cumplimiento resulta prácticamente imposible.

Por lo tanto, si bien el colectivo al que va dirigida a Garantía juvenil está delimitado con plena claridad, no sucede lo mismo con el plazo de 4 meses que se deja en manos de Estados miembros su contabilización, seguimiento y control, lo que genera dudas

⁶⁴ Comisión Europea: Comunicación “Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, 2017.

⁶⁵ En este sentido, MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), Jóvenes y políticas de empleo, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 41.

⁶⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil. COM (2013) 477 final, de 19 de junio de 2013. Citada y analizada por CABASÉS PIQUÉ, M. À. Y PARDELL VEÀ, A.: Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 99.

⁶⁷ La disposición final duodécima de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, modifica el Sistema Nacional de Garantía Juvenil para ampliar los sujetos beneficiarios de la misma, incluyéndose también a los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30 siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20%.

sobre su cumplimiento real e implica el riesgo de que la Garantía Juvenil esté abocada al fracaso⁶⁸.

En la introducción de la propuesta se destacaba que la puesta en marcha de esta Garantía contribuiría a la realización de tres objetivos de la Estrategia Europa 2020 como son alcanzar la tasa de empleo del 75 % para la población de 20 a 64 años, la reducción de la tasa de fracaso escolar por debajo del 10 %, y la reducción por debajo de la cifra de 20 millones del número de personas afectadas por las situaciones de pobreza y exclusión social, aunque lamentablemente lo cierto es que dichos objetivos no se han llegado a alcanzar, viéndose seriamente perturbados por la crisis sanitaria actual.

3.1.2. Hitos para su implementación

La Garantía Juvenil, como medida para luchar contra el desempleo juvenil, se ha ido consolidando a lo largo de los años⁶⁹. Fue en septiembre de 2010 cuando, por primera vez, la Comisión propuso a los Estados miembros que garantizaran que todos los jóvenes tuvieran un trabajo, una formación ampliada, o que se hubieran sumado a otra medida de activación cuatro meses después de terminar sus estudios o de quedarse en paro, a lo que se le dio el nombre de «Garantía Juvenil». Como ya se ha indicado, esta propuesta se presentó en el contexto de la iniciativa emblemática «Juventud en Movimiento»⁷⁰, y con leves variaciones en la Orientaciones de Empleo nº 8 de 2005-2008, por lo que supone el inicio de una voluntad más consistente de la Unión con los jóvenes europeos, al solicitar a los diferentes Estados la incorporación de esta medida en sus políticas de empleo⁷¹.

En diciembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta de recomendación del Consejo para establecer una «Garantía Juvenil»⁷² en su «Paquete de Empleo juvenil», de Europa 2020, que propugnaba una mejor educación y formación, una integración más satisfactoria en el mercado laboral y una mayor movilidad, como instrumentos para combatir el desempleo juvenil. Con esta propuesta se formalizaba un compro-

⁶⁸ MORALES ORTEGA, J.M.: «La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa, en VVAA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2013, pág. 77. En el mismo sentido, CABASÉS PIQUÉ, M. À. Y PARDELL VEÀ, A.: *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág.100.

⁶⁹ Consúltese el estudio comparado de los países pioneros en la aplicación de la Garantía Juvenil y sus características principales en CABASÉS PIQUÉ, M. À. Y PARDELL VEÀ, A.: *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, Albacete, 2014, págs. 97 y 98.

⁷⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Juventud en movimiento. COM (2010) 477 final.

⁷¹ MORALES ORTEGA, J.M.: «Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido», en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 33.

⁷² Recomendación del Consejo de Europa sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. COM (2012) 729 final.

miso político al ser adoptado por el Consejo de Ministros de la UE en abril de 2013 y posteriormente aprobado por el Consejo Europeo de junio de 2013.

En dicha Recomendación, se exige que los Estados miembros apliquen sistemas de Garantía Juvenil «lo antes posible», señalando que «para los Estado miembros que experimenten un mayor grado de dificultad presupuestaria y mayores índices de jóvenes desempleados o “ninis” se podría considerar la aplicación gradual», pero en cualquier caso, se anima, con carácter general, a priorizar el empleo juvenil en los presupuestos nacionales.

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

- a. La cooperación: construir un enfoque basado en las asociaciones sólidas con todas las partes interesadas (jóvenes, empleadores, agentes que actúan en el mercado de trabajo).
- b. La prevención: garantizando una intervención temprana, estableciendo medidas de prevención del abandono de la formación.
- c. Integración: adoptar medidas destinada por un lado a mejorar las aptitudes de las personas jóvenes, dando una segunda oportunidad que les proporcione un aprendizaje que les dé acceso a conseguir la cualificación que no obtuvieron en su momento y remediar los desajustes existentes en el mercado de trabajo y, por otro, crear nuevas oportunidades para que las personas jóvenes puedan adquirir una experiencia profesional, ya sea como aprendices o realizando prácticas, y fomentando la movilidad a través de servicios y sistemas como EURES.
- d. Financiación: los estados podrán disponer de financiación procedentes de la Unión Europea para la integración de los jóvenes en el mercado y apoyar a los jóvenes emprendedores (Fondo Social Europeo y otros Fondos comunitarios).
- e. Evaluación: se apuesta por evaluar la eficacia de todas las acciones y programas adoptadas en el marco de la Garantía Juvenil.
- f. Implementación inmediata: fueron integrados en los programas cofinanciados por la Unión Europea, desde el Marco Financiero Plurianual 2014-2020⁷³.

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

⁷³ Revisado por la Comisión Europea mediante su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones COM (2006) 311 final, de 30 de junio de 2016, lo que ha implicado un incremento de recursos financieros para España en el marco de la política de cohesión que, prioritariamente, deberán ser utilizados en el ámbito del empleo juvenil.

Al mismo tiempo, la Recomendación confiere un mandato a la Comisión Europea para que supervise la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil en cada Estado miembro de la UE «en el contexto de la supervisión multilateral del Comité de Empleo (EMCO)». En 2014, EMCO⁷⁴ aprobó un marco de indicadores para la supervisión de la Garantía Juvenil y facilitó un manual metodológico completo⁷⁵.

3.1.3. Evaluación de los resultados

La Unión Europea, conocedora de que su propuesta de Recomendación no es un texto jurídicamente vinculante para los Estados miembros, a los que se les reserva la competencia en esta materia, propicia que se lleven a término las reformas necesarias canalizando inversiones del presupuesto europeo y ayudando a los jóvenes a aprovechar la existencia de un mercado único europeo. A tal fin, en su Comunicación de 19 de junio de 2013 realizó un llamamiento a todos los agentes implicados para que colaboren en la aplicación de las siguientes medidas⁷⁶:

- a. Aplicar la Garantía Juvenil.
- b. Establecer inversiones destinadas a las personas jóvenes a través del Fondo Social Europeo.
- c. La puesta a disposición anticipada de los Fondos de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.
- d. Apoyar la movilidad laboral.
- e. Reformar los contratos de aprendizaje y periodos de prácticas de alta calidad.
- f. Hacer realidad la existencia de un auténtico mercado laboral en Europa.
- g. Favorecer a las PYMES mediante incentivos dirigidos a la contratación de jóvenes.

Como primera medida, se pidió a los Estados miembros que preparasen sus Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil.

Atendiendo a lo que precede, la Unión Europea ha apostado con firmeza y decisión por la implantación efectiva de la Garantía Juvenil, proporcionando apoyo económico para lograrlo. Ahora, el éxito o fracaso en la consecución de sus objetivos reside en que los Estados miembros, haciendo uso de este apoyo, la implanten de forma adecuada a través de medidas que aseguren la empleabilidad de los jóvenes y favorezcan la creación de empleo de calidad para ser ocupados por jóvenes acogidos a esta iniciativa⁷⁷.

⁷⁴ Reunión de EMCO en Roma, 22 y 23 de septiembre de 2014.

⁷⁵ Puede consultarse en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

⁷⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil. COM (2013) 477 final, de 19 de junio de 2013.

⁷⁷ En el mismo sentido, MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 34.

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

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

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

En 2017 el Tribunal de Cuentas Europeo evaluó si los Estados miembros habían avanzado en la aplicación de la Garantía Juvenil y si habían llevado a la práctica la Iniciativa de Empleo Juvenil de forma que contribuyera a la consecución de los objetivos de la Garantía Juvenil⁷⁸.

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

Y es que ninguno de estos estados ha podido garantizar, hasta la fecha, que los jóvenes a los que se dirige esta medida, tengan la oportunidad de aceptar una oferta en el plazo de cuatro meses, de forma que puedan integrarse en el mercado laboral.

Una de las principales dificultades detectadas por el Tribunal es la dificultad o imposibilidad de llegar a toda la población de jóvenes únicamente con los recursos presupuestarios de la Unión Europea.

Del mismo modo, esta evaluación ha permitido constatar que la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil al logro de los objetivos de la Garantía Juvenil era limitada.

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

⁷⁸ Informe del Tribunal de Cuentas Europeo: *¿Han sido determinantes las políticas de la Unión Europea en cuanto al desempleo juvenil?* Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, Informe Espacial n.º 5/2017. (Puede consultarse en <https://www.eca.europa.eu/es>).

a. A los Estados miembros:

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

b. A la Comisión:

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

En la misma línea, otras evaluaciones y análisis han puesto de manifiesto que la implementación de la Garantía Juvenil no ha llegado a alcanzar los objetivos fijados por Europa⁷⁹, posiblemente debido a la ausencia en su diseño de un enfoque integral que no solo tuviera en cuenta, para el diseño de las actuaciones, el nivel educativo, la cualificación profesional o la necesidad de adquirir determinadas competencias y habilidades, sino también mecanismos que vienen condicionando la desigualdad, como el género, la etnia, la edad o la clase social. También es fundamental que los países de la Unión Europea cumplan con las recomendaciones europeas ya que, al tratarse de un cumplimiento voluntario no todos los países lo han hecho, lo que ha motivado a que los eurodiputados pese a aplaudir la Resolución de 8 de octubre de 2020 del Parlamento Europeo en la que la Comisión proponía el refuerzo de la Garantía Juvenil, expresaron su preocupación por el carácter voluntario de la Garantía Juvenil pidiendo a la Comi-

⁷⁹ Véase, VV.AA., STRECKER, T. COBASÉS. M.A. (Coords.): *Perfiles y Desafíos de la Garantía Juvenil: Una Aproximación con Novelas Gráficas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

sión que propusiese un instrumento vinculante para todos los Estados miembros a fin de garantizar que nadie se quede atrás⁸⁰.

No obstante, desde su puesta en marcha en el punto álgido de la anterior crisis de empleo juvenil, la Garantía Juvenil de 2013 ha tenido un efecto transformador importante en muchos Estados miembros, creando oportunidades para los jóvenes, impulsando reformas estructurales e innovación y reforzando los servicios públicos de empleo. Con ello, se ha ayudado a más de veinticuatro millones de jóvenes en toda la UE a incorporarse al mercado laboral desde su puesta en marcha⁸¹.

En una de las fichas temáticas del semestre europeo, denominada Empleo Juvenil⁸², la Comisión Europea destacó una serie de prácticas especialmente buenas o prometedoras, como La Garantía para la Juventud diseñada en Francia, que tiene por objeto ayudar a los ninis vulnerables de 18 a 25 años a adquirir más autonomía y emprender un camino para conseguir la inclusión y el empleo sostenible, siendo los beneficiarios seleccionados por un comité colegiado. En esta medida se combina un asesoramiento intensivo e inmersión profesional con una asignación mensual en función de sus recursos, estableciéndose un contrato de un año entre el joven y un servicio público de empleo local. Se trata de un proyecto innovador que combina la experiencia laboral con la formación, contando con una asignación mensual. También destaca el programa Primer Desafío desarrollado por Eslovenia o el Fomento del trabajo por cuenta propia entre los jóvenes puesto en marcha en Italia para impulsar el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes facilitándoles el acceso a microcréditos (Empleo Selfie), entre otras prácticas como las implantadas por Austria, Dinamarca, Bélgica, Suecia, Bulgaria, Croacia o Finlandia.

3.1.4. Refuerzo de la garantía juvenil

A partir de 2019, con la crisis provocada por la pandemia del Covid-19, el desempleo juvenil ha seguido siendo una preocupación clave para la Unión Europea, que continúa trabajando en diferentes iniciativas para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo. De nuevo, la respuesta europea para mitigar el impacto de la pandemia ha sido el desarrollo de un programa con el que se refuerza la Garantía Juvenil, con la finalidad de alcanzar al mayor número de personas jóvenes posible y de integrar las cambiantes realidades del mercado de trabajo y la doble transición digital y ecológica.

Con la Recomendación del Consejo de 20 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, con la que se sustituye, a la Recomen-

⁸⁰ Véase en Ficha técnica de la Unión Europea. La política de empleo, 2021. (Puede consultarse en la URL https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.3.3.pdf).

⁸¹ Comisión Europea: apoyo al empleo juvenil. Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, Bruselas, 2020, pág. 4. (Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0276>).

⁸² Comisión Europea: Fichas temáticas del semestre europeo. Empleo Juvenil, págs. 15-19. (Puede consultarse en la URL european-semester-thematic-factsheet-youth-employment_es.docx (europa.eu)).

dación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, se fija un nuevo y mejorado puente de empleo juvenil ya que incluirá a jóvenes de 15 a 29 años (anteriormente el límite superior era de 25), será más inclusivo y se ampliará especialmente a los grupos desfavorecidos, como las minorías y los jóvenes con discapacidad, se adaptará a las necesidades de las empresas, sobre todo las pymes, y aportará las capacidades necesarias, en particular para las transiciones ecológica y digital, permitiendo que los jóvenes adquieran las habilidades requeridas y proveyendo cursos preparatorios cortos, y ofrecerá asesoramiento, orientación y tutoría personalizados. Además, intensifica la prevención del desempleo y la inactividad de los jóvenes a través de mejores sistemas de rastreo y de alerta temprana, y mejora la calidad de las ofertas al vincularlas a los marcos de calidad recientemente creados.

La justificación a la ampliación del grupo destinatario obedece a que las transiciones del ámbito educativo al laboral y la integración sostenible en el mercado tardan más debido a la naturaleza cambiante del trabajo y a las capacidades y competencias necesarias para encontrar un empleo en un mercado laboral en constante cambio. Por ello, esta ampliación viene acompañada por una especial incidencia en las capacidades y competencias necesarias para encontrar actualmente un empleo, proponiéndose formaciones preparatorias breves, cursos intensivos y prácticas relacionadas con las necesidades de capacidades específicas de los jóvenes, ayudando a mejorar, en particular, las capacidades digitales de los jóvenes y las capacidades necesarias para la transición ecológicas, pero también sus capacidades empresariales y de gestión de su carrera profesional. Estas directrices a su vez están respaldada por la Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia y en el nuevo plan quinquenal para ayudar a los ciudadanos y a las empresas a desarrollar más y mejores capacidades, presentado por la Comisión en julio de 2020. Este plan contempla doce medidas centradas en las capacidades para el empleo, a fin de garantizar que el derecho a la formación y al aprendizaje permanente se haga realidad en toda Europa.

Aunque lo cierto es que la Recomendación de 2020 viene a reproducir lo ya recogido en la Recomendación de 2013, exceptuando los cambios antes expuestos, resulta destacable la necesidad de que se atienda de forma individualizada y personal a los destinatarios de los programas y medidas diseñados en el marco de la garantía juvenil, debiéndose igualmente ajustar su aplicación en función de las circunstancias nacionales, regionales y locales. Diferentes estudios ya venían advirtiendo que en el diseño de políticas es esencial reconocer que los jóvenes son un grupo muy diverso, con diferentes características y, con frecuencia, con múltiples necesidades⁸³, por lo que las políticas, respetando un único objetivo, deben ofrecer diferentes enfoques

⁸³ Esta pluralidad y diversidad de la juventud se pone de manifiesto en el estudio del Centro Reino Sofía sobre adolescencia y juventud “Jóvenes y valores (I). Un ensayo de tipología”, en el que se identifican hasta seis tipos de jóvenes de 15 a 24 años: “Conservadores por la integración” (22,1 %); “Despreocupados por lo ajeno: instalados en el presente” (28,2 %); “Rebeldes, con causa: y un tanto confusos” (21,0 %); “Incívicos despreocupados: los que sostienen el tópico” (14,4 %); “Conservadores altruistas: escasos recursos y religiosos” (8 %); 6. “No clasificados” (6,3). (Puede consultarse en <https://www.adolescenciayjuventud.org/images/pdf/Jovenes-y-valores-1-ResumenEjecutivo.pdf>).

y adaptarse a las necesidades individuales, para lo que deberán contar con el apoyo personalizado de asesores⁸⁴. Además, los estados miembros deben utilizar todos los recursos económicos disponibles y puestos a disposición por la Unión Europea, como el Fondo Social Europeo Plus (FSE +), el instrumento «Next Generation EU», el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) para combatir el desempleo juvenil, siendo una de las prioridades más importantes de la Unión Europea junto a la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza⁸⁵.

En la Recomendación de la Comisión Europea también se destaca que para contribuir a un uso más eficiente de los fondos públicos es importante la coordinación y colaboración en todos los ámbitos de actuación que afectan a las políticas de juventud, como son el empleo, la educación, la igualdad de género y los asuntos sociales, lo que favorecerá el intercambio de buenas prácticas.

Todos los países de la Unión se comprometieron en la Recomendación a aplicar la Garantía Juvenil reforzada, en la que, como ya se ha indicado, se aumenta el apoyo global al empleo disponible para los jóvenes en toda la Unión, llegando ahora a un grupo más amplio de jóvenes de entre 15 y 29 años con un enfoque más orientado hacia los ninis vulnerables.

En marzo de 2021, la Comisión adoptó una nueva propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Infantil Europea, que tiene por objeto fomentar la igualdad de oportunidades para los niños y luchar contra la pobreza infantil garantizando el acceso de los niños necesitados a un conjunto de servicios clave.

3.2. La iniciativa de Empleo Juvenil

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

⁸⁴ VV.AA.: Análisis de las transiciones de los jóvenes en Europa, Eurofound. (Puede consultarse en https://www.eurofound.europa.eu/search?search_block_form=de+los+j%C3%B3venes+en+europa&op=Search).

⁸⁵ Ministerio de Trabajo y Economía Social, Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social y Subdirección General de Programación y Evaluación, DOCUMENTO ESTRATEGIA FSE+ 2021-2027. (Puede consultarse la URL en Documento Estrategia FSE+ 2021-2027 ([mit.es/gob.es](https://mit.es/mites/gob.es))).

se incrementó para las regiones cuya tasa de desempleo juvenil era superior al 25% en 2016.

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

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

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

Del presupuesto total de 8.800 millones de euros, 4.400 proceden de una línea presupuestaria especial destinada al empleo juvenil, a los que se añaden 4.400 millones más de las asignaciones nacionales del Fondo Social Europeo.

Para 2020, en el contexto de la pandemia, se aumentó el presupuesto de la Iniciativa de Empleo Juvenil a 145 millones, estando integrada en el Fondo Social Europeo Plus para el período 2021-2027.

Este presupuesto se completa con los recursos financieros propios de los Estados miembros debiendo dedicar al menos el 12,5% de sus recursos del Fondo Social Europeo Plus, aquellos estados con una tasa de jóvenes sin empleo, educación o formación (ninis) superior a la media de la Unión Europea.

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

3.3. La política de educación y formación profesional de la Unión Europea

La futura recuperación económica a la que tenemos que hacer frente a nivel europeo, constituye una oportunidad para acelerar las reformas en educación y formación profesional, dotándola de un nuevo enfoque para hacerla más atractiva, moderna, flexible y acorde a la era digital y a la transición verde, lo que facilitará una transición más fluida del ámbito de la educación al mundo laboral, la reducción del número de jóvenes ninis, el aumento de la movilidad internacional, y de la calidad de las ofertas de educación continua y formación de aprendices como parte de la Garantía Juvenil

reforzada, al mismo tiempo que promoverá una mejor garantía de calidad de los programas de educación y formación profesional. Así lo ha considerado la Comisión Europea recientemente al entender que con ello se contribuirá al mismo tiempo a la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia de la Unión Europea⁸⁶.

En palabras de la Comisión, la educación, la formación profesional y las prácticas serán esenciales después de la crisis del coronavirus para ayudar a jóvenes a encontrar un primer empleo y a adultos a aprender nuevas habilidades y desarrollar su carrera profesional, teniendo en cuenta que los datos indican que los países con un sólido sistema de educación y formación profesional y de aprendizaje tienen niveles más bajos de desempleo juvenil. Y es que si bien la educación y formación profesional atiende cada vez más las necesidades de formación complementaria y reciclaje profesional de la población adulta, también desempeña un papel clave en el apoyo al empleo juvenil, particularmente a través de la formación de aprendices, también conocida como formación dual.

La Comisión Europea define la educación y formación profesional como un elemento clave del aprendizaje permanente, que dota a las personas de los conocimientos, habilidades y competencias requeridas para ocupaciones concretas en el mercado laboral y les ayuda a prosperar en su vida personal y profesional.

En la Unión Europea, la educación y formación profesional representa aproximadamente la mitad de los estudiantes de secundaria superior y permite que dos tercios de los empleados de la UE mejoren o vuelvan a capacitarse. Con la pandemia del coronavirus se ha visto afectada gravemente esta forma de educación y formación debido a su enfoque centrado en la formación práctica y los vínculos directos con el lugar de trabajo, por lo que la Comisión hace diferentes propuestas para que la Educación y formación profesional pueda afrontar con éxito el futuro⁸⁷:

- a. Dar mayor flexibilidad a los estudiantes en lo relativo a cuándo y cómo estudian, pudiendo vincular diferentes sistemas de aprendizaje.
- b. Aumentar la movilidad de estudiantes para hacer Programas de formación profesional más atractivos en la Unión Europea.
- c. Incrementar la resiliencia y preparación digital de las instituciones de Formación Profesional y de los formadores y profesores.
- d. Convertir las instituciones de educación y formación profesional en centros de excelencia profesional que proporcionen soluciones de formación innovadoras, faciliten el acceso a tecnología de vanguardia y actúen como viveros de empresa.

⁸⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. COM (2020) 274 final, Bruselas.

⁸⁷ European Commission: VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING. A future-proof approach, July 2020. (Puede consultarse en la URL file:///C:/Users/mdura/Downloads/VET%20factsheet%20-%20final%20(1).pdf).

- e. Ofrecer más oportunidades para aprender, particularmente a través de aprendizajes.
- f. Adaptar los curriculums a las necesidades de la transición verde y de la economía digital.
- g. Apostar por un enfoque más inclusivo, eliminando cualquier barrera a la accesibilidad

El cumplimiento de estas propuestas debería favorecer que en los próximos 5 años más de 4 de 5 graduados de Formación Profesional sean empleados después de cursar sus estudios; al menos 3 de 5 estudiantes de Formación Profesional se beneficien de prácticas basadas en el trabajo aprendizaje; y que se produzcan un aumento de 3/5 en el número de estudiantes que se benefician de una oportunidad de aprendizaje en el extranjero.

Para ello, la Unión Europea puede apoyar con su financiación:

- La formación de profesores y formadores en formación profesional, con especial atención en el ámbito digital.
- La movilidad de los estudiantes y profesores en toda Europa.
- Configurar un control de calidad y seguimiento de graduados.
- Crear 50 centros de excelencia profesional para impulsar la formación de alto nivel.

3.4. Los periodos de prácticas y la formación de aprendices

Con la misma finalidad de mejorar y facilitar la transición del sistema educativo al mundo laboral y para dotar a los jóvenes de las competencias y habilidades que el mercado laboral necesita y demanda, se diseñan dos herramientas: los periodos de prácticas y la formación de aprendices en centros de trabajo de calidad, potencialmente eficaces para el fin anunciado.

Para conseguirlo, los dirigentes europeos acordaron establecer el marco de calidad para los periodos de prácticas, en el cual se pone en contacto al sector privado, a los interlocutores sociales y a las empresas, lo que permite crear periodos de aprendizaje profesional de gran calidad.

En julio de 2013 se puso en marcha la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, con el objetivo de apoyar la Garantía Juvenil, mejorar la calidad de las prácticas en Europa y de la oferta de formación de aprendices en toda la Unión Europea, cambiando las actitudes respecto al aprendizaje basado en ese tipo de formación. Desde entonces ha movilizó más de 900 000 oportunidades para los jóvenes. A fin de coordinar y poner en práctica distintas iniciativas encaminadas a lograr unos sistemas satisfactorios de formación de aprendices, reúne a autoridades públicas, empresas e interlocutores sociales, representantes juveniles y otros actores clave.

Un año más tarde, en marzo de 2014 el Consejo adoptó una Recomendación sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas destinado a posibilitar que los trabajadores en prácticas adquieran una experiencia laboral de gran calidad en condiciones seguras y equitativas y aumenten sus oportunidades de encontrar un empleo de buena calidad⁸⁸. La Recomendación establece un conjunto común de directrices que aumentará la transparencia y mejorará la calidad de los periodos de prácticas. Para conseguirlo, se invita a los Estados miembros a adoptar lo antes posible las siguientes medidas:

- Periodos de prácticas basados en un convenio celebrado por escrito.
- Mejora del contenido didáctico y del respeto de los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores en prácticas.
- Duración razonable y reconocimiento adecuado de los periodos de prácticas.
- Aumento de la movilidad transfronteriza de los trabajadores en prácticas dentro de la UE.

Todo ello a sabiendas de que solo con la participación de los Estados miembros se podrá garantizar la eficacia y el atractivo de los sistemas de aprendizaje.

En julio de 2020, la Comisión Europea renovó la alianza para impulsar las prácticas y la formación de aprendices en toda la Unión Europea y que estén relacionadas con la digitalización y la transición ecológica. Además, debe destacarse la propuesta del Parlamento europeo de establecer un marco legal para impedir las prácticas no remuneradas en la Unión Europea ante los datos existentes que vienen poniendo de manifiesto desde hace algunos años que existen crecientes dudas sobre la calidad de algunos periodos de prácticas, con un contenido de aprendizaje insuficiente y condiciones de trabajo deficientes⁸⁹. Por ello, la Comisión Europea ha venido incluyendo entre las medidas estratégicas a seguir por los Estados miembros, garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas para los periodos de prácticas (horarios, jornada, bajas por enfermedad, vacaciones), un contenido de aprendizaje adecuado para los periodos de prácticas (convenio de prácticas en el que se indiquen los objetivos de aprendizaje y el nombramiento de un supervisor que guíe a la persona en prácticas a través de la tareas asignadas y supervise y evalúe los progresos), fomentar del reconocimiento y validación de los conocimientos, competencias y capacidades adquiridos durante los periodos de prácticas mediante la emisión de un certificado por las organizaciones empresariales⁹⁰.

⁸⁸ Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014, sobre el marco de calidad para los periodos de prácticas, Diario Oficial de la Unión Europea (2014/C 88/01).

⁸⁹ Eurofound: Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK), (Contratación de trabajo fraudulenta: abuso de los contratos de prácticas) (Austria, Finlandia, España y el Reino Unido), 2017. También, European Youth Forum: Interns Revealed – A survey on internship quality in Europe (Becarios expuestos: una encuesta sobre la calidad de las prácticas en Europa), 2011; y Flash Eurobarómetro n.º 378: The experience of traineeships in the EU (La experiencia de los periodos de prácticas en la UE), 2013.

⁹⁰ Comisión Europea: Fichas temáticas del semestre europeo. Empleo Juvenil, pág. 14.

En lo que respecta a la formación de aprendices, la Comisión Europea pretende darle un impulso renovado de forma que los aprendices que se formen ahora sean trabajadores altamente cualificados en los próximos años ya que la formación de aprendices permite suplir una de las carencias que desde hace años se viene detectando, como es la falta de adecuación entre el perfil demandado por el empleador y los conocimientos y las habilidades prácticas de las personas demandantes de empleo. En este sentido, en una de sus últimas propuestas, la Comisión recomienda fomentar y apoyar la formación de aprendices al permitir obtener las capacidades que los empleadores realmente necesitan, al mismo tiempo que el aprendiz adquiere los conocimientos, las habilidades y las redes para una incorporación fluida al mercado laboral y una participación activa en la sociedad⁹¹. No obstante, el confinamiento derivado de la COVID-19 ha afectado particularmente a la formación de aprendices ya que su vinculación a las pequeñas y medianas empresas impiden que puedan aceptar candidatos por la falta de actividad y de recursos. Ante esta situación, algunos Estados miembros han pedido a los empleadores la intensificación de esfuerzos para preservar las ofertas de formación de aprendices. Por su parte, la Unión Europea puede movilizar sus ayudas para garantizar que la formación de aprendices continúe desempeñando su finalidad de recuperación del mercado laboral e inserción de los jóvenes.

Con la renovación de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices se requerirán nuevos compromisos para la formación digital y ecológica de aprendices, centrándose en sectores económicos de vanguardia que favorezca la transición a una Europa climáticamente neutra. En concreto, la nueva alianza tendrá por finalidad:

- a. Comprometerse con la formación de aprendices de calidad y eficaz y animar a los Estados miembros y a las empresas a que lo hagan, mediante el fomento de coaliciones nacionales para la formación de aprendices.
- b. Incentivar el apoyo a las pymes para proporcionar un suministro estable de formación de aprendices de calidad y eficaz.
- c. Movilizar a las autoridades locales y regionales como catalizadores para la formación de aprendices en el entorno empresarial local.
- d. Reforzar el diálogo social a través de una participación más activa de las organizaciones de interlocutores sociales nacionales.
- e. Involucrar a los comités europeos de diálogo social sectorial en la formación de aprendices de manera proactiva, con vistas a acordar compromisos sectoriales conjuntos.
- f. Apoyar la representación de los aprendices en los Estados miembros con la reactivación de la Red Europea de Aprendices.

El nuevo impulso que la Comisión dará a la Alianza Europea para la Formación de Aprendices irá acompañado de su apoyo a los Estados miembros en el uso de los

⁹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. COM (2020) 274 final, Bruselas.

fondos de la Unión Europea en beneficio de la formación de aprendices y las reformas que se emprendan en materias conexas.

Todo ello porque los datos han venido mostrando que los aprendices tienen una gran empleabilidad, al encontrar un empleo con más facilidad, manteniéndolo más tiempo y obteniendo mejor remuneración⁹². Además, los países con modelos de contratos de aprendizaje en el lugar de trabajo bien desarrollados (Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria) muestran porcentajes de desempleo de los titulados de educación y formación profesional recientes cercanos o comparables a los de los titulados de la enseñanza superior⁹³. Sin embargo, lo cierto es que hay algunos Estados miembros en los que muy pocos jóvenes tienen acceso a programas de aprendizaje de calidad, por lo que resulta importante el nuevo impulso que la Comisión Europea dará a la figura de los aprendices ya que introducir más aprendizaje en el lugar de trabajo y en contratos de aprendizaje, es una de las fórmulas más apropiadas y directas de vincular las necesidades de los empleadores con la educación y la formación proporcionada por la educación y formación profesional en toda Europa.

3.5. La movilidad laboral

La Unión Europea ha venido mostrando un gran interés por fortalecer y potenciar la movilidad de los jóvenes tanto en su etapa educacional, con el objeto de que se convierta en un pilar básico de la empleabilidad del joven, como en su etapa laboral, para mejorar las capacidades genéricas y ocupacionales y aumentar la adaptabilidad y empleabilidad⁹⁴. Para conseguirlo propone un conjunto de medidas, entre las que se encuentra: eliminar los óbices a la libre circulación de trabajadores, ampliar el plazo para la exportación de las prestaciones y de los derechos de Seguridad Social, fortalecer y reforzar la Red Eures, atender a las demandas de los trabajadores transfronterizos y reconocer las cualificaciones profesionales.

Es aquí donde se ha centrado especialmente la atención comunitaria, con la intención de que esta Red de intermediación se convierta en una forma habitual y normal para insertarse en el mercado laboral de cualquier Estado miembro. Concretamente, el objetivo de los Planes Específicos de Movilidad de EURES es ayudar a la ciudadanía de la Unión Europea que necesita asistencia personalizada a encontrar un empleo, unas prácticas o un aprendizaje profesional en otro país de la UE, Noruega o Islandia, y ayudar a las empresas a encontrar personal motivado y cualificado. Para su

⁹² En la mayor parte de los programas de aprendizaje, el promedio de proporción de aprendices que encuentran un trabajo inmediatamente después de finalizar el programa es de entre el 60 y el 70 %. En el plazo de 6 a 12 meses después de finalizar el programa, la proporción de aprendices que encuentran un trabajo aumenta incluso más y suele ser superior al 80 %. Comisión Europea: Fichas temáticas del semestre europeo. Empleo Juvenil, pág. 11.

⁹³ Comisión Europea, Programas de aprendizaje y formación en la UE27: Factores clave del éxito. Guía para planificadores y facilitadores de políticas, 2013.

⁹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Juventud en movimiento. COM (2010) 477 final.

consecución, brinda apoyo a los solicitantes de empleo para que superen los desafíos que supone trabajar en el extranjero, ofreciendo asignaciones para fines concretos y financiando los cursos de idiomas, el reconocimiento de las cualificaciones y los gastos de viaje y manutención a mayores de 18 años, nacionales de un Estado Miembro de la UE, Noruega o Islandia o nacionales de terceros países con permiso de residencia en un Estado Miembro de la UE, Noruega o Islandia.

Otra de las iniciativas europeas para promover la movilidad de los jóvenes solicitantes de empleo dentro de la Unión Europea y así conseguir que los jóvenes europeos encuentren más fácilmente un empleo, un periodo de prácticas o un periodo de formación de aprendices en otro país de la Unión Europea, es Erasmus +. Se trata de un programa de la Unión Europea en los campos de la educación, la formación, la juventud y el deporte, centrado en la movilidad y la cooperación transnacional⁹⁵.

En las últimas décadas se ha extendido ampliamente, abarcando la educación escolar y superior (internacional), la educación y formación profesional, el aprendizaje de adultos, el aprendizaje no formal e informal de jóvenes y el deporte. A través del programa Erasmus + se ofrece a los estudiantes una gran variedad de opciones, permitiéndole estudiar en el extranjero, la adquisición de competencias y el intercambio, del mismo modo que se ofrecen oportunidades de enseñanza y capacitación al personal del sector educativo.

El 10 de mayo de 2021 el Parlamento adoptó el nuevo programa Erasmus+ para el periodo 2021-2027, que cuenta con un presupuesto de 28 000 millones de euros de diferentes fuentes, casi el doble que en el período anterior. En la misma línea que las recomendaciones más recientes de la Unión Europea, el programa se centra en la inclusión social, la transición verde y digital y la participación de personas con menos oportunidades.

Además, los Estados miembros deberían utilizar parte de sus asignaciones del Fondo Social Europeo para apoyar los regímenes de movilidad transfronteriza.

Existen otro instrumento de apoyo a los programas de movilidad laboral voluntaria entre los jóvenes europeos como el “Programa para el Empleo y la Innovación Social”, con el que se apoya a los países de la Unión Europea en su intento por concebir y llevar a cabo reformas en materia de empleo y reformas sociales, y la iniciativa Your first Eures Job, que tiene como objetivo promover la movilidad laboral haciendo que los jóvenes conozcan las oportunidades de empleo en otros países de la Unión Europea. A tal fin, se ha creado una plataforma donde se reúnen los currículos de los jóvenes que buscan empleo, de 18 a 35 años, de todos los países de la UE-28, además de Noruega e Islandia, interesados en encontrar experiencia profesional en el extranjero, y las vacantes de empleo y/o prácticas de los empleadores que buscan trabajadores jóvenes.

⁹⁵ El portal EURES contiene actualmente más de 1,4 millones de ofertas de empleo, 300000 currículos y casi 9000 empleadores inscritos de toda la Unión Europea.

3.6. El programa ALMA

La última medida europea que se está confeccionando para impulsar el empleo juvenil es el Proyecto ALMA (Aim, Learn, Master, achieve), cuyo objetivo es ayudar a los jóvenes que no están estudiando, formándose o con empleo, a viajar a otro país de la Unión Europea para obtener la experiencia laboral temporal que tanto valora y demanda el mercado laboral.

Según la Comisión Europea, el Programa se dirige a personas que buscan empleo, con discapacidad, con habilidades insuficientes y con antecedentes migratorios. Quienes reúnan el perfil, serán beneficiarios de una ayuda económica para cubrir viajes, alojamiento, seguro y otros costes básicos durante su estancia en el extranjero, lo que se complementará con un entrenamiento durante todo el proceso, incluso una vez adquirida la experiencia profesional. En consecuencia, no está contemplado que los empleadores tengan que pagar a los participantes del programa, dejándose a su elección que puedan ofrecer un salario. En este sentido, se deja igualmente que los Estados miembros puedan decidir ofrecer una beca.

Este aspecto, ha sido objeto de críticas, al entenderse que el Programa Alma tiene que avanzar hacia la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el mercado laboral, sin incluir trabajos no remunerados que continúen la senda de la extendida precariedad laboral existente actualmente en el colectivo de personas jóvenes.

Ahora bien, con esta iniciativa, resulta previsible que los jóvenes mejoren sus habilidades, sus conocimientos y su experiencia, al tiempo que amplía sus relaciones personales y profesionales en toda Europa, lo cual representa una oportunidad.

Aunque el programa está todavía en fase de desarrollo, ya está previsto que en su primer año se le asignen 15 millones de euros en los fondos de la Unión Europea.

Se trata de una muestra más del compromiso europeo con el empleo juvenil, conscientes de que Europa necesita a su juventud, llegando a anunciar la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von Der Leven, que 2022 será el Año de la Juventud Europea.

4. PRINCIPALES DIFICULTADES Y CARENCIAS PARA SU IMPLANTACIÓN EFECTIVA

Resultan positivas las iniciativas europeas con las que se ponen en marcha medidas para potenciar las nuevas capacidades, habilidades y conocimientos de los jóvenes con la finalidad de que se adapten a un mercado de trabajo cambiante, así como las dirigidas a fomentar el empleo y favorecer la intermediación laboral de los jóvenes en toda Europa. Sin duda, resulta fundamental para el futuro de la cohesión social en Europa y para que los jóvenes se identifiquen con el modelo social europeo construido por nuestros mayores en la década de los sesenta del siglo XX⁹⁶.

⁹⁶ ROJO TORRECILLA, E.: Texto (revisado) de la intervención en la Subcomisión para el estudio de las mejores prácticas, el seguimiento y propuestas de medidas para el empleo juvenil, Blog Eduardo Rojo, entrada de 22 de septiembre de 2014.

Ahora bien, las medidas propuestas a nivel europeo para luchar contra el desempleo juvenil no son realmente novedosas ni innovadoras, ya con anterioridad se habían puesto en práctica medidas similares con fines idénticos⁹⁷.

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

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

Las instituciones europeas en su ánimo de ofrecer soluciones y dar respuestas impulsan estas iniciativas o medidas a sabiendas de que ha sido una experiencia muy positiva en otros países como Finlandia y Austria, donde se ha demostrado que vale la pena invertir en la transición de la escuela al empleo para los jóvenes. No obstante, es necesario tener presentes las considerables diferencias que existen, por ejemplo, entre España y estos países⁹⁸.

La pandemia de COVID-19 ha enfatizado la necesidad de que la Comisión Europea continúe reforzando la educación y la formación para fomentar el empleo juvenil, garantizando condiciones de trabajo justas y mejorando el acceso a la protección social para todos, siendo necesario acelerar el ritmo en su actuación a sabiendas de que el impacto de la pandemia en los jóvenes ha sido devastador y desproporcionado⁹⁹. En este contexto, la Comisión Europea considera que ahora la prioridad debe centrarse en reforzar los Sistemas Nacionales de Garantía Juvenil, acelerando y ampliando el alcance de su aplicación, al mismo tiempo que se abordan los retos que han rugido y se construyen más intervenciones eficaces con la ayuda de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo¹⁰⁰.

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

⁹⁷ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: "La garantía juvenil en la unión Europea. Obstáculos para su implantación en España", *Revista de Derecho Social y Empresa*, nº. 1, 2014, págs. 35-37.

⁹⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>

⁹⁹ OIT: Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19, 2020.

¹⁰⁰ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social y a Comité de las Regiones. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil situación al cabo de tres años. COM (2016) 646 final. La presente comunicación muestra los principales factores de éxito e identifica los ámbitos en los que es preciso seguir trabajando.

5. RECOMENDACIONES EUROPEAS AL ESTADO ESPAÑOL, RECORRIDO Y RESULTADOS OBTENIDOS

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

A mediados de 2012 la gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea recibieron recomendaciones dirigidas a mejorar la situación de los jóvenes, actuando como una herramienta de coordinación de las políticas económicas a nivel europeo dentro del contexto de la Estrategia Europa 2020.

Atendiendo a dichas Recomendaciones, muchos Estados miembros han emprendiendo importantes reformas a sabiendas de que el desempleo de los jóvenes, es un grave problema, y aunque no existe una solución rápida, deben tomarse medidas inmediatas para aumentar la productividad y adaptar mejor las competencias y la formación a las necesidades del mercado laboral.

A España se le recomienda la necesidad de implementar el Plan de acción de la juventud en lo relativo a la calidad y la relevancia del mercado de trabajo de formación profesional y educación, así como reforzar los esfuerzos para reducir el abandono escolar temprano y aumentar la participación en la educación y formación a través de medidas de prevención, intervención y compensación¹⁰¹. Asimismo, otra de las Recomendaciones Europeas relativas a la formación consiste en incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.

En coherentes con las recomendaciones e iniciativas realizadas por la Unión Europea en esta materia y, en particular, con los objetivos y planteamientos de la Garantía Juvenil, España, siendo uno de los Estados de la Unión Europea más afectados por el desempleo juvenil, ha venido emprendiendo un conjunto de reformas estructurales¹⁰².

¹⁰¹ Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015, Bruselas, 6 de julio de 2012. Recientemente pero en esta ocasión con carácter general a todos los países de la Unión Europea, la Comisión ha vuelto a incidir en la necesidad de reducir el número de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela, incrementar el acceso a la educación y formación profesionales (EFP) y a la educación superior, así como la tasa de conclusión de los estudios en la Decisión (UE) 2020/1512 del consejo de 13 de octubre de 2020 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹⁰² <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/vermas/index.htm>.

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

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

En 2015 y 2016 se modifica al efecto de introducir una serie de medidas de gran trascendencia en esta materia, entre las que destaca la extensión de los beneficios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil o la simplificación del acceso e inscripción de los jóvenes.

Además, se adoptaron bonificaciones a la contratación indefinida y a los contratos de formación en relación a las personas inscritas en el Sistema. Por su parte, el servicio de empleo público español puso en marcha una convocatoria de propuestas con un presupuesto total de más de 41 millones de euros destinados a actividades de perfeccionamiento profesional, formación en el ámbito de las nuevas tecnologías y cursos de idiomas para los jóvenes inscritos.

Los cuatro objetivos fundamentales de las reformas que se iniciaron a principios de 2012 perseguían mejorar la empleabilidad de los jóvenes, aumentar la calidad y estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y fomentar el espíritu emprendedor. Para conseguirlo, las actuaciones de las diferentes administraciones públicas involucradas en el sistema se han venido dirigiendo concretamente a favorecer la intermediación laboral, mejorar la empleabilidad, apoyar la contratación y fomentar el emprendimiento.

Mediante la Decisión (UE) 2020/1512 del consejo de 13 de octubre de 2020 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, el Consejo de la Unión Europea adopta las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, debiendo éstos tenerlas en cuenta en sus políticas de empleo y programas de reforma. Prestando especial atención a la situación de desempleo actual, provocada por la pandemia en su orientación n.º 6, titulada «Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias», se recoge que los Estados miembros deben proporcionar a los desempleados y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo a la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables afectados en particular por las transiciones ecológica y digital y la crisis de la COVID-19. Con el objetivo de reducir el desempleo estructural y de larga duración indica que se deben perseguirse cuanto antes unas estrategias globales que incluyan evaluaciones individuales detalladas de

los desempleados, a más tardar a los 18 meses de estar en situación de desempleo. En lo que respecta al desempleo juvenil y la cuestión de los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman (ninis) la última orientación del Consejo de Europa a los Estados miembros consiste en el deben de seguir abordándolo a través de la prevención del abandono escolar prematuro y una mejora estructural en la transición de la enseñanza al trabajo, entre otras cosas mediante la plena ejecución de la Garantía Juvenil.

Atendiendo a estas últimas recomendaciones, en el marco del Plan de Transformación y modernización de la Formación Profesional, iniciado en el año 2020, España ha incrementado las plazas en Formación Profesional con la intención de reducir el abandono educativo temprano al abrir más oportunidades al alumnado que finaliza la educación obligatoria para acceder a la Formación Profesional de Grado Medio y obtener, así, una titulación de educación secundaria postobligatoria. España sabe que debe incrementar urgentemente el número de personas con un nivel medio de cualificación ante las necesidades del mercado de trabajo, por lo que debe incrementar la oferta de formación profesional para conseguirlo porque es la que nutre y proporciona dicho nivel de cualificación. Todo ello a sabiendas de que la formación profesional desempeña un papel importante en la atracción, retención e inserción de jóvenes con diferentes capacidades y experiencias de aprendizaje, principalmente en los grupos más vulnerables.

Con respecto a la Recomendación europea relativa a incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, los fondos europeos transferidos a España, requieren la participación de las empresas en la oferta del módulo obligatorio de Formación en Centros de Trabajo, lo que supone una estancia de un trimestre del alumnado en la empresa al término del segundo curso, permitiendo al mismo tiempo la impartición en modalidad Dual, en la que las empresas participan de una forma más significativa en la implementación de las enseñanzas. Igualmente, en la distribución de los fondos se prima la creación de nuevos ciclos en sectores estratégicos, siendo prioritarios los relacionados con la digitalización y la sostenibilidad medioambiental¹⁰³.

¹⁰³ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su componente 20, 2021, pág. 44 y 45.

CAPÍTULO III.

POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA

1. SITUACIÓN LABORAL Y FORMATIVA DE LOS JÓVENES EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Conocer la situación laboral y formativa de los jóvenes en España en comparación con la Unión Europea resulta fundamental para poder identificar las debilidades existentes en nuestro sistema de educación y en las políticas de empleo juvenil atendiendo igualmente a las nuevas exigencias de nuestro mercado laboral, que demandan cambios que deben ser adoptados para reducir el desempleo y acabar con la precariedad laboral que se ha hecho crónica en las personas jóvenes en las últimas décadas¹⁰⁴.

Aunque el desempleo juvenil ya era una problema estructural en España, se ha visto agravado por las dos últimas recesiones económicas, que han tenido una especial incidencia en el empleo juvenil y en las condiciones laborales de este colectivo. La recesión económica de 2008 tuvo un gran impacto en los jóvenes ya que en los últimos años se habían incorporado al mercado de trabajo personas jóvenes y poco cualificadas que, mayoritariamente, habían abandonado los estudios para empezar a trabajar¹⁰⁵. Ante la caída de la actividad productiva, se produjo una importante expulsión del mercado laboral, provocando que creciera el desempleo juvenil y también la tasa NEET (personas jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman), concretamente, en 2013 ambas tasas alcanzaron el 41,4% y el 22,5%, aunque a medida que avanzaba la recuperación económica del país, dichas tasas se fueron reduciendo, de forma que a finales de 2019 eran de 24,7% desempleo juvenil y 14,9%, la tasa NEET, apreciándose aun así una reducción de la presencia del colectivo juvenil en el mercado laboral en relación a los datos anteriores a la crisis. La incidencia fue mayor en aquellos jóvenes que tenían un nivel de estudio bajo o medio, no obstante, también los jóvenes con un nivel de estudios superiores se vieron afectados, concretamente un 16,4%.

¹⁰⁴ Así lo afirmaba RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: “Empleo juvenil y política de empleo, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 4, 1998, pág. 209.

¹⁰⁵ CRUZ VILLALÓN, J.: “Empleo juvenil y crisis económica”, *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, núm. 15, 2014, págs. 601-605.

Aquellos jóvenes que trabajaban en 2019 lo hacían en unas condiciones precarias caracterizada por bajos salarios, contratos temporales y a tiempo parcial involuntario¹⁰⁶, viéndose obligados a aceptar dicha contratación, en la mayoría de las ocasiones, porque no encuentran otra alternativa laboral¹⁰⁷. Concretamente, en lo que respecta al salario, la remuneración media de las personas jóvenes de entre 25 y 29 años era aproximadamente de 7.788 euros anuales en el caso de los hombres y 7.165 en las mujeres. Los contratos temporales representaban el 77,6% en los hombres, de los cuales un 84% eran a tiempo parcial y en las mujeres el 79%, siendo el 77% a tiempo parcial. Además, más de uno de cada cuatro contratos firmados no sobrepasaba la semana de duración.

En este contexto, los jóvenes encuentran grandes dificultades para desarrollar su proyecto de vida, lo que se refleja en los datos de emancipación, que tampoco son favorables, pues solo un 18% de ellos conseguían emanciparse, de los cuales, un 33,5% fueron hombres y un 48,4% mujeres de entre 25 y 29 años, cifra que está muy por encima de la media europea, que se sitúa en 26 años¹⁰⁸.

Así, la situación laboral de los jóvenes en el año anterior a la Pandemia provocada por la Covid-19 se caracterizaba por el desempleo y la precariedad aunque se venía apreciando una considerable recuperación en los datos en paralelo a la progresiva recuperación de la crisis económica y financiera de 2008.

Con la pandemia de covid-19 esta recuperación se ha visto drásticamente transformada, agravándose aún más si cabe la situación laboral de las personas jóvenes menores de 30 años, especialmente en aquellos que partían de una posición más débil por tener contratos temporales y/o una cualificación menor. Los datos así lo demuestran, un año después del inicio de la crisis sanitaria se podía apreciar claramente su impacto en la población juvenil, reduciéndose tanto el número de ocupados menores de 30 años en 241.400, como su presencia en el mercado laboral, que cayó un 1,5%. Las más perjudicadas han sido las mujeres jóvenes, que tienen menor tasa de empleo (34%), mayor tasa de subempleo (20%), de contratos temporales (55,1%), de contratos a tiempo parcial (33,9%) y de desempleo (31,3%, llegando al 38,4% si son de nacionalidad extranjera).

A finales de 2021 se constata una progresiva mejoría en los datos, que reflejan una reducción en la tasa de desempleo juvenil, que se sitúa en el tercer trimestre de 2021 en un 31%, aunque lo cierto es que continúa liderando la tasa media de desempleo

¹⁰⁶ En 2007, a comienzos de la crisis anterior la tasa de parcialidad ya estaba 4 puntos porcentuales por encima de la de los mayores. En este sentido, véase, CEBRIÁN LÓPEZ, I. y MORENO RAYMUNDO, G.: "El empleo de los jóvenes en España y los efectos de la reforma laboral", en VV.AA. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (Ed.), *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, 2016, pág. 28.

¹⁰⁷ Ya se ponía de manifiesto en el Informe del BBVA de mayo de 2015, sobre la formación y el empleo de los jóvenes españoles. Véase, SERRANO MARTÍNEZ, L Y SOLER GUILLÉN, A.: "La formación y el empleo de los jóvenes españoles. Trayectoria reciente y escenarios futuros, Fundación BBVA, Madrid, 2015, pág. 102.

¹⁰⁸ Según datos de la Oficina Europea de Estadística, Eurostat, 2021.

juvenil en Europa (17,1)¹⁰⁹. En lo que respecta a las condiciones laborales de los jóvenes, continúa predominando la precariedad que los aboca a una elevada vulnerabilidad y pobreza. Los sueldos bajos se generalizan entre los jóvenes, así como la temporalidad. En el tercer trimestre de 2021, 9 de cada 10 contratos laborales firmados por jóvenes fueron temporales, cuadruplicando la tasa de temporalidad de los mayores de 35 años. Además, más de la mitad de los contratos firmados por menores de 35 años tuvieron una duración inferior a 7 días, siendo la duración media de 54 días, mientras que en el año 2011 era de 69 días¹¹⁰. Y ello se debe, entre otras cuestiones, a que el contrato temporal continúa percibiéndose como un mecanismo de gestión habitual del personal ante la incertidumbre económica.

Estos datos nos vuelven a situar a la cabeza de Europa, como el país de la Unión Europea con mayor tasa de temporalidad, casi duplicando la media comunitaria para 2021. Para mejorar esta situación existen muchas opciones, como la que se está negociando en el marco de la nueva reforma laboral en la que se propone un contrato temporal de un máximo de tres meses. Sin embargo, la raíz del problema reside en el modelo de producción generalizado en España, que se apoya en el turismo y la construcción, en los que se requiere mano de obra para ejecutar una actividad temporal y con bajos salarios.

En este contexto, los jóvenes ven como se tienen que enfrentar a nuevos obstáculos para su incorporación al mercado laboral pues, por un lado, los sectores que tradicionalmente han venido permitiendo que los jóvenes tengan su primera experiencia laboral (comercio minorista y hostelería), han sido los más castigados por la pandemia, y por otro, los puestos de trabajo que se están creando y que demandarán mayor mano de obra en un futuro cercano exigen competencias emergentes, como las competencias digitales (*Digital Skills*), las habilidades sociales o interpersonales (*Soft skills*), o el reciclaje y perfeccionamiento profesional ante un mercado laboral en constante mutación (*Reskilling y Upskilling*), siendo competencias que no han sido adquiridas en la mayoría de los casos en su etapa educativa o formativa y que limitan su incorporación al mercado laboral o su promoción laboral, aunque podrían llegar a representar una oportunidad en su trayectoria académica y profesional.

Si atendemos a la esfera formativa de los jóvenes, en numerosos informes se ha venido destacando que existe un desajuste importante entre los niveles requeridos por el mercado laboral y aquellos con los que en estos momentos cuenta la población activa de nuestro país. Se puede afirmar que actualmente tenemos un nivel de formación polarizado, estando en un extremo aquellos ciudadanos mayores de 16 años que han alcanzado un nivel de educación postobligatoria (el 52,51%), y en el otro quienes han alcanzado como máximo nivel de formación la educación obligatoria (47,49%), de los cuales un 18,53 % tan solo tienen la educación primaria¹¹¹. Estos datos reflejan la exis-

¹⁰⁹ Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas (2005-2018 y tercer trimestre de 2021).

¹¹⁰ Según la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE.

¹¹¹ Véase, el Plan de modernización de la Formación Profesional, Agenda 2030 (Puede consultarse en la URL https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/educacion/Documents/2020/220720-Plan_modernizacion_FP.pdf).

tencia de una carencia importante de un nivel intermedio de formación, representados por los técnicos y técnicos superiores de nuestra Formación Profesional, especialmente aquellos que tengan formación en ciencia, tecnología, ingeniería o matemáticas, que son precisamente aquellos que serán más demandados junto al nivel superior, al menos hasta el año 2025¹¹². En contraposición habrá una disminución en la demanda de trabajadores con cualificaciones de nivel educativo bajo. En este sentido, se prevé que, en el horizonte del año 2025 en España, el 37% de los puestos de trabajo corresponderán a personas con un alto nivel de cualificación, el 49% a personas con un nivel medio de cualificación, y sólo el 14% a personas con un bajo nivel de cualificación. Más a largo plazo, se estima que el 50% de las oportunidades de empleo en la segunda mitad de esta década estarán reservadas para personas con cualificación intermedia, y solamente el 16% de los puestos de trabajo requerirán bajo nivel de cualificación. Si se realiza una comparativa con los datos de España, se comprueba que estamos muy alejados de dichas oportunidades ya que actualmente, el dato de personas con cualificación intermedia solo llega al 25%, habiendo un 35% de personas con baja cualificación, lo cual significa que partimos de 20 puntos de distancia respecto de la previsión.

Esta escasa representatividad de las Formación Profesional ya fue criticada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2017 al representar España a una de las tasas más bajas de jóvenes matriculados en formación profesional en comparación con otros países de la OCDE (del 12% frente al 25%) pese a que la tasa de ocupación de una titulación de Formación Profesional tiene una tasa de ocupación del 74%, frente al 63% de los que tienen otra titulación¹¹³. En consecuencia, un importante problema estructural de nuestro país es el desequilibrio entre los niveles de cualificación de la población trabajadora y las necesidades futuras del mercado laboral, adquiriendo la Formación Profesional en este contexto una importancia estratégica para la competitividad y avance de nuestro tejido productivo y para la empleabilidad y promoción profesional de las personas jóvenes especialmente.

A ello se le suma el problema de la acreditación profesional. Del total de 23.447.700 españoles que conforman la población activa de nuestro país en el tercer trimestre de 2021, más de 11 millones de personas tienen un nivel de formación que no les capacita profesionalmente, mientras que aproximadamente 12 millones de personas tienen estudios que les confieren una acreditación para el ejercicio de una profesión. Se prevé que con la nueva Ley de Formación Profesional se elimine esta injusticia en el sistema, que colocaba a estos ciudadanos en unas condiciones inferiores por no poder acreditar sus competencias profesionales.

Por lo tanto, en lo que respecta a la formación, España se enfrenta a diferentes retos: agilizar el proceso de acreditación profesional, disminuir el número de ciudadanos con un nivel de cualificación bajo al mismo tiempo que aumenta el de quienes tienen un nivel intermedio y fomentar la matriculación en titulaciones técnicas como ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas o arte, así como la adquisición de competencias

¹¹² Los estudios prospectivos del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional así lo señalan (CEDEFOP).

¹¹³ OCDE: Informe sobre el estado de la educación en el mundo, 2017.

digitales. Todo ello teniendo en cuenta que aproximadamente la mitad de las oportunidades de empleo en la segunda mitad de esta década estarán reservadas para personas con dicho nivel intermedio, y muy probablemente los puestos de trabajo accesibles a personas con bajo nivel de cualificación no superen el 16% en nuestro país.

En base a lo que precede, se puede afirmar que el desempleo juvenil en España es un problema estructural, que se ha visto agravado por las dos últimas crisis económica y que presenta graves consecuencias para la situación presente y futura de los jóvenes españoles, limitando el crecimiento potencial de la economía española a largo plazo¹¹⁴.

Ante esta situación, se requiere una intervención decidida que dé respuesta a aquellas personas jóvenes que tienen serias dificultades para incorporarse al mercado laboral o son expulsadas del mismo, centrando la atención en la mejora de las políticas públicas de empleo, en el fomento del autoempleo y en la recualificación, como mecanismos para incrementar un empleo de calidad entre los jóvenes. En este sentido, resulta de gran importancia aprovechar los cambios que propician las nuevas tecnologías para mejorar tanto la trayectoria académica como la profesional de los jóvenes, desde una perspectiva estratégica que permita dar respuesta a las necesidades del mercado.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) han transformado la forma de trabajar, convirtiéndose en una herramienta fundamental de trabajo, que ha supuesto la optimización de recursos, reducción de costes, la mejora de resultados, el incremento de la productividad y el surgimiento de nuevas formas de trabajo.

Todo ello ha motivado que los ciudadanos adquieran nuevas competencias a nivel personal, social y profesional para enfrentarse al continuo desarrollo tecnológico y a los rápidos avances científicos. Y es que las competencias profesionales reclamadas van cambiando para adaptarse a la evolución que se produce en los instrumentos de trabajo, en la organización y en los sistemas de producción. Por lo tanto, en la sociedad actual se impone como necesario la actualización y formación permanente en nuevas tecnologías siendo fundamental para el progreso y el desarrollo profesional pues las oportunidades de empleo ya se están viendo condicionadas por la destreza y afianzamiento de dichas competencias demandadas por el mercado en la actualidad y con claras perspectivas de futuro.

Así, las tecnologías están marcando ya la trayectoria profesional de las nuevas generaciones. No obstante, no todas las tecnologías tienen el mismo efecto económico e implicación en la creación de empleo, siendo fundamental que generen nuevos productos y/o servicios, que se puedan aplicar en diferentes sectores de la economía, reduzcan los costes y mejore el funcionamiento de los medios de producción existentes, sea aceptada por la sociedad, sea perdurable en el tiempo, mejore la rentabilidad e incremente las ventajas competitivas en la industria.

¹¹⁴ Así ocurrió igualmente con la anterior crisis económica que empezó en 2008. En este sentido, DE LA HOZ, F.J., QUEJADA, R. y YANEZ, M.: “El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, N.º 10 (1), 2012, pág. 436.

El mercado laboral exige un alto nivel de calidad en la formación de profesionales con cualidades de alto significado humano y creativo, preparados para adaptarse a los continuos cambios que demanda el mercado y la sociedad en su conjunto. Por este motivo, resulta de gran importancia asumir los cambios que propician las nuevas tecnologías dentro de la trayectoria académica y profesional. Así es como el modelo por competencias profesionales promueve formar profesionales que conciben el trabajo y el aprendizaje como un proceso abierto, flexible y permanente, al estar presente durante toda la carrera académica y profesional. Esta perspectiva continuará en el tiempo, al ser los escenarios laborales cambiantes, por lo que las personas deberán adquirir aquellas competencias que le permitan trabajar y formarse al mismo tiempo, al resultar lo más adecuado ante los retos que plantea el mercado laboral y la sociedad en su conjunto. En definitiva, se requiere que los profesionales sean capaces de aprender nuevas competencias y sustituir aquellas que resultaran obsoletas con adecuación a los escenarios donde deban actuar.

Tanto la renovación de las tecnologías como los cambios que promueven a través de la revolución del conocimiento, se reflejan en un profesional capaz de innovar e implementar nuevas herramientas de planificación, ejecución, evaluación y control mediante la tecnología. Este fomento, agrega un valor que es el de mejorar las capacidades socio-personales y profesionales demandadas por una sociedad laboral en continuo cambio.

Atendiendo a lo que precede, en la actualidad resulta fundamental formar a profesionales para una vida laboral de larga duración, de forma que los trabajadores no se limiten simplemente a poner en práctica los conocimientos adquiridos durante su trayectoria universitaria, sino que sean capaces de mantenerse en alerta continua para adaptarse a las nuevas tecnologías así como a las competencias emergentes (Soft, Reskilling y Upskilling), lo que los preparará como profesionales, con las habilidades necesarias para trabajar en equipo, para desarrollarse como personas con pensamiento lógico e innovador.

Durante la pandemia esta necesidad se ha hecho más evidente, de forma que con el objetivo de que todas las personas, tanto trabajadores como desempleados, afronten reforzados y digitalizados la crisis económica posterior al Covid-19, se le ha dado un nuevo impulso no solo a la digitalización sino también a aspectos claves para revertir la situación laboral que ha caracterizado el empleo de los jóvenes en las últimas décadas, a través de medidas dirigidas a favorecer la empleabilidad de los jóvenes, la contratación, mejorar la intermediación laboral a través de la modernización de los servicios públicos de empleo, apoyar el emprendimiento y el trabajo autónomo de los jóvenes, modernizar y transformar la Formación Profesional, promover la adquisición de competencias emergentes y favorecer el retorno de los jóvenes emigrantes españoles. Estas medidas se encuadran en iniciativas adoptadas recientemente como el Plan de Garantía Juvenil Plus, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenación e integración de la Formación Profesional, con el que se pretende anticipar las necesidades formativas de los trabajadores y establecer las bases de una transformación global, protagonizada por la modernización y la digitalización, el Plan de Recuperación, transformación y resiliencia o la iniciativa

Digitalizate, a la que se le da una nueva configuración para permitir que los trabajadores autónomos mejoren sus competencias digitales, la reforma laboral de 2021 o la nueva Ley de empleo. Se trata de algunas de las medidas e iniciativas que serán estudiadas a continuación y que tienen como base el marco europeo de referencia en materia de empleo juvenil analizado.

2. LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS ATENDIENDO AL MARCO EUROPEO DE REFERENCIA

Las personas jóvenes suponen un capital humano esencial en la sociedad española, representando a finales del año 2020 a 6.817.100 personas de entre 16 y 29 años¹¹⁵, por lo que resulta necesario adoptar las medidas que en cada ciclo económico sean precisas para garantizarles un proyecto de vida digno, facilitando y promoviendo su formación e inserción en el mercado laboral.

Como ya se ha indicado, en las últimas dos décadas los jóvenes entre 16 y 29 años han sido azotados notablemente por las dos últimas crisis económicas, convirtiéndose el desempleo juvenil y la precariedad laboral en un problema estructural, motivo por el cual han sido objeto de atención específica y preferente en las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la política de empleo atendiendo a las dificultades a las que se enfrenta esta generación en su transición entre la etapa educativa, formativa y laboral¹¹⁶.

La actuación del Gobierno español en materia de empleo juvenil tiene como base la Estrategia Europea 2020, la Garantía Juvenil 2013 y la Iniciativa de Empleo Juvenil, siendo el marco europeo de referencia que ha marcado la actuación de los poderes públicos de empleo. A este respecto, antes de analizar las iniciativas y medidas específicamente dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes en España, cabe precisar que la población desempleada joven es beneficiaria de las medidas orientadas en general al conjunto de desempleados así como a medidas dirigidas a otros colectivos prioritarios de atención como las personas en riesgos de exclusión social en el marco de las políticas activas de empleo, de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo en el que se concreta.

2.1. El sistema de políticas activas de empleo en la nueva Ley de empleo

Por políticas activas de empleo, debe entenderse el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 56 Ley de empleo).

¹¹⁵ Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes de 16 a 29 años en la EPA”, Instituto de la Juventud, cuarto trimestre de 2020.

¹¹⁶ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 176.

Tal y como estaba configurado el Sistema de políticas activas de empleo en España, presentaba numerosas carencias (destacadas en el presente trabajo), en respuesta a las cuales se ha puesto en marcha recientemente la maquinaria para su transformación radical atendiendo a las orientaciones europeas. Con la finalidad de aumentar la inserción laboral de las personas desempleadas y la coordinación entre los distintos servicios de ocupación autonómicos, el 3 de diciembre de 2021, el Consejo de ministros aprobó el anteproyecto de Ley de empleo con el que se reforman las políticas activas de empleo aspirándose a llevar a cabo un cambio integral de los servicios públicos de empleo que, de la mano de la reforma laboral, elimine los problemas y la ineficacia demostrada del mercado de trabajo en España. Ante una tasa de desempleo del 14,5%, es una de las reformas comprometidas con la Comisión Europea por el Gobierno de España en el marco de la recepción de los fondos europeos.

Se trata de una norma muy amplia que incluye importantes modificaciones, llegando incluso a llegando a afectar a la propia estructura de las administraciones públicas y a su organización. Entre sus medidas claves, destaca:

- a. La ampliación de la lista de colectivos de atención prioritaria para las políticas de empleo, que además de estar integrada por los jóvenes, entre otros colectivos como los parados de larga duración o mayores de 45 años, pasan a incorporarse a la misma personas con capacidad intelectual límite, personas que sufren trastornos del espectro autista, migrantes, beneficiarias y beneficiarios de protección internacional, mujeres víctimas de violencia de género, personas que pertenecen a minorías étnicas o personas trabajadores que provienen de sectores en reestructuración.
- b. La reconversión del Servicio Público de Empleo (SEPE) en una Agencia Española para el Empleo, en la que se agruparán todas las ofertas de empleo registradas en los servicios públicos, tanto estatales como autonómicos, así como de todas las empresas y entidades privadas que estén adscritas a los organismos de empleo, de forma que puedan ofrecer una cartera básica de servicios en materia de orientación, formación, intermediación y asesoramiento para el empleo. Para ello, se plantea que las diferentes instituciones implicadas en las políticas de empleo deberán dotarse de recursos humanos suficientes y con una formación adecuada a los servicios prestados. Con esta medida se pretende, por un lado, dotar al sistema de una mayor transparencia, incrementando la eficiencia del servicio prestado para que el ciudadano pueda encontrar trabajo (o conservar el que tienen), al poder tener conocimiento de las ofertas de empleo y formativas existentes en cada momento en España, y, por otro, poder medir su actividad y el nivel de empleabilidad logrado para identificar los errores, corregirlos y reorientar sus políticas cuando sea preciso.
- c. Se fortalece tanto el servicio público de empleo estatal como los servicios autonómicos estabilizando una red de técnicos de orientación profesional, de forma que cada usuario tenga una figura de referencia, un tutor, que le acompañará y asesorará tanto en los periodos de desempleo, favoreciendo su recolocación,

como durante el empleo, potenciando su reciclaje profesional, de forma que los servicios pasan a tener como destinatarios a todos los ciudadanos durante toda la vida laboral, no limitándose a la población desempleada en situaciones de desempleo. Con este Anteproyecto, se pretende consolidar a los 3.000 técnicos de orientación laboral incorporados para los Planes de Choque por el Empleo Joven y Reincorpora-T y sumar otros 4.000 entre todas las autonomías, para estabilizar una red de 7.000 tutores en toda España.

- d. Se impulsa la elaboración de un perfil individualizado del usuario que permita, a través de evidencias estadísticas, mejorar su empleabilidad. Los servicios de empleo deberán elaborar un expediente laboral personalizado para cada usuario teniendo en cuenta las habilidades, las competencias, la edad, el ámbito territorial, la pertenencia a un colectivo prioritario, el tiempo y los motivos del desempleo, entre otros factores, lo que será posible gracias al uso de la inteligencia artificial y la digitalización de las administraciones públicas. Cuando esté elaborado, dispondrán de un mes para otorgarle un itinerario de inserción personalizado a cada usuario, en el que se definirán las potencialidades del usuario, los sectores donde tiene más posibilidades de inserción y aquella formación más recomendada. Además, las personas en desempleo que accedan a partir de la aprobación de la ley de empleo a un servicio público de empleo tendrán garantizada una oferta de trabajo al año, como mínimo, en caso contrario, el organismo competente deberá justificar por escrito en el plazo de 6 meses el motivo por el cual se ha producido esa ausencia. Como contrapartida, los cursos de formación durante el desempleo tendrán carácter obligatorio salvo que exista una causa que justifique la no realización de estos.
- e. Se crea una nueva figura, los Acuerdos y Recomendaciones Específicas para el Fomento del Empleo Digno que se formularán por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos laborales. Además, con la finalidad de fomentar la investigación, el estudio y el asesoramiento en materias relativas a las políticas de empleo y la elaboración, publicación y divulgación de documentos en torno al empleo y la ocupación, se crea la Oficina del Análisis del Empleo.
- f. Se integra en el sistema de manera real el análisis de datos a través de la inteligencia artificial y el tratamiento de Big Data. También se encargará de desarrollar actividades de formación dirigidas a empleados públicos.
- g. El Sistema Estatal de Empleo contará con una metodología basada en la establecida por la Comisión Europea, diseñando la gobernanza del sistema con un método abierto de coordinación para evaluar sus procesos y el grado de desempeño de los diferentes servicios públicos de empleo, cuya cartera de servicios será objeto de seguimiento y control para evaluar su impacto real en el mercado de trabajo. En lo que respecta a las Políticas Activas de Empleo, se incorporan tres tasas, la de empleabilidad, la de intermediación y la de cobertura para monitorizar los parámetros de incorporación de las personas al mercado

laboral; el impacto y la promoción del nivel laboral y formativo y también el grado de protección frente al desempleo.

- h. Con la finalidad de impulsar el emprendimiento y el autoempleo desde una perspectiva más específica, se implantará un modelo de asesoramiento para el emprendimiento y el autoempleo con garantías, cuyo elemento central será la realización de una auditoría de viabilidad que analice si los proyectos emprendedores tienen base para desarrollarse, de forma que se puedan minimizar sus riesgos.

Se trata de cambios que ya se venían reclamando ante los problemas e ineficacia demostrada de las políticas activas de empleo, máxime en el contexto actual. Ahora bien, como se pone de manifiesto en la propia exposición de motivos del anteproyecto, para que esta reforma integral en el marco de la nueva Ley de empleo no se convierta en una mera declaración de voluntad, será precisa una profunda revisión del marco financiero contando no solo con los fondos procedentes de los presupuestos de las diferentes administraciones sino también con las cotizaciones sociales y los fondos europeos. Habrá que esperar unos años para comprobar sus resultados, que igualmente dependerán de la implicación empresarial en la comunicación de las ofertas de trabajo a los servicios públicos de empleo.

2.2. La estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y el Plan Anual de Política de Empleo 2021

El marco estatal de referencia de los servicios públicos de empleo para diseñar y gestionar sus políticas, lo conforma la Estrategia Española de Activación para el Empleo que constituye el marco normativo plurianual para la planificación, programación, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo en todo el territorio, orientada al logro de los resultados. Entre sus cinco objetivos estratégicos, ha venido figurando uno dirigido explícitamente a la población juvenil, que consiste en «promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo». De ésta forma, no solo se destaca la importancia de mejorar la empleabilidad de la población joven sino también la necesidad de vincular las políticas activas de empleo y el sistema educativo para contribuir a una mejor transición a la vida laboral, evitando situaciones de precariedad laboral que se dan, con mayor frecuencia, en este colectivo.

En paralelo a la aprobación del anteproyecto, el Consejo de Ministro ha validado también la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo para el periodo 2021-2024, que se centra en personas y empresas, garantizando un acompañamiento personalizado a demandantes de empleo y un servicio individualizado a empleadores, como nuevo planteamiento de los nuevos servicios públicos de empleo para que acompañen la transformación de modelo productivo en su transición ecológica y digital. En el marco de la estrategia se contempla igualmente, en la línea del Anteproyecto de la nueva Ley

de empleo, la mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo para que puedan prestarlos a través de nuevos canales, mejorar su accesibilidad e impulsar la transformación digital. Asimismo, aborda la planificación, la actualización y el acceso a la formación para el empleo e impulsa el intercambio de conocimiento entre las diferentes organizaciones implicadas en este objetivo.

La concreción práctica de la Estrategia se proyecta anualmente en el Plan Anual de Política de Empleo, que incluye las medidas a desarrollar por los servicios públicos de empleo a nivel estatal y autonómicos. Entre sus servicios y programas se han venido incluyendo algunos dirigidos de forma específica a la población joven, como el Programa Orientajoven (orientación, la formación en alternancia con el empleo, las prácticas no laborales en empresas y la actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje (Formación), el apoyo a startups o proyectos de base tecnológica para mujeres jóvenes (Igualdad de oportunidades) y la mejora del sistema de gestión y soporte del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo).

El último Plan Anual de Política de Empleo fue aprobado el 3 de diciembre de 2021, consignándose casi 2.111 millones de euros que se han distribuido entre las Comunidades Autónomas atendiendo a los criterios aprobados en la Conferencia Sectorial de Empleo del 28 de abril de 2021.

Como ya se ha indicado, con estas medidas coexisten actuaciones específicamente dirigidas al colectivo de jóvenes menores de 30 años.

3. LA ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016 Y SU RENOVACIÓN 2017-2020

En un intento de focalizar la atención en un problema cada vez más preocupante en España como es el desempleo juvenil, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ahora Ministerio de Trabajo y Economía Social, elaboró la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, que tiene por finalidad impulsar medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, ya sea mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento.

Se trata del primer paso para concretar un conjunto de actuaciones en favor del empleo juvenil.

Las actuaciones que recoge se dirigen a personas mayores de 16 años y menores de 30 años, diferenciando cuatro grupos de prioridades, comenzando por los jóvenes que se encuentran en situación de desempleo y finalizando por medidas dirigidas a jóvenes económicamente inactivos que se encuentran estudiando.

Se compone de 100 medidas ajustadas a los distintos perfiles de jóvenes (mejora de la intermediación y de la Empleabilidad, estímulos a la contratación, fomento del emprendimiento). Por su impacto temporal y desarrollo quedan agrupadas en dos bloques:

1. Medidas a corto plazo, definidas como “medidas de choque”, dirigidas a distintos fines: mejorar la formación y la empleabilidad, fomentar el emprendimiento y el autoempleo, orientar, acompañar y mejorar la intermediación de los servicios públicos y por último, estimular la contratación.
2. Medidas cuya implementación requiere más tiempo y cuyos resultados son a largo plazo. Aunque se vuelve a incidir en los aspectos tratados en las de choque, introduce otros como mejorar en conocimiento de idiomas y manejo de herramientas tecnológicas, igualdad de oportunidades, colaboración público-privada en búsqueda de puesto de trabajo, etc.

En opinión de algunos autores se trataba de medidas carentes de contenido, por lo que se recomendaba su desarrollo normativo para que sea realista su objetivo principal¹¹⁷.

La implementación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven se manifiesta en la legislación española con la aprobación de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo¹¹⁸, que en la línea de actuación marcada por la Garantía Juvenil ha venido desarrollando la mayoría de las recomendaciones formuladas a nivel europeo¹¹⁹.

Consta de cinco Títulos, el primero de ellos, denominado «Medidas de Desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven», integrado por cuatro capítulos en los que se regula el fomento del emprendimiento y el autoempleo, los incentivos fiscales, el estímulo a la contratación y la mejora de la intermediación, sin embargo, llama la atención que pese a la rúbrica utilizada, las medidas se centren en la promoción del autoempleo, sin dirigirse de forma específica a favorecer el emprendimiento¹²⁰.

El fomento del emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años se promueve con la implantación de una cuota inicial reducida, la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia (arts. 2 y 3), la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo (art. 4), entre otras.

¹¹⁷ MORALES ORTEGA, J.M.: “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa”, en VV.AA., FERNÁNDEZ LOPEZ, M^a. F. y CALVO GALLEGO, J. (Dirs.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, págs. 65 y 66.

¹¹⁸ BOE núm. 179, de 27 de julio de 2013.

¹¹⁹ Véase, CALVO GALLEGO, F.J. Y FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J.: “El contrato de primer empleo”, en VV.AA., *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013.

¹²⁰ Así lo han puesto de manifiesto numerosos autores, entre los que se encuentran VALLECILLO GÁMEZ, M.R., MOLINA NAVARRETE, C.: “La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al espíritu emprendedor y retorno del pensamiento mágico”, *CEF. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n.º. 361, 2013, pág. 34, y SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “La garantía juvenil en la unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista de Derecho Social y Empresa*, n.º. 1, 2014, pág. 30.

La Estrategia finalizó en 2016 estando pendiente su renovación, aunque en el año 2017 se alcanzó un compromiso explícito para hacerlo. Sin embargo, no se ha llegado a hacer una evaluación de la Estrategia con la finalidad de detectar las carencias y valorar los resultados alcanzados de cara a dicha renovación, lo cual permitiría corregir los errores manifiestos y reforzarla para la eficiente consecución de sus objetivos.

Ello no ha impedido la modificación de distintas disposiciones normativas aprobadas en el contexto de esta Estrategia, como la eliminación de algunas figuras contractuales y algunos incentivos al empleo juvenil relativos a los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, la contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos, la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven o el contrato de primer empleo joven¹²¹, absolutamente descartado en nuestras políticas de empleo por los efectos tan devastadores que provocó en el mercado de trabajo¹²², por su escasa eficacia para la creación de empleo estable¹²³.

En la Estrategia de emprendimiento y empleo joven se enmarca el Plan nacional de Garantía Juvenil, compartiendo numerosos objetivos e incluyendo medidas y actuaciones para menores de 30 años. Por tanto, para el desarrollo de la Garantía Juvenil se han tenido en cuenta las actuaciones de la Estrategia, lo que ha ayudado a impulsarla, y se han puesto en marcha otras específicas en los términos que se analiza en el siguiente epígrafe.

4. PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

Como ya se ha mencionado en este capítulo, en febrero de 2013, el Consejo de Europa propone una Iniciativa de Empleo Juvenil de la que se podrían beneficiar los Estados europeos, estableciendo como requisito prioritario el contar con una tasa de desempleo juvenil superior al 25%. Establecía así mismo, que para acceder a los fondos que se liberan, los Estados miembros interesados debían presentar antes de final de 2013 un Plan Nacional de implementación de la Garantía Juvenil. En respuesta a este mandato del Consejo, el Estado español elaboró este Plan como marco de implementación de la Garantía Juvenil en España.

En línea con los objetivos que a nivel europeo se perseguían, el Plan Nacional de implementación en España dispone que la Garantía Juvenil presenta un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pueden contribuir

¹²¹ Por el Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, posteriormente convalidado y tramitado como Proyecto de Ley.

¹²² VALDES DAL-RÉ, F.: “Veinticinco años de precariedad en la contratación temporal”, *Relaciones Laborales*, núm. 25, 2010, pág. 14.

¹²³ RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M^a. E., y VALDES DAL RÉ, F.: “La huida del derecho del trabajo hacia el emprendimiento. Las reformas de la reforma laboral de 2012 y otras reformas: la Ley 11/2013 y el RDL 11/2013”, *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2013, pág. 3.

a facilitar la mejora de la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, de forma que, tras el período de implantación:

- Se esté en disposición de ofrecer a los jóvenes menores de 25 años que ni trabajen ni reciban formación que soliciten, por los medios puestos al efecto, atención de la Garantía Juvenil, una buena oferta de empleo o acción formativa, educativa, de formación profesional continua, de aprendizaje o prácticas, antes de los cuatro meses desde la solicitud y, en todo caso, cada vez que se complementen los trámites de comprobación de la información aportada y, en su caso, de finalización del perfil del solicitante.
- Se disponga de medidas o programas de actuación complementarias dirigidas a los jóvenes menores de 25 años que no estudien ni trabajan y se encuentran más alejados del mercado de trabajo, promoviendo su activación en colaboración con las entidades y agentes implicados.

Así, las medidas y programas debían enfocarse a cuatro grandes objetivos: la mejora de la empleabilidad, la mejora de la intermediación, el fomento de la contratación y el fomento del emprendimiento, sin especificarse las actuaciones concretas, a excepción de las dirigidas al fomento de la contratación¹²⁴.

Si bien el Plan establece varios grupos de interés, en resumen, podemos hablar de los siguientes participantes:

- Agentes sociales, destacando las organizaciones empresariales, sindicales, de jóvenes empresarios y asociaciones de jóvenes. Las incluye como participantes en el proceso de consulta para el diseño, implementación y evaluación del Plan.
- Administración Pública, destacando que será fundamental que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas estén involucradas en el desarrollo de este Plan, y señalando al Ministerio de Empleo y Seguridad Social como autoridad pública encargada de establecer el sistema de Garantía Juvenil y de coordinar las asociaciones en todos los niveles y sectores.
- Otros Agentes. El Plan permite y ve necesaria la participación de, al margen de los agentes sociales arriba mencionados, todas aquellas entidades de naturaleza pública o privada que pueden hacer contribuciones al desarrollo de la Garantía Juvenil, principalmente a través de su participación en el Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo.

Fruto del Plan Nacional se adoptó el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, hoy convertida en Ley 18/2014, de 15 de octubre, que en sus artículos 87 y siguientes sienta las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España. Con su aprobación se creó el fichero telemático de inscripción único en coordinación con las Comunidades Autónomas, se aprobaron nuevos y específicos incentivos a la contratación y se esta-

¹²⁴ CES: Jóvenes y mercado de trabajo y España, núm. 2, 2020, pág. 185.

blecieron mecanismos de coordinación y seguimiento de la implantación y desarrollo del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Con la finalidad de actualizar, mejorar y agilizar la gestión de los programas y las acciones de la Garantía Juvenil, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, fue objeto de diversas modificaciones. Con la aprobación de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social¹²⁵, se modificó el Sistema Nacional de Garantía Juvenil para ampliar los sujetos beneficiarios de la misma, incluyéndose también a los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30 siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20%, echo que fue valorado muy positivamente al ser una de las carencias detectadas en la iniciativa europea (la disposición final duodécima).

Sin embargo, aunque los datos sobre el desempleo juvenil habían mejorado, la tasa de paro juvenil española continuaba liderando la tasa europea, lo que hacía necesario el reforzamiento de la Garantía Juvenil, para entre otras cuestiones, dar respuesta a las principales críticas en España (inconcreción de las actuaciones para la activación de los jóvenes, las dificultades de gestión del fichero y la exigencia de requisitos para poder ser beneficiario) e igualmente, al balance realizado por la Comisión Europea en 2016 sobre la Garantía Juvenil en España, que señalaba su escasa eficacia, el desconocimiento del programa por parte de los potenciales beneficiarios por su insuficiente difusión o la dificultad para cumplir los requisitos y la complejidad del registro¹²⁶.

De ahí que a finales de 2016 se aprobara el Real Decreto Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil¹²⁷, con el que se introdujeron nuevas modificaciones para mejorar la efectividad en la lucha contra el desempleo juvenil, modificándose algunas medidas existentes e incluyéndose otras nuevas:

- a. Respetando los requerimientos derivados de la normativa comunitaria, se simplifican los requisitos que se fijaban para poder ser beneficiario del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
- b. Se permite que las diferentes entidades involucradas establezcan sus propios procedimientos para la inscripción de los jóvenes en el fichero único del Sistema.
- c. Se posibilita que todos los jóvenes inscritos como demandantes de empleo puedan inscribirse en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, incluso con efectos retroactivos, siempre que cumplan los requisitos y estén participando o hayan participado ya en el Sistema.
- d. Los interlocutores sociales no solo participarán en lo que se podría denominar diseños de las fases del Sistema sino también en los procedimientos de inscripción de jóvenes y en la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación, estando presentes por tanto en todos los niveles.

¹²⁵ BOE núm. 180, de 27 de julio de 2015.

¹²⁶ Comisión Europea: Youth Guarantee country by country. Spain, marzo, 2016.

¹²⁷ BOE núm. 310 de 24 de diciembre de 2016.

- e. La conversión de reducciones a la cotización a la Seguridad Social en bonificaciones, con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, lo que contribuiría a la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

Estas modificaciones supusieron una mejora en la gestión administrativa del sistema redundando en una adecuada utilización presupuestaria de los fondos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo dentro de los plazos de ejecución establecidos por la normativa de la Unión Europea, y por ende, en un mayor número de jóvenes que tuvieron acceso a las oportunidades de la Garantía Juvenil.

A posteriori, con la finalidad de mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo de las acciones dirigidas a los jóvenes, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, atribuyó la coordinación y seguimiento del Sistema Nacional de Garantía Juvenil al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo de mayor flexibilidad a la inscripción de jóvenes en el Fichero a propuesta de los Servicios Públicos de Empleo, al mismo tiempo que aportó una mayor flexibilidad al sistema al simplificar nuevamente los requisitos de inscripción.

En 2021 se aprobó el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, para que las personas menores no acompañadas puedan acceder a atenciones en el marco de dicho Sistema y que las personas jóvenes afectadas por un ERTE puedan beneficiarse de una atención de mantenimiento del empleo dentro del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se trata de promover los objetivos de intermediación, empleabilidad, apoyo a la contratación y emprendimiento para este colectivo.

El catálogo de actuaciones debe ser el mismo para todos los organismos intermedios participantes en el desarrollo del sistema, existiendo cuatro líneas principales de actuación:

- Para mejorar la empleabilidad: programas de segunda oportunidad, formación con compromiso de contratación, programas de Escuela Taller y Casas de Oficios.

Atendiendo a esta línea de actuación, España ha venido desarrollando sistemas de formación dual, con unos resultados inmediatos que ya son visibles, aumentándose de forma destacada los centros de educación y formación profesional, el número de empresas que participan en dichos proyectos y el número de estudiantes.

- Para favorecer la contratación: reducciones y bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social de hasta el 100% para menores de 30 años, reducción en las cotizaciones sociales específicas para jóvenes menores de 25 años y jóvenes en riesgo de exclusión y/o con discapacidad.
- Para mejorar la intermediación: modernización de los servicios públicos de empleo, Portal Único de Empleo y Autoempleo, programas de movilidad.

- Para favorecer el emprendimiento: tarifa plana para autónomos, ayudas al autotempleo para jóvenes *ninis*, segunda oportunidad para emprendedores.

Muchas de estas medidas no resultaron novedosas porque ya se habían venido aplicando con anterioridad, residiendo la diferencia en la mayor dotación de recursos para abordarlas y en la definición de actuaciones concretas para colectivos prioritarios de actuación dentro del grupo de jóvenes¹²⁸.

Sea como fuere, las medidas emprendidas desde la puesta en marcha del Sistema Nacional de Garantía Juvenil han contribuido a que el número de atenciones prestadas a las personas jóvenes se haya ido incrementando progresivamente llegando, en 2019, a 4.411.067, entre las que destacan las 2.643.544 atenciones de contratación efectuadas a personas jóvenes inscritas. Dicha atención ha permitido que aproximadamente el 60% de las personas jóvenes tenga un contrato de trabajo de 18 meses después de haber iniciado dicha atención, según el último informe anual de inserción laboral de las personas jóvenes del Sistema Nacional de Garantía Juvenil de 2020. Ello ha provocado una disminución paulatina de la tasa de desempleo juvenil. Concretamente, entre 2013 y 2019 se redujo la población joven que ni estudia ni trabaja ni recibe formación en 592.000 personas, debido al aumento en 349.000 de personas jóvenes ocupadas, la disminución del colectivo juvenil en 441.000 personas y el aumento de jóvenes inactivos en formación, siendo de 279.000 personas más.

Además, en lo que respecta a la gestión, se ha venido apreciando una inscripción crecimiento al mismo tiempo que la lista de espera para recibir atención se ha reducido a la mitad en los últimos 3 años, lo que parece reflejar en su conjunto el buen funcionamiento del sistema.

No obstante, a pesar de la tendencia positiva en los datos del mercado de trabajo juvenil de los últimos años, se empezaba a evidenciar cómo la dinámica de las últimas reformas laborales no estaba ofreciendo una buena perspectiva de empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes. Un claro ejemplo se encontraba en el contrato para la formación y el aprendizaje, que se convirtió en el paradigma de la inserción juvenil en España y las partidas económicas destinadas al desarrollo de la Garantía Juvenil sin que llegaran a alcanzar los objetivos de Europa. Así lo pusieron de manifiesto diferentes estudios y análisis, en los que se resaltaba, como carencia, que las actuaciones previstas se diseñaron atendiendo al nivel educativo, al nivel de cualificación profesional o según la necesidad de adquirir determinadas competencias y habilidades de las personas jóvenes beneficiarias, sin considerarse en su diseño un enfoque integral, ni aspectos de la vida de las personas más allá del ocupacional, como mecanismos condicionantes de la desigualdad social y la exclusión múltiple, de forma interseccional, como el género, la etnia, la edad o la clase social¹²⁹; también se han cuestionado de forma reiterada que muchas de las herramientas que tienen que ver con la orientación personalizada no han podido desplegarse de forma correcta debido a la falta de medios en las oficinas públicas

¹²⁸ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 193.

¹²⁹ VV.AA. CABASÉS PIQUÉ, M^a. A (Coord.): Perfiles y Desafíos de la Garantía Juvenil: Una Aproximación con Novelas Gráficas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

de empleo. Otra de las carencias detectadas por la doctrina científica está relacionada con su organización inicial al margen de los Servicios Públicos de Empleo, optando por la creación de una nueva y compleja infraestructura burocrática-administrativa para el control y seguimiento del sistema, que viene a actuar como un sistema paralelo de política activa de empleo para jóvenes desempleados inscritos específicamente en el sistema de garantía juvenil, con la presumible finalidad de garantizar el control, seguimiento y evaluación del propio sistema¹³⁰, además continúan existiendo problemas relacionados con la precariedad laboral, la necesidad de mejorar la empleabilidad y la formación, así como de buscar nuevos sectores que ofrezcan a las personas jóvenes oportunidades de empleo estable y de calidad. A ello, hay que añadir que la población joven ha sido uno de los colectivos más afectados por la disminución de la actividad económica durante la crisis sanitaria del covid-19, abriéndose un marco de incertidumbre en la evolución próxima del empleo joven en España¹³¹.

En base a dicha situación, era preciso diseñar estrategias de actuación flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes, introduciendo mejores mecanismos para garantizar que los jóvenes reciban una oferta de empleo o de formación de buena calidad. Con esta finalidad, España ha aprobado recientemente el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, en el que pese a mantenerse los elementos característicos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, se incorporan nuevos contenidos y principios, y se efectúan cambios importantes en aquellos aspectos que venían demostrando su ineficiencia, con el fin de incrementar su efectividad y adaptarlo a las nuevas circunstancias.

5. PLAN DE GARANTÍA JUVENIL PLUS 2021-2027 DE TRABAJO DIGNO PARA LAS PERSONAS JÓVENES

A mediados de 2021, España lideraba el desempleo de los menores de 25 años en Europa, con una tasa del 38%. Este dato, hacía preciso la adopción de una estrategia de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes, que contara con la participación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y la consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como al Instituto de la Juventud.

Teniendo en cuenta la adopción europea de la nueva Recomendación “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil”, donde se destaca que el refuerzo de la Garantía Juvenil puede contribuir a crear oportunidades de empleo juvenil, a

¹³⁰ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El nuevo sistema nacional de garantía juvenil (más “burocratización” que originalidad)”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 377-378, 2014.

¹³¹ Así ha sido puesto de manifiesto por el Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo en la cuarta edición de su análisis sobre «El COVID-19 y el mundo del Trabajo», 2020, y en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. COM (2020) 274 final, Bruselas, donde expresamente se indica que «los jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo en estos momentos tendrán más dificultades para conservar su primer empleo».

promover el emprendimiento juvenil y ayudar a aprovechar las oportunidades que surgen de las transiciones digitales y ecológicas, y las evaluaciones de seguimiento del Plan de Garantía juvenil original, el 25 de junio de 2021 se publicó en España 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. Se trata de un proyecto incluido dentro del Plan Estratégico Juventud Avanza, en el que se integra el conjunto de acciones para el empleo juvenil y se destinan 4.950 millones, la mayor cantidad hasta el momento para acciones de empleo juvenil.

Con este Plan se continúa el trabajo iniciado con el Plan de Garantía Juvenil original manteniendo sus elementos característicos, particularmente en materia de financiación y principios básicos de gestión, aunque incorporando cambios sustanciales para incrementar su efectividad y adaptarlo a las nuevas circunstancias. Así, el nuevo Garantía Juvenil Plus incorpora aquellos aspectos de la Garantía Juvenil anterior que se han mostrado eficientes y refuerza aquellos elementos de este que requerían una mayor atención incorporando también contenidos y principios nuevos destinados a incrementar su eficacia y a reforzar el empleo y la formación de calidad.

Concretamente, los retos a los que el nuevo Plan pretende dar respuesta son:

- Incrementar la accesibilidad al plan y otorgar una mayor difusión entre las personas jóvenes inactivas, poco cualificadas y más vulnerables.
- Avanzar en la mejora y profundización de la coordinación interinstitucional, con el fin de facilitar el intercambio de información y la coordinación de los esfuerzos entre los diferentes interesados a nivel estatal, regional y local.
- Consolidar la relación con el sector privado y con las entidades locales.
- Incidir en la mejora permanente de la calidad y la adecuación de la formación, incluyendo la formación en competencias lingüísticas y digitales, impulsando y explorando nuevos sectores ligados al cambio tecnológico y ecológico, apostando por una formación de calidad adaptada a las nuevas necesidades como punto de partida para un empleo de calidad, adaptada y a adaptable a las necesidades reales de las empresas.
- Abordar la búsqueda de nuevas oportunidades laborales en sectores con potencialidad de crecimiento en nuestro país como es el caso, entre otros, del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación, agrario, ganadero, artístico o turístico, que debe formar parte del funcionamiento de las políticas activas de empleo.
- Reducir el alto grado de abandono escolar para asegurar la empleabilidad de las personas jóvenes.
- Mantener y mejorar el sistema de evaluación y monitorización del programa, de modo que Garantía Juvenil constituya un sistema permanentemente actualizado a las circunstancias y susceptible de incorporar con inmediatez los cambios necesarios.

- Reforzar los programas de orientación personalizada y los planes de actuación individuales como puntos clave para lograr no solo la inserción laboral estable de las personas jóvenes, sino también el desarrollo de incentivos formativos permanentes a efectos de consolidar carreras y proyectos profesionales satisfactorios.

Para conseguirlo, el nuevo 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. Además, persigue 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.

Las características generales de la nueva Estrategia de Garantía Juvenil se describen a continuación:

- a. Luchar de modo efectivo contra la precariedad laboral, de forma que las políticas activas de empleo juvenil estén alineadas con el objetivo prioritario de la lucha contra la precariedad y temporalidad laboral.
- b. Evitar a toda costa el uso abusivo y fraudulento de becas y prácticas no laborales.
- c. Incorporar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como presupuesto transversal en todas las acciones, particularmente en materia de lucha contra la segregación laboral, que debe formar parte de la actuación de los Servicios Públicos de Empleo a todos los niveles, tanto en el ámbito de la intermediación, como en el de la formación o el diseño y aplicación de los programas.
- d. Integrar el principio antidiscriminatorio en todas las acciones (género, edad, ideología o convicciones, discapacidad u orientación sexual).
- e. Otorgar prioridad o tratamientos específicos a los colectivos más vulnerables o con especiales dificultades en el mundo laboral, para lo que se contempla el refuerzo de las políticas para alcanzar a la población juvenil más vulnerable y en riesgo de exclusión, así como a los que viven en zonas aisladas o menos pobladas, como las áreas rurales.
- f. Situar a las personas jóvenes como protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno por medio de itinerarios personalizados integrados en un sistema de orientación para el empleo cualificado y estable. Este proceso de cualificación e inserción laboral se enmarcará en un sistema de orientación y formación flexible y eficaz, permeable con el mundo laboral, adaptado a la individualidad y a la diversidad. Igualmente, se atenderán las capacidades y potencialidades específicas de las personas jóvenes con el objetivo de favorecer su inserción laboral a largo plazo, configurando itinerarios individualizados que se prolongarán tanto

en las etapas de empleo como de eventual desempleo, integrados en un sistema de orientación para el empleo cuyos integrantes están cualificados y disponen de relaciones estables en el marco de los Servicios Públicos de Empleo.

- g. Crear oportunidades de acceso a nuevos empleos en nuevos sectores, tomando como referencia la transformación hacia un contexto verde, sostenible, colaborativo y digital.
- h. Incrementar la cualificación de las personas jóvenes dotándolas de las competencias profesionales requeridas por el mercado de trabajo, siendo uno de los objetivos prioritarios.
- i. Dar respuesta a los cambios estructurales en el mercado de trabajo requeridos por la incidencia de la crisis sanitaria en la situación de empleo para dar respuesta a las consecuencias adversas a medio y largo plazo en los planos educativo, formativo y profesional de las personas jóvenes.
- j. Introducir mayor flexibilidad en su funcionamiento y gestión, agilizando la inscripción en el fichero para aumentar el volumen de personas inscritas y, consiguientemente, la relevancia del Plan.
- k. Potenciar el desarrollo de una comunidad de cooperación horizontal y vertical, para lo cual establecerá los pilares para el trabajo conjunto con los interlocutores económicos y sociales, organismos intermedios del Fondo Social Europeo y sus entidades beneficiarias, así como con el tejido asociativo juvenil y las distintas administraciones y organismos públicos que intervienen en las políticas activas de empleo juvenil.
- l. Establecer los mecanismos para mejorar el diálogo y la colaboración con las empresas a fin de lograr la mejor adaptación de las capacidades de las personas jóvenes a las necesidades de estas.
- m. Reforzar la dimensión local de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes.
- n. Fomentar su difusión con la máxima claridad y transparencia.
- o. Mejora de procesos y optimización de los recursos, diseñando medidas específicas para conseguirlo.
- p. La digitalización integral del servicio de formación para el empleo de las personas jóvenes, al resultar esencial, tanto en la relación con las personas usuarias, como en el ámbito de la formación y en la generación de un sistema de datos compartido y accesible en el marco de la ley de protección de datos. Igualmente, la digitalización supone un principio transversal de Garantía Juvenil Plus.

Sus acciones específicas se estructuran en seis ejes, coincidentes con los establecidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo (art. 10.4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre): Orientación; Formación, a desarrollar en cooperación con el Ministerio de Educación y Formación Profesional; Oportunidades de Empleo; Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo; Emprendimiento, y Mejora del

Marco Institucional. Del mismo modo, dichos ejes estructuran la cartera común de servicios del sistema nacional de empleo (Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo) y los programas comunes de empleo.

De esta forma, el sistema de Garantía Juvenil Plus se integra dentro del diseño general de las políticas activas de empleo compartiendo estructura y priorizando al colectivo de personas jóvenes dentro del marco general del sistema, con un enfoque centrado en las personas y en las empresas.

Dichos ejes engloban sesenta y nueve medidas que forman un entramado sistematizado, exhaustivo y diversificado, pudiéndose destacar, entre otras características innovadoras, la visión individualizada de las personas a las que van dirigidas las medidas, lo que permite atender cualquiera de las necesidades que se presentan en función de su perfil, nivel formativo y experiencia profesional. En el nuevo Plan, el perfilado es fundamental para construir y reforzar capacidades y habilidades dirigidas a mejorar la empleabilidad y a fomentar el desarrollo de carreras profesionales satisfactorias, por ello, se apuesta por la individualización de las acciones, la diversidad del colectivo y la necesidad de atender las particularidades de los grupos más vulnerables¹³². En términos generales, dentro del Plan se desarrollan medidas de actuación para la capacitación e inserción en el mercado laboral, modernizando la regulación de la formación en alternancia con el empleo: a) revisión del contrato en prácticas y del contrato para la formación, b) simplificación y reducción de la carga burocrática de los contratos y c) aprobación de un Estatuto del personal becario.

Los sindicatos más representativos han apoyado el impulso al nuevo plan de Garantía Juvenil, calificándolo como una “oportunidad histórica” para acabar con el desempleo ente los más jóvenes y elogiando su apuesta por una orientación laboral personalizada, el refuerzo de la formación a todos los niveles y la garantía de unos estándares mínimos de calidad de los trabajos ofrecidos. No obstante, consideran las medidas insuficientes, por lo que piden más recursos y reformas al considerar que los problemas de los trabajadores de menor edad son estructurales y, por tanto, es necesario transformar el marco laboral, económico, productivo o de vivienda.

El Plan de Garantía juvenil Plus está financiado por el Fondo Social Europeo, habiéndose destinado 3.263 millones de euros, a los que hay que sumar los 4.995 millones de euros procedentes de las inversiones del Plan de Recuperación para el empleo juvenil, destinados a combatir la precariedad que atenaza a los menores de 30 años, con los que se atender no solo el empleo, sino también la formación con alternancia en el empleo y la digitalización.

En los próximos años se podrá comprobar si los cambios introducidos para modernizar las políticas activas de empleo en su conjunto son suficientes para aplicar

¹³² Sobre la diferenciación de los diferentes grupos de jóvenes que conforman este colectivo, con sus características y necesidades específicas se incide en MORENO I GENÉ, J. ROMERO BURILLO, A. M^a., *Empleo juvenil: entre el desempleo y la precariedad*, Tirant lo Blanch, 2016.

eficientemente las medidas de apoyo a las personas que buscan empleo, especialmente a los jóvenes, y las partidas designadas a tal fin.

6. PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021

El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 fue aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, con el objetivo de reducir la tasa de paro del colectivo al 23,5% e incrementar cada año un 15% el número de contrataciones indefinidas entre jóvenes.

Para su elaboración se contó con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. También han sido relevantes las aportaciones realizadas por las Entidades Locales, distintos interlocutores sociales y económicos, así como entidades responsables de juventud, educación y servicios sociales. Del mismo modo, en el año 2019, en cumplimiento del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, se constituyó la Comisión Tripartita de Garantía Juvenil, con la participación de los interlocutores sociales, con carácter adicional a las convocatorias ordinarias de la Comisión delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil que se mantiene como órgano de coordinación y seguimiento.

Sus objetivos son los siguientes:

1. Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo.
2. Hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y cualificación.
3. Incrementar la cualificación e inserción laboral a las personas jóvenes dotándolas de más competencias profesionales, incluyendo competencias lingüísticas y digitales, superando la brecha tecnológica y la segregación, tanto en la selección de itinerarios formativos como en el mercado laboral.
4. Favorecer el desarrollo de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad social, la productividad y el valor añadido.
5. Prestar una atención adecuada e individualizada dotando a los Servicios Públicos de Empleo de los medios y recursos.
6. Desarrollar una formación específica en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para eliminar sesgos de género, combatir la segregación horizontal y la brecha salarial de género.
7. Combatir el efecto desánimo de las personas jóvenes que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar.
8. Atender especialmente a los colectivos vulnerables (personas migrantes, personas paradas de larga duración, personas con discapacidad, etc.).

Para alcanzar dichos objetivos, el plan engloba 50 medidas, diseñadas bajo una perspectiva integral y sistémica, que permiten su combinación y ajuste a cada perfil y a las necesidades existentes en cuanto a inserción. Además, se alinean con los objetivos establecidos y los ámbitos de actuación considerados prioritarios en los próximos tres años, como son: recuperar la calidad del empleo, luchar contra la brecha de género en el empleo, y reducir el desempleo juvenil. Estas medidas se agrupan en los 6 ejes de actuación definidos en la Ley de Empleo y recogidos en la Estrategia española de activación para el empleo: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional.

Como puede comprobarse, el Plan de Garantía Juvenil Plus está alineado con el Plan de Choque por el Empleo Joven, siendo coincidentes sus principales objetivos, destinatarios y ejes de actuación. Tanto es así que el Plan incorpora mucha de las actuaciones que ya habían sido planteadas, aunque debe resaltarse la incorporación de algunas más novedosas en el marco de la política de empleo en España como el Programa OrientaJoven (incluido también en el Plan Anual de Política de Empleo) con 3.000 nuevos orientadores, que junto al resto de medidas que integran el eje 1, persiguen proporcionar una orientación profesional integrada a los jóvenes a través de una red amplia en la que participan todas las entidades vinculadas al empleo juvenil que constituirán una ventanilla única para la atención a la población joven”, actuando de forma coordinada y con criterios de racionalidad para evitar duplicidades y solapamientos en la atención prestada a las personas jóvenes, así como los programas piloto de carácter experimental basados en la colaboración entre todos los agentes involucrados en la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.

El Plan de Choque ha supuesto por primera vez contar con una estrategia integral y coherente destinada a la población juvenil con una batería de medidas en muy diversos ámbitos, siendo objeto el colectivo de jóvenes de numerosas actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo junto a otras medidas que persiguen un mayor impacto coyuntural para paliar las consecuencias de la crisis y atender la difícil situación de este colectivo¹³³. No obstante, pese a las medidas adoptadas y a la leve tendencia positiva en los datos de empleo juvenil, en cumplimiento con los objetivos y medidas expuestas, lo cierto es que continúa siendo necesario actualmente el diseño de actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, motivo por el cual se está trabajando en un Plan de Choque contra el desempleo juvenil en el que se incluyan los ajustes oportunos para favorecer el cumplimiento de sus objetivos, dando respuesta a tres retos urgentes:

- a. Impulsar ya en 2021 las capacidades digitales.
- b. Promover un sistema de micro-certificaciones para facilitar la empleabilidad.
- c. Despliegues importantes de bonificaciones y ayudas para los contratos de formación.

¹³³ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 177.

De esta forma, se alinearían dichos retos con los recogidos en el Plan de Garantía Juvenil Plus, con el que se pretende reforzar los objetivos de la Garantía Juvenil original y dar respuesta a nuevos retos que se ajusten a las demandas del mercado laboral actual y futuro.

7. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

Ante la insuficiencia demostrada de las medidas de apoyo a las empresas y las familias para recuperar a corto plazo el nivel de producción y volver a la senda de inversión y crecimiento potencial previos a la pandemia, y ante la exigencia de afrontar las reformas aplazadas en relación al proceso de transformación estructural y la digitalización, se ha puesto en marcha en España el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tiene como finalidad principal contrarrestar el impacto de la pandemia sobre la inversión y la actividad económica e impulsar la modernización de la economía española. Dicha finalidad, se concreta en tres objetivos: apoyar a corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria, impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural, y llevar a largo plazo a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

Entre sus ámbitos prioritarios, compartido a nivel europeo, está el desarrollo de políticas y oportunidades vitales y profesionales para las generaciones futuras, niños y jóvenes, en particular mediante la educación y la capacitación profesional, considerando imprescindible que los recursos del Plan se dirijan a impulsar la actividad, la formación y el empleo en los sectores de futuro.

Para ello, incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales para lograr cuatro objetivos transversales: avanzar hacia una España más verde, más digital, más cohesionada social y territorialmente, y más igualitaria, atendiendo así a las recomendaciones y prioridades de los nuevos instrumentos *Next Generation EU*. Se considera que así se alcanzará un crecimiento sostenido y rico en creación de empleo de calidad, en particular para los más jóvenes, que permita aproximarse a los niveles de inversión europeos, crear más de 800.000 puestos de trabajo en sectores de futuro, reducir la precariedad laboral, la temporalidad, el desempleo estructural y juvenil y el abandono escolar.

Centrando la atención en los jóvenes, al ser el colectivo más golpeado por el impacto negativo de la pandemia junto a las mujeres, el Plan prioriza aumentar las oportunidades personales y profesionales de los más jóvenes, y construir un marco de crecimiento más sostenible que construya un futuro mejor para las próximas generaciones. Así, una parte importante de las inversiones se orientan a impulsar la educación, la formación profesional y la capacitación digital, considerándolas claves para la mejora de la productividad y los salarios, así como la reducción del alto paro juvenil. Además, se incluye entre las medidas del Plan, la modernización del marco normativo del mercado laboral para adaptarlo a la realidad del siglo XXI y apostar por un marco de flexibilidad y seguridad que garantice la eficiencia económica y la calidad

del empleo, con especial atención a los más jóvenes. Concretamente, entre las nuevas políticas públicas del mercado laboral, destaca una reforma de los modelos de contrato, con el fin de promover la contratación estable, reducir la temporalidad y la precariedad, y promover un verdadero contrato de formación que garantice la inversión en capital humano; el impulso del emprendimiento, con el objeto de favorecer las oportunidades profesionales de los jóvenes, alineando progresivamente las condiciones de los ocupados por cuenta ajena y autónomos; la modernización de las políticas activas de empleo, que empieza a impulsarse con la aprobación del anteproyecto de Ley de empleo, el 3 de diciembre de 2021; la formación de *reskilling* y *upskilling* de los sectores estratégicos para la Formación Profesional. Además, de forma más precisa, en el componente 23 del Plan, titulado Políticas públicas para un mercado laboral dinámico, resiliente e inclusivo, se contemplan actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la Garantía Juvenil Plus.

En el apartado e) de dicho componente se destaca que las personas jóvenes entre 16 y 29 años son una generación azotada notablemente por la crisis financiera y sanitaria, lo que demanda su atención preferente. Además, persisten restos estructurales que se ven agudizados por la crisis sanitaria, como por ejemplo la acusada tendencia a la temporalidad, la inestabilidad o la ineficacia de las figuras formativas para el objetivo de tránsito e incorporación al mercado laboral, que está obligando a muchas personas jóvenes a aceptar trabajos de baja cualificación, en su entorno o en otro país.

Ante este contexto, en el Plan se anuncia que se crearán los siguientes programas:

1. El programa de formación en alternancia con el empleo EMPLEO JOVEN-TánDEM, que seguirá el modelo de las escuelas taller aunque aplicado a proyectos de interés público y social que lleven a cabo órganos y organismos de la Administración General del Estado sin ánimo de lucro y que supongan la formación de jóvenes de 16-29 años.
2. Primera experiencia profesional en las administraciones públicas, en coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
3. Programa *investigo*, en coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social con el Ministerio de Ciencia e Investigación.

Con independencia de las iniciativas y actuaciones específicamente dirigidas a la población joven, puede afirmarse que las políticas activas de empleo dirigidas a este colectivo desempeñan en la actualidad y desde hace ya algunos años un papel destacado en la política de empleo que, con el tiempo ha ido dotándose de una configuración más estable y estructurada, identificándose los principales problemas a los que se enfrentan los menores de 30 años en el mercado de trabajo, determinando los retos futuros y articulando medidas concretas para abordarlos y conseguirlos.

CAPÍTULO IV.

ACTUACIONES ORIENTADAS AL EMPLEO DE LA POBLACIÓN JOVEN

Atendiendo a la cartera común de servicios del Sistema Nacional de empleo, donde se señala de forma expresa las medidas que deben realizarse con las personas jóvenes, existen cuatro líneas de actuación: intermediación y orientación laboral, incentivos a la contratación, formación para mejorar la empleabilidad y apoyo al emprendimiento y el autoempleo.

A continuación, se analizan este conjunto de actuaciones y se valora su impacto sobre la situación laboral de las personas jóvenes atendiendo a los resultados disponibles.

1. POLÍTICAS DE INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL

Para el acceso de las personas jóvenes al mercado de trabajo resulta clave la labor de intermediación laboral, que es un servicio de carácter público que engloba un conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación, así como la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada (art. 31 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo).

Igualmente, importantes son las acciones de orientación profesional, entendida, en términos de la OCDE, como «los servicios y actividades cuya finalidad es asistir a las personas, de cualquier edad y en cualquier momento de sus vidas, a ejercer opciones educativas, de formación y laborales y a gestionar sus profesiones». En España tienen carácter público, no obstante, en el marco de la colaboración público-privada, las agencias de colocación también desempeñan una importante actuación en la labor de intermediación y orientación en el mercado de trabajo, con la finalidad de facilitar el ajuste entre la oferta y la demanda de empleo.

La importancia de la orientación profesional radica en que una atención personalizada y un seguimiento continuo ayudará a que las decisiones se adopten con una información previa sobre las oportunidades de empleo y de formación existentes, cuyo análisis puede contribuir a que la decisión sea más acertada atendiendo igualmente a las aspiraciones profesionales. Además, favorece la adquisición permanente de habilidades y competencias que ayudan a las personas, a lo largo de la vida, a identificar sus habilidades, a desarrollar metas de aprendizaje profesional y a mejorar sus carreras personales y profesionales, tales como: el autoconocimiento, la determinación de sus capacidades, competencias e intereses, la toma de decisiones en materia de educación, formación y empleo, la planificación y gestión del proyecto personal y profesional en lo que respecta a la educación y la formación, las habilidades personales, tener iniciativa personal y espíritu emprendedor, desarrollar habilidades sociales de relación y comunicación, así como de participación activa y dirección, el descubrimiento del mundo laboral, itinerarios formativos y hábitos de trabajo y actitudes necesarias para obtener y mantener un empleo.

Sin embargo, lo cierto es que la orientación profesional ha venido siendo una asignatura pendiente de las políticas activas de empleo en España. Uno de los problemas principales de las políticas activas es la dificultad para llegar a los jóvenes, lo que influye en el diseño de actuaciones de apoyo y orientación efectiva en la búsqueda de empleo. Los datos proporcionados trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadísticas (Encuesta de población activa) reflejan que los jóvenes desempleados que buscan activamente empleo no suelen recurrir a una oficina pública de empleo o agencia de colocación para buscar empleo, sino que suelen utilizar otros métodos informales como la consulta a familiares, amigos, conocidos, contactar directamente con la empresa o recurrir a la opción de colgar o contestar anuncios. La causa de que los jóvenes no recurran a los servicios públicos de empleo está relacionada con su vinculación a las prestaciones por desempleo y considerar más accesibles otros portales de empleo.

Además de esta dificultad en el acceso, también existen problemas relacionados con el servicio prestado por los servicios de empleo, que no son bien valorados ni se ajustan a lo esperado. Cuando los jóvenes recurren a un servicio público de empleo, es preciso conocer cuáles son sus necesidades y aspiraciones profesionales para que la atención que se ofrezca sea la más adecuada dentro de las diferentes acciones que se contemplan actualmente: a) apoyo en la búsqueda de empleo, que implica el autoconocimiento de la experiencia vital, laboral y educativa; b) la mejora de la empleabilidad y estabilidad laboral, atendiendo al mercado de trabajo, los perfiles y las cualificaciones profesionales de los puestos de trabajo; y c) el desarrollo de una iniciativa emprendedora o autoempleo, teniendo en cuenta todas sus dificultades, carencias y probabilidades futuras.

En lo que respecta a la orientación, ésta debe ser individualizada para poder identificar las habilidades y competencias del trabajador, así como los aspectos que se deben reforzar y potenciar porque son necesarias para acceder a un empleo futuro atendiendo a las exigencias de un mercado laboral cambiante. Todo ello con la finalidad de ofrecer una propuesta personalizada de actuaciones y formación específica.

Para mejorar la orientación, en los últimos años se han empezado a aplicar técnicas de evaluación del perfil de los solicitantes de empleo, realizando un perfilado para detectar quienes requieren una atención más específica e intensiva a través de un diagnóstico personalizado, una formación adecuada, o quienes simplemente necesitan apoyo en la búsqueda de empleo¹³⁴. Más conocidos y utilizados son los itinerarios personalizados de atención, especialmente en casos específicos de jóvenes con mayores dificultades en el acceso al empleo, en los que se engloba no solo la orientación y apoyo sino también el diseño de un plan de actuaciones orientado a la inserción y un seguimiento individualizado del mismo, dando así respuesta a la especial vulnerabilidad o a las mayores desventajas que presenten.

Sin embargo, estas actuaciones no son bien valoradas por las personas jóvenes que han recibido apoyo de las oficinas públicas de empleo. Los datos ponen de manifiesto que en torno al 90% de los jóvenes (hasta 34 años) señalan que no han recibido apoyo en la búsqueda de empleo y solo el 5% reconoce haber recibido información sobre las ofertas de empleo, asesoramiento en la búsqueda de empleo o sobre programas formativos para la mejora de la empleabilidad¹³⁵.

Todo ello hace preciso la configuración de un modelo de orientación laboral integral para todas las personas que lo necesiten a lo largo de toda la vida, máxime en el contexto actual de incertidumbre, de elevada tasa de desempleo, de cambios vertiginosos en la ciencia y la tecnología, así como en los sistemas productivos o en la organización del trabajo. Concretamente, se debe potenciar una atención personalizada y continua, adaptada al requerimiento del demandante, que podrá oscilar entre la orientación para la búsqueda de empleo y la orientación para el desarrollo profesional. Para conseguirlo, es necesaria una mayor financiación, una utilización eficiente de los recursos, una mayor dotación de profesionales orientadores en las oficinas públicas de empleo, con las competencias y habilidades necesarias para promover el empleo atendiendo al perfil académico y profesional de cada demandante, ajustándolo y adaptándolo a las demandas del mercado laboral. Igualmente se deben incorporar nuevas tecnologías, con planes coordinados y evaluables, garantizando una formación continua y unos servicios de orientación públicos y eficaces.

En este sentido, debe destacarse que entre los principales retos a los que el Gobierno pretende dar respuesta a través del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, de trabajo digno para las personas jóvenes, está el refuerzo de los programas de orientación personalizada y los planes de actuación individuales como puntos clave para lograr no solo la inserción laboral estable de las personas jóvenes, sino también el desarrollo de incentivos formativos permanentes a efectos de consolidar carreras y proyectos profesionales satisfactorios.

En coherencia con ello, en este Plan se sitúa a las personas jóvenes como protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno por medio de itinerarios personalizados que se prolongarán tanto en las etapas de empleo como de eventual desempleo. Igual-

¹³⁴ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 206.

¹³⁵ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa: Los jóvenes en el mercado laboral.

mente, se establece que los integrantes del sistema de orientación para el empleo son personas cualificadas y disponen de relaciones estables en el marco de los Servicios Públicos de Empleo.

La importancia que se le concede a la orientación se evidencia en que uno de los seis ejes en los que se estructuran las acciones específicas del Plan, concretamente el primero, se dedica íntegramente a la Orientación. Lo integran diferentes medidas destinadas a que se consolide un sistema de orientación cualificado, insertado en la aplicación y desarrollo de todo el sistema de Garantía Juvenil Plus, que lleve a cabo un seguimiento personalizado y profesional, que acompañe en el desarrollo de las carreras profesionales de las personas y de los proyectos empresariales, promoviendo un empleo estable y de calidad. Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, todas las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias.

Las medidas del Eje de Orientación se estructuran en dos grandes bloques:

El Bloque 1, se centra en el establecimiento de mecanismos para el incremento de la calidad y efectividad de la orientación, lo que exigirá:

- Reforzar la cualificación y Formación Profesional de las personas orientadoras para garantizar una orientación de calidad.
- La promoción de carreras profesionales estables para las propias personas orientadoras a fin de que se consolide su formación y a efectos de que sea posible el seguimiento a medio y largo plazo imprescindible para que los itinerarios personalizados estén adecuadamente contruidos.
- La intervención en el ámbito instrumental mediante la implementación de nuevas técnicas o mecanismos de intervención, particularmente en el ámbito digital.

Lo integran 6 medidas que por su relevancia merecen ser destacadas:

- a. Efectividad del compromiso de atención en un plazo de 4 meses.
- b. Formación cualificada a las personas profesionales de los servicios de orientación.
- c. Consolidación de la red re-orienta para la promoción de la calidad de los servicios de orientación.
- d. Implementación del teléfono de atención y orientación para el empleo joven.
- e. Incorporación integral de la digitalización al sistema de orientación.
- f. Evaluación de la calidad de los sistemas de orientación.

A través de estas medidas se pretende dar respuesta al deficiente funcionamiento de los servicios de orientación públicos, mejorando la calidad en la orientación con

una atención más profesional y personalizada y haciéndolos más accesibles y próximos a los jóvenes.

El Bloque 2 se dedica a la configuración de servicios de orientación especializados. A tal fin, se han diseñado 9 medidas por temas específicos:

- Orientación para el retorno a la educación;
- Orientación para personas jóvenes inactivas desanimadas y alejadas del mercado laboral, incluyendo a las personas en situación y/o riesgo de exclusión social, entre ellas, las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital;
- Orientación para el desarrollo de acciones integrales de empleo para el colectivo LGTBI;
- Orientación para jóvenes migrante;
- Orientación para jóvenes con discapacidad;
- Orientación laboral para la regeneración de espacios rurales y urbanos;
- Orientación en el ámbito de la economía circular;
- Orientación en el ámbito de la economía digital;
- Orientación dirigida a personas jóvenes con responsabilidades familiares.

Además, teniendo en cuenta la necesidad de contar con una dotación suficiente de orientadores en las oficinas de empleo, recientemente se han contratado más orientadores, concretamente 3.000 técnicos de orientación laboral incorporados para los Planes de Choque por el Empleo Joven y Reincorpora-T. Se atiende así a una de las críticas más reiteradas a la Garantía Juvenil por parte de los expertos, que han venido manifestando que las herramientas relacionadas con la orientación personalizada no se han podido desplegar correctamente en España debido a la falta de medios en las oficinas públicas de empleo.

Además, se están poniendo en marcha diferentes programas, como “orientajoven”, e iniciativas entre las que destaca la reciente creación del portal web de orientación profesional por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el que se reúne toda la información relevante y actualizada sobre recursos y programas que sean beneficiosos para la labor orientadora, tanto de los profesionales del ámbito educativo como del ámbito de empleo. El portal incluye igualmente detalles sobre la orientación profesional en las diferentes Comunidades Autónomas, recursos, publicaciones, organismos y redes.

También resulta destacable la importancia de la orientación profesional en el marco del sistema de formación profesional, lo que queda reflejado en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación e integración de la Formación Profesional, recientemente publicado, en el que se diseña un nuevo modelo de formación profesional (analizado en el siguiente capítulo), integrando la orientación profesional (Título VII) habida cuenta de la importancia de la política de orientación vinculada al servicio de formación profesional. Se define como «el proceso de información y acompañamiento en la

planificación personal del itinerario formativo y profesional en el marco del sistema de formación profesional, que incluye, al menos, los siguientes ámbitos: posibilidades de formación profesional, elección de una profesión, perfeccionamiento, cambio de profesión, evolución del mercado laboral y oportunidades de emprendimiento».

En términos generales, se trata de actuaciones, medidas e iniciativas que cuentan con un importante respaldo financiero, siendo destacable la reciente Orden TES/897/2021, de 19 de agosto, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2021, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en el ámbito laboral, créditos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, destinados a la ejecución de proyectos de inversión “Plan Nacional de Competencias Digitales” y “Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, por la que se distribuye un total de 687.750.000,00 euros para diferentes programas, entre los que se encuentra la creación y actividad de los nuevos Centros de Orientación y Emprendimiento.

Pero sin duda, el mayor impulso hacia la modernización de las políticas activas de empleo llega con la nueva Ley de Empleo que, atendiendo a las recomendaciones de la Unión Europea, introduce importantes modificaciones. En lo que aquí respecta, se estabiliza una red de 7.000 técnicos de orientación profesional, de forma que cada ciudadano tendrá una figura de referencia, un tutor que se acompañará y asesorará durante toda su vida laboral. Además, se impulsa la elaboración de un perfil individualizado del usuario que permita mejorar su empleabilidad a través de evidencias estadísticas.

Los cambios diseñados en el seno del Ministerio de Trabajo y Economía Social para la modernización de las políticas activas de empleo pueden contribuir a aplicar con eficiencia las partidas designadas y las medidas de apoyo a las personas jóvenes que buscan empleo, pero para comprobarlo habrá que esperar unos años.

2. POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO JOVEN. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

Los incentivos al empleo son un instrumento habitual para favorecer la contratación de determinados colectivos que se encuentran en una situación de desventaja en su acceso al mercado laboral, como es el caso de las personas jóvenes. Estos incentivos pueden adquirir diferente configuración, como las reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, los incentivos vinculados al contrato en prácticas y el contrato para la formación y el aprendizaje, o los incentivos para promover la conversión de contratos temporales en indefinidos.

En la crisis económica de 2008, en respuesta a las elevadas tasas de desempleo juvenil, se articularon otras medidas específicas para impulsar el empleo juvenil, como el contrato de primer empleo joven realizado con personas jóvenes menores de 30 años sin experiencia o con experiencia inferior a tres meses con el fin de adquirir la primera experiencia profesional o la contratación de trabajadores jóvenes por microempresas

y empresarios autónomos. Estas medidas atendían a una situación coyuntural en la que la tasa de desempleo era muy elevada, de forma que cuando fue inferior al 15%, en 2018, fueron derogadas sin que existan datos que reflejen el impacto de estas medidas en la contratación juvenil y la reducción de su tasa de desempleo.

En respuesta a la crisis económica actual, provocada por la pandemia, el gobierno a través de sucesivos decretos-leyes ha venido aprobando un ingente número de reformas e iniciativas para fomentar la contratación de menores de 30 años y reducir la tasa de desempleo que afecta a este sector de la población atendiendo a las directrices europeas, en el marco de las cuales sigue recurriéndose a medidas de carácter económico-financiero, como bonificaciones o reducciones de cuotas a la Seguridad Social por contratación estable para jóvenes, los incentivos a la contratación de las personas jóvenes, así como la potenciación de su inserción en el mercado de trabajo en el marco de la contratación laboral.

Muchos de estos incentivos de fomento del empleo ya existían previamente, pero lo cierto es que en algunos casos están desactualizados y en otros se aprecia una falta de homogeneización de algunas medidas, además de la dispersión normativa existente.

Así lo refleja un estudio de evaluación reciente, realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre los incentivos a la contratación para las empresas¹³⁶, constatando que se debe constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos ya que dichos incentivos, aunque facilitan la obtención de empleo en periodos de crisis, no perduran en el tiempo una vez que desaparece el incentivo, por lo que no promueven el empleo estable y sus efectos positivos son modestos y se encuentran sobre todo en individuos con un nivel de formación medio-alto. En este sentido, algunos autores han sido críticos con las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social considerando que incentivan la contratación de quienes no necesitan apoyo, en detrimento de quienes sí pueden necesitarlo, como por ejemplo los contratos formativos dirigidos a colectivos con dificultad para acceder al mercado de trabajo por su baja empleabilidad, los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad y la conversión posterior en contrato indefinido¹³⁷.

Atendiendo a esta información, el Ministerio de Trabajo y Economía Social trabaja actualmente en la elaboración de una normativa para acometer una profunda revisión y actualización de las subvenciones y bonificaciones en las cotizaciones sociales para incentivar la contratación ante la fragmentación y dispersión de las normas actuales y la ineficacia de muchos de los incentivos. Concretamente, en el anteproyecto de ley por la que se regulan los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de

¹³⁶ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF): Incentivos a la contratación, Evaluación del gasto público, 2019. Puede consultarse en la URL <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/INCENTIVOS/PDF-Web-Incentivos-a-la-contrataci%C3%B3n.pdf>.

¹³⁷ ROJO TORRECILLA, E.: Texto (revisado) de la intervención en la Subcomisión para el estudio de las mejores prácticas, el seguimiento y propuestas de medidas para el empleo juvenil, en el nuevo y cambiante mundo del trabajo (Blog). Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales, 11 de septiembre de 2014.

impulso y mantenimiento del empleo estable financiadas con bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, actualmente en trámite de consulta pública, se revisará y actualizará las bonificaciones, simplificando los incentivos, creando un marco único y homogeneizando los requisitos de las empresas beneficiarias, al tiempo que focalizará los incentivos en colectivos de baja empleabilidad.

A continuación, se centra la atención en las bonificaciones o reducciones de cuotas a la Seguridad social por contratación estable para jóvenes, así como las ayudas para la potenciación de su inserción en el mercado de trabajo en el marco de la contratación laboral.

2.1. Medidas de carácter económico-financiero

2.1.1. Bonificaciones o reducciones de cuotas a la Seguridad Social por contratación estable para jóvenes

Actualmente las bonificaciones a la contratación que siguen vigentes para incentivar la contratación de jóvenes en las empresas españolas son las siguientes:

- a. Aquellas empresas que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje con una persona joven menor de 25 años podrán obtener una reducción de la cuota empresarial del 100% durante toda la vigencia del contrato si tienen menos de 250 trabajadores y del 75% si la empresa tiene más de 250 trabajadores (Ley 3/2012). Será bonificación en el supuesto de trabajadores inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Tendrán la misma reducción de la cuota empresarial los contratos para la Formación y el Aprendizaje realizados a jóvenes desempleados inscritos en la Oficina de Empleo. Igualmente se reconoce una reducción del 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes para los contratos en prácticas y para la Formación y el Aprendizaje (si no se ha optado por la reducción de la Ley 3/2012) (Real Decreto Legislativo 2/2015).
- b. Con la finalidad de favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, se reconocen bonificaciones a la empresa usuario que realicen un contrato indefinido a trabajadores procedentes de una empresa de trabajo temporal que hubiesen estado contratados bajo la modalidad de contrato para la formación y el aprendizaje, que consiste en una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1500 en el caso de hombres y 1800 euros al año si son mujeres durante 3 años. Será una bonificación en el supuesto de trabajadores inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. También están bonificados los contratos indefinidos para trabajadores procedentes de una empresa de trabajo temporal con contrato en prácticas, tratándose en este caso de una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 500 o 700 euros/año, en función de que se trate de hombres o mujeres, respectivamente, teniendo una duración de 3 años igualmente.

- c. Los contratos formalizados por empresas de inserción a trabajadores jóvenes en situación de exclusión social menores de 30 años o 35 años con discapacidad e inscritas como demandantes de empleo, están bonificados con una bonificación de 1.650 euros por cada año de los tres que dura el contrato indefinido (Ley 44/2007 y Ley 5/2011) o durante toda la vigencia del contrato temporal (Ley 5/2011).
- d. Los trabajadores autónomos y las pequeñas y medianas empresas que formalicen un contrato indefinido o temporal a personas con discapacidad inscritos como demandantes de empleo y sean menores de 45 años, podrán obtener las siguientes bonificaciones en las cuotas sociales: En el caso de que trate de un contrato indefinido y conversión de contratos temporales, en prácticas y formación en indefinidos, la bonificación anual será de 4.500 euros en caso de hombres y 5.350 euros en caso de mujeres; 5.100 euros y 5.950 euros respectivamente para trabajadores con discapacidad severa.

Si se trata de un contrato temporal la bonificación es de 3.500 euros en caso de hombres y 4.100 euros en caso de mujeres; 4.100 euros y 4.700 euros respectivamente si son empleados con discapacidad severa.

A estas bonificaciones habría que añadir los incentivos al autoempleo y las ayudas que promueve cada comunidad autónoma para fomentar que empresarios y trabajadores por cuenta propia contraten jóvenes, desempleados o personas pertenecientes a alguno de los colectivos más afectados por la falta de empleo¹³⁸.

¹³⁸ Por ejemplo, en Andalucía, donde la tasa de paro en los menores de 30 años alcanza el 38,9, se han aprobado diferentes incentivos a la contratación de este colectivo. Con la finalidad de fomentar la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años desempleados se aprobó la iniciativa AIRE, que facilita la contratación de desempleados en proyectos desarrollados por los ayuntamientos, para lo que se ha destinado 45,02 millones de euros, lo que ha permitido ya formalizar 4.688 contratos a este colectivo. Igualmente, se reconocen diferentes subvenciones dirigidas a la creación de empleo indefinido de las personas que hayan realizado prácticas no laborales en empresas, estableciéndose en 8.000 euros por contrato para las entidades empleadoras por cada nuevo indefinido que formalicen, a jornada completa, con una persona que haya realizado las prácticas en su centro de trabajo acogidas al programa de Experiencias Profesionales para el Empleo. Además, se le reconoce a los trabajadores autónomos y empresarios andaluces diferentes incentivos a la contratación de jóvenes, como los incentivos para la recuperación del talento que tiene como objetivo facilitar el regreso de personas andaluzas que estén trabajando en el extranjero y desean incorporarse al mercado laboral andaluz. Los empresarios que quieran recibir esta ayuda deberán contratar trabajadores menores de 45 años de forma indefinida y con un periodo mínimo de 24 meses. En Madrid, se reconocen ayudas de hasta 6000 euros, previstas en el programa Mi Primer Empleo, cuyo objetivo es la contratación de jóvenes menores de 30 años que estén en situación de desempleo de larga duración o carezcan de experiencia laboral previa, pudiendo ser beneficiarios de estas los autónomos, empresas y entidades privadas sin ánimo de lucro radicadas en la Comunidad de Madrid que contraten a menores de 30 años por un mínimo de seis meses consecutivos. Otro ejemplo destacado es el del País Vasco País Vasco, donde los dueños de negocios vascos que realicen contratos en prácticas entre 6 y 12 meses, percibirán una subvención que oscilará entre 3.500 euros y 5.300 euros.

2.2. Medidas de carácter contractual

2.2.1. La contratación temporal e indefinida en las personas jóvenes

A la elevada tasa de desempleo estructural existentes en España hay que unirle la preocupante precarización del mercado laboral, al presentar una tasa de temporalidad muy superior a la media comunitaria¹³⁹, una alta prevalencia del trabajo involuntario a tiempo parcial, y una elevadísima rotación de contratos de muy corta duración, siendo factores de desigualdad social que tienen un impacto especialmente negativo en las personas jóvenes.

En los datos aportados en el informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes, publicado a finales de 2021, se llega a la conclusión de que la contratación temporal concentró en 2020 el 91,37 % del total, mientras que la indefinida significó tan solo el 8,63 % sobre el total de contratos suscritos con jóvenes. Concretamente, de cada 100 contratos indefinidos ordinarios, casi 29 se conciertan con menores de 30 años. También debe tenerse en cuenta las conversiones ordinarias de contratos temporales en indefinidos, que en el caso de los jóvenes suponen más del 32%.

Centrando la atención en los contratos temporales, del total, el 47,33 % se suscribieron bajo la modalidad Eventual por circunstancias de la producción y el 34,83 % de Obra o servicio, siendo la duración del 53,42 % de los contratos temporales inferior a 3 meses y de 3 meses a un año el 9,50%. Además, si se comparan estos datos con los del año anterior, se comprueba que la contratación se ha reducido en torno a un tercio. Esta clara predominancia de los contratos temporales frente a los contratos indefinidos suscritos con los trabajadores jóvenes tiene un impacto tanto en la trayectoria profesional del trabajador como en la productividad de la empresa¹⁴⁰. Como se pone de manifiesto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, diversos estudios muestran que una vez se obtiene un contrato temporal, resulta difícil pasar a tener uno indefinido, generándose una trampa de temporalidad que recae fundamentalmente en los colectivos más vulnerables (mujeres, jóvenes, empleo poco cualificado)¹⁴¹. Al mismo tiempo, la productividad de la empresa y su posibilidad de mejora en cualificación y adaptación empeora ya que la temporalidad genera un desincentivo a la inversión en capital humano por parte de la empresa.

¹³⁹ Véase, CEBRIÁN LÓPEZ, I. y MORENO RAYMUNDO, G.: “El empleo de los jóvenes en España y los efectos de la reforma laboral”, en VV.AA. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (Ed.), *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, 2016.

¹⁴⁰ MOLERO MARAÑÓN, M^a. L.: “Un panorama global de la contratación en el empleo juvenil”, *Derecho de las Relaciones laborales*, núm. 9, 2016, págs. 916-917.

¹⁴¹ GUERRERO VIZUETE, E.: “Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: puntos críticos”, *Revista de Derecho Social*, núm. 122, 2013, pág. 27.

La diferenciación por género es clara, en las modalidades de tipo indefinido fue mayoritaria la contratación masculina, ocurriendo lo mismo en las temporales, con la excepción en interinidad, sustitución por jubilación anticipada y relevo.

En lo que respecta a la jornada de trabajo, en el informe se destaca que fue completa en el 61,58 % de los casos frente a la parcialidad del 38,42 %, lo que evidencia una leve mejora en la calidad contractual, a pesar de la contracción en el empleo, ya que en 2019 la distribución era del 56,20 % y 43,80 %, respectivamente.

Estos datos reflejan la precarización a la que están expuestos los jóvenes en el mercado laboral desde hace años, evidenciando un escenario de temporalidad cronificado que no se ve favorecido por actual caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, que está acelerando cambios importantes en el ámbito laboral ante la necesidad de abordar algunos de los problemas arrastrados del pasado a través de soluciones específicas.

En la reforma laboral que se está negociando y que se aprobará, según las previsiones, antes de que finalice el año 2021, se aborda con carácter decidido las modalidades de contratación laboral, centrando la atención desde el inicio de las negociaciones en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, en lo que respecta a la delimitación de la causalidad y de la duración del contrato de trabajo que se dirime en el mismo. En la última propuesta, a falta de mes y medio para que concluya el año, el Ejecutivo propone que los contratos de duración determinada queden enmarcados únicamente en dos situaciones:

- a. En circunstancias ocasionales por el aumento inesperado de la producción en una empresa, con una duración máxima e improrrogable del contrato eventual de 3 meses, no encontrándose en esta disposición los trabajadores de carácter estacional, para quienes el modelo de contratación debería ser el de fijo-discontinuo, que es una de las principales apuestas de la nueva reforma laboral para actividades cíclicas y estacionales. Si se superase este marco temporal, el trabajador ocupado en el puesto u otro que lo remplazase tras ese periodo, será considerado como indefinido.
- b. Para cubrir la baja de otro trabajador, pudiendo extenderse en este caso la duración hasta que el trabajador afectado se recupere y pueda reincorporarse a su puesto.

Además, para fortalecer la delimitación del espacio en el que tendrán cabida los contratos temporales, en la propuesta del Ejecutivo se contemplan diferentes topes en función del número de trabajadores de la empresa. Así se pretende evitar la cronificación de la eventualidad atendiendo, al mismo tiempo, a las últimas recomendaciones a España por las distintas instituciones, recogidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el que se contempla la reforma de las modalidades contractuales, para conseguir la generalización del contrato indefinido, que se imponga la causalidad y se simplifique la contratación temporal. Se aproxima así a una de las propuestas que se defendió por parte de la doctrina científica hace años, al considerar que, para combatir eficazmente la desmesurada dinámica de rotación entre ocupa-

ción y desempleo, estimulada por la dualidad legal entre temporales e indefinidos, había que simplificar el sistema contractual, creando un contrato único de duración indeterminada¹⁴².

Desde una perspectiva más genérica, el Componente 23 del Plan, titulado, Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, tiene por objeto impulsar la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales, de manera que permita corregir las debilidades estructurales, entre las que se encuentra el desempleo estructural y el paro juvenil.

2.2.2. Contratos formativos

En la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo resulta fundamental el diseño de mecanismos para agilizar la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral, favoreciendo la inserción de las personas que se incorporan al mercado por primera vez¹⁴³. En el diseño de estos mecanismos, la experiencia profesional debe ocupar un papel protagonista, ya que viene representando una importante barrera para el acceso al mercado laboral de las personas jóvenes. Así, dentro del conjunto de medidas que integran las políticas de empleo, se debe centrar la atención en aquellas orientadas a proveer de dicha experiencia práctica en el puesto de trabajo y a favorecer la inserción laboral inicial, como la formación dual, los contratos de formación y aprendizaje, el contrato en prácticas o las becas, cuya finalidad compartida es el aprendizaje de hábitos laborales, la adquisición de competencias para desempeñar las actividades en la empresa así como la formación de grupos de referencia y redes de contacto con el mercado de trabajo¹⁴⁴.

Según los datos aportados en el informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes, publicado a finales de 2021, los contratos formativos, pese a no tener demasiada representación en términos generales, siendo del 0,28% en los contratos de formación y el 0,83 en los contratos de prácticas en 2020, si ocupan un lugar muy destacado en el colectivo de personas jóvenes, ya que, de cada 100 contratos bajo esta modalidad, casi 62 contratos de formación y 87 en prácticas, fueron concertados con jóvenes. Sin embargo, no han alcanzado la proyección que se esperaba de los mismos, posiblemente por la competencia desleal y directa de las becas o prácticas no laborales que no suponen coste alguno para la empresa y actúan como canales alternativos a los contratos formativos (contrato de formación y aprendizaje y contrato en prácticas)¹⁴⁵.

¹⁴² VV.AA.: “Propuestas para fomentar el empleo juvenil”, *Cuadernos Circulo cívico de opinión*, núm. 2, 2012, pág. 8.

¹⁴³ VALDÉS DAL-RE, F.: “El contrato de prácticas”, *Relaciones Laborales*, nº 1, 1994, pág. 254.

¹⁴⁴ En este sentido, MOLERO MARAÑÓN, M^a. L.: “El desafío de la contratación en el empleo juvenil”, en VV.AA., *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, 2016, pág. 85.

¹⁴⁵ CRUZ VILLALÓN, J.: “Empleo juvenil y crisis económica”, en VV.AA. GONZÁLEZ POSADA, E. y MOLERO MARAÑÓN, M.L. (Dirs.), *Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica. Estudios en homenaje al Profesor FERNÁNDEZ VALDÉS DAL-RE*, RCUT, Valladolid, 2014, págs. 611-614.

Además, actualmente representa una forma de trabajo precario debido a su temporalidad, siendo oportuna la revisión de su configuración para dotar a los contratos formativos de mayor calidad, incentivando la continuidad de los trabajadores en la empresa una vez finalizado, al mismo tiempo que se respeta el principio de causalidad para el que fueron diseñados.

2.2.2.1. Contrato en prácticas

El contrato en prácticas permite acceder al mercado laboral con la finalidad de lograr experiencia en el puesto de trabajo adquiriendo competencias y habilidades profesionales adecuadas a su nivel educativo, lográndose al mismo tiempo una primera experiencia laboral.

Por ello, se trata de un elemento fundamental para la inserción laboral temprana de aquellas personas jóvenes que, teniendo una formación académica o profesional acreditada, carecen de experiencia laboral, permitiendo su empleabilidad al adquirir una experiencia profesional adecuada a los requerimientos del mercado de trabajo¹⁴⁶.

Aunque no se dirige de forma exclusiva a las personas jóvenes, al exigirse entre sus requisitos no haber transcurrido más de 5 años desde la obtención de la titulación (7 en el caso de personas con discapacidad) y la carencia de conocimientos prácticos previos, hace que sean los menores de 30 años los que tienen mayor encaje en esta modalidad contractual, siendo el grueso de personal que se han acogido a la misma persona joven entre 20 y 29 años.

Tratándose de una modalidad contractual con un gran potencial, en los últimos años se ha tratado de incentivar su utilización a través de bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social, lo que ha favorecido su tendencia creciente desde 2012, sin embargo, la supresión de la mayoría de estos incentivos en 2018 quedó reflejada en la menor utilización de este contrato en 2019, volviendo a cifras similares a las anteriores de la crisis económica de 2008. En este contexto conviene estudiar la configuración de esta modalidad contractual que al mismo tiempo que permite el acceso a una primera experiencia laboral, en muchos casos, también representa una fórmula de empleo precaria por su temporalidad.

En la nueva reforma laboral que se está negociando en el marco del diálogo social, sobre la modernización del mercado de trabajo, se aborda esta cuestión, siendo en la duración de los contratos formativos donde se encuentra el mayor cambio al reducirse a la mitad el margen que se contempla actualmente. En lo que respecta al contrato en prácticas, si en la actualidad no podían ser inferiores a seis meses ni exceder los dos años, ahora se establecen tiempos distintos en función del tipo de trabajador, de forma que para los que tengan certificados de profesionalidad el periodo no podrá ser superior a los tres meses; asciende a seis para los títulos de formación profesional y equivalentes;

¹⁴⁶ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 200.

y a un año para los universitarios. En consecuencia, ninguna persona podrá estar contratada en prácticas en la misma o distinta empresa por un tiempo superior a un año.

Igualmente, se propone que además de poder realizarse un contrato en práctica a aquellas personas que estuviesen en posesión de un título universitario oficial de grado o de formación profesional de grado medio o superior, o de títulos oficialmente reconocidos como equivalentes, se pueda también incorporar en el nuevo marco a quienes tengan un título de máster cuando este se requiera para el ejercicio profesional.

2.2.2.2. Contrato para la formación y aprendizaje

Es el contrato para la formación y el aprendizaje el instrumento fundamental para proveer de formación teórica y práctica a aquellas personas que carezcan de una cualificación profesional o no la tengan reconocida, combinando la actividad laboral retribuida con una actividad formativa que ha venido recibiendo en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo, desarrollándose parte de su contenido formativo en el marco de la formación profesional dual, en sus dos vertientes, tanto en el marco del sistema de formación profesional para el empleo como del sistema educativo. La señal de identidad de este contrato es su carácter formativo¹⁴⁷.

A través de este se favorece la inserción laboral de la población joven, especialmente, de la que no tiene cualificación, lo que ha hecho que la potenciación de la inserción de las personas jóvenes en el mercado laboral haya venido de la mano de los contratos formativos tradicionalmente (art. 11 ET). Sin embargo, pese a considerarse una fórmula adecuada, que combina formación y práctica para la inserción profesional de las personas jóvenes, lo cierto es que no se han obtenido los resultados esperados que permitieran convertirlos en instrumentos clave de contratación de los jóvenes, siendo elegidas por los empresarios otras fórmulas contractuales para su integración en el empleo¹⁴⁸.

Con la finalidad de atender esta situación, favoreciendo la inserción laboral y la formación de las personas jóvenes, en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo, han sido numerosas las reformas laborales que han incidido en el contrato de formación, modificando su régimen jurídico, como la reforma laboral 2012 –RDL 3/2012 y L 3/2012–, precedida por la del

¹⁴⁷ PRADOS DE REYES, F.J.: “Modalidades contractuales y políticas de empleo juvenil”, *Temas Laborales, Monografía sobre retos del derecho del trabajo frente al desempleo juvenil*, núm. 52, 2014, págs.628-629.

¹⁴⁸ MOLERO MARAÑÓN, M^a. L.: “El desafío de la contratación en el empleo juvenil”, en VV.AA., *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, 2016, pág. 87.

RDL 10/2011, o el RDI 28/2018. A continuación, se destacan aquellas que han tenido mayor relevancia en su configuración¹⁴⁹:

- a. La edad del trabajador contratado. La noción de trabajador joven se ha ido ampliando o reduciendo en el ámbito laboral atendiendo a la situación económica y a la tasa de desempleo. Desde el 1 de enero de 2018, la edad de los candidatos para hacer un contrato de formación y aprendizaje debe ser inferior a 25 años, independientemente de la tasa de desempleo. No obstante, hasta entonces era posible realizar contratos de formación a jóvenes de hasta 30 años, siempre y cuando la tasa de desempleo estuviera por encima del 15% (Disp. Tr. 9ª Ley 3/2012).
- b. La duración del contrato. Se incrementa hasta los tres años.
- c. Incentivos a la contratación. En las últimas décadas las limitaciones existentes para tener derecho a las importantes bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social que implica dicha contratación se han suprimido. La reducción es muy significativa, incidiendo tanto en la cuota patronal como en la obrera, siendo la reducción de las cuotas empresariales al 100% para empresas de menos de 250 trabajadores y del 75% para empresas de más de 250 trabajadores, y la reducción del 100% de la cuota del trabajador, que consistirá en una bonificación en el supuesto de trabajadores inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
- d. La utilización del contrato de formación por las Empresas de Trabajo Temporal a raíz de la Ley 11/2013, de 26 de julio, con la prioridad esencial de arbitrar un nuevo cauce para la contratación temporal de jóvenes.

Así se ha ido configurando el régimen jurídico actual del contrato de formación que conocemos actualmente, sin embargo, pese a las numerosas modificaciones, en relación a los requisitos de acceso, la delimitación de las funciones de tutorización en la empresa, el aumento de las cuantías máximas de las bonificaciones para la financiación de los costes de formación para beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, los incentivos en forma de reducciones en la cuota a la Seguridad Social para la contratación bajo esta modalidad de personas trabajadoras jóvenes y para su conversión en indefinidos, lo cierto es que este contrato no ha llegado a representar una herramienta determinante para favorecer la inserción de la población joven, como hubiera sido lo deseable y esperado atendiendo a la población potencialmente beneficiaria.

Si bien es cierto que en el periodo 2012-2015 se puede apreciar un notable aumento en el número de contratos registrados, a partir de 2015 el número de contratos se ha venido reduciendo de forma importante, lo cual se ha asociado a problemas administrativos relacionados con los requisitos exigidos o dificultades para su implantación, por

¹⁴⁹ ESCUDERO, R.: "Nuevos derechos de formación y contrato para la formación y el aprendizaje". *Relaciones Laborales*, nº 23-24, 2012, pág. 70-84. En el mismo sentido, véase, MOLERO MARAÑÓN. Mª. L.: "El desafío de la contratación en el empleo juvenil", en VV.AA., *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, 2016, págs. 87-88.

ejemplo, en el registro de las acciones formativas¹⁵⁰. Actualmente hay 1.013.912 contratos para la formación, de los cuales, 523.309 son de grado superior; 409.880 de grado medio; 77.337 de Formación Profesional Básica; y 3.386 de cursos de especialización.

Además, tal y como está configurado hasta la fecha, los contratos para la formación y el aprendizaje, no contribuyen a la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en relación a otros contratos temporales, con una leve desviación en el resultado de aquellos de mayor duración, entre dos y tres años, que mejoran el acceso al empleo indefinido de sus beneficiarios. Así se ha puesto de manifiesto en dos estudios recientes en los que se evalúa el funcionamiento de esta modalidad contractual, sosteniendo que hasta ahora no han funcionado porque se han infrautilizado¹⁵¹. En los sectores en los que más se han venido empleando son en la hostelería y el comercio, aunque no estén entre las áreas en las que sea más necesario llevar a cabo una formación. Concretamente, el 74% de los contratos de formación se hacen en empresas con plantillas que no superan las 25 personas, celebrándose el 59% de ellos para desempeñar ocupaciones elementales.

Habiéndose configurado como cauce por el que los jóvenes puedan iniciar su relación con el mundo laboral, la realidad es que la tasa de inserción laboral de aquellos sobre los que se realizan siempre ha sido muy baja, pasando de representar el 7% entre los años 2007 y 2014, hasta el 2% de 2020, no habiéndose sido efectivos los incentivos económicos vinculados a su realización.

Este dato, unido a las cifras relativas a la educación y empleo de los jóvenes y las demandas actuales y futuras del mercado de trabajo, hace precisa una modificación del contrato de formación y aprendizaje y una reforma de nuestro sistema de Formación Profesional atendiendo a las directrices europeas y a la experiencia de otros países europeos en los que esta modalidad contractual ha venido demostrando su eficacia.

En este sentido y en consonancia con la aprobación de la nueva Ley de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo y los representantes de los trabajadores vienen considerando primordial una reforma en el contrato de formación para que vaya en conformidad con la reciente configuración de la Formación Profesional, con la que se pretende potenciar la simbiosis entre el mundo educativo y la empresa, entre otras finalidades que son analizadas en el capítulo V de este trabajo. Se trata de una reforma que se enmarca en la reelaboración del texto que conforma el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se regulan los contratos formativos.

El cambio más importante que se pretende realizar está relacionado con la formación dual, concretamente con el límite de edad de las personas trabajadores que pueden suscribirlo (hasta ahora menores de 25 años), habiéndose propuesto por parte de la

¹⁵⁰ JANSEN, M. Y TRONCOSO-PONCE, D.: “El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes”, *FEDEA, Estudios de Economía Española*, núm. 27, 2018.

¹⁵¹ Consúltese, JANSEN, M. Y TRONCOSO-PONCE, D.: “El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes”, *FEDEA, Estudios de Economía Española*, núm. 27, 2018. En el mismo sentido, CUETO, B. y LÓPEZ, F.: “The apprenticeship contract: an evaluation”, *Hacienda Pública Española*, núm. 231, 2019.

patronal la eliminación de este límite al considerar que es una buena fórmula para dar alguna respuesta a los jóvenes ante la elevada tasa de desempleo juvenil.

Por otro lado, en la reforma que se está negociando el periodo de vigencia para los contratos de formación disminuye, al igual que el contrato en prácticas. Concretamente, está previsto que su duración pase a ser de un mínimo de tres meses y un máximo de dos años, mientras que ahora se establece un mínimo de un año y un máximo de tres. Igualmente se ha propuesto que el tiempo de trabajo efectivo no pueda ser superior al 50% de la jornada máxima (el tope vigente es del 75% en el primer año y el 85% en el segundo), y que los desplazamientos para asistir al centro de formación computen como tiempo de trabajo efectivo.

En el marco de la propuesta también se ha tratado la formalización de esta modalidad contractual, debiendo formalizarse por escrito. Además, si a su finalización el trabajador continúa en la empresa pasará a hacerlo por tiempo indefinido. Aquellas empresas que se acojan a esta modalidad deberán inscribirse en un registro público en el que figurarán también las personas contratadas, quedando excluidas aquellas empresas que se encuentren en proceso de regulación de empleo.

Estas reformas, si finalmente se efectúan, deberán ir acompañadas de un proceso de concienciación y sensibilización que suponga un cambio empresarial y cultura en la sociedad para realmente acabar con la idea de que contratar a una persona joven es “una ganga económica”.

Por otro lado, el apoyo público-privado no debe olvidar a los jóvenes que se encuentran en mejores condiciones educativas y de conocimiento. En este sentido, resulta necesario potenciar las prácticas académicas a través de un nuevo diseño que acabe con la precariedad y explotación de los jóvenes que viene caracterizando este periodo al convertir a los estudiantes en mano de obra barata o sustitutos de trabajadores. En la nueva configuración se debe apostar por la potenciación de unas prácticas académicas a través de las cuales se provea a los jóvenes de una buena experiencia de aprendizaje que le facilite la entrada o el acceso a un empleo de calidad¹⁵².

2.2.3. Programa de primera experiencia profesional

Con la misma finalidad de agilizar la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral, favoreciendo la incorporación de las personas jóvenes al mercado por primera vez, se diseñan los programas de primera experiencia profesional.

Del diseño de las últimas iniciativas en materia de empleo juvenil se extrae el objetivo prioritario de reducir el desempleo y promover la creación de empleo de calidad para las personas jóvenes. Se trata de una de las líneas transversales de la Garantía Juvenil Plus 2021-2027 (medida 39, establecimiento de una línea de trabajo de primera

¹⁵² Se trata de la tesis defendida por la OCDE en su informe “Promoting better labor market outcomes for youth, preparado para la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 en Melbourne los días 10 y 11 de octubre de 2021.

experiencia profesional), que tiene entre sus principales retos la transición al primer empleo, siendo una de las principales dificultades a la que se enfrentan las personas jóvenes en la inserción al mercado laboral.

Las personas jóvenes sin experiencia tienen pocas oportunidades laborales, lo que puede provocarles desmotivación y, a largo plazo, situaciones de exclusión social. Además, cuando la oportunidad laboral llega, en muchas ocasiones se ven obligadas a aceptar empleos de una categoría profesional inferior a la que poseen e, incluso, a compatibilizar varios empleos a la vez para poder tener un salario digno.

Con los Programas públicos de primera experiencia profesional se pretende favorecer la transición al primer empleo ofreciendo una atención primordial a la colaboración con las corporaciones locales, utilizando las vías de colaboración administrativas que se estimen adecuadas y, en su caso, centrando la colaboración en perfiles determinados de personas jóvenes con especiales dificultades de inserción laboral.

No obstante, se trata de una medida que ya se contempló en el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, en el marco del cual ya se está trabajando en programas de primera experiencia profesional vinculados a la adquisición de experiencia laboral relacionada con la cualificación profesional de las personas jóvenes y sin que en ningún caso se pueda plantear como sustitución de empleo público vía Oferta de Empleo Público (medida 34). Así, las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil pueden participar en el programa de primera experiencia profesional donde se estudiará la posibilidad de reconocer la participación en los mismos en el acceso a la función pública mediante las correspondientes pruebas de mérito y capacidad, así como en términos de promoción profesional y de antigüedad si acceden a bolsas de empleo o a empleo indefinido.

En esta misma línea, en Garantía Plus se deja constancia de la previsión de estudiar la posibilidad de creación de incentivos con los correspondientes mecanismos de garantía, o ayudas que no impliquen el pago de cantidades directas a la empresa o a la persona trabajadora, para el fomento del primer empleo por parte de los Servicios Públicos de Empleo, siempre que el empleo creado sea de calidad, lo que se traduce en contratos a jornada completa y dentro de la categoría profesional de la persona joven. Con la misma finalidad, también se contempla la promoción de los contratos para la formación y el aprendizaje y de los contratos en prácticas, para la formación y generación de oportunidades de empleo de ingreso en el mercado laboral.

3. MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO Y TRABAJO AUTÓNOMO DE LOS JÓVENES

3.1. Contextualización

Tradicionalmente los rasgos característicos de una sociedad desarrollada en el plano económico y social se han venido vinculando a una fuerte presencia de personal asalariado en el mercado de trabajo, sin embargo, en los últimos años estamos asistiendo a la consolidación de los profesionales que se integran en el mercado de trabajo

por cuenta propia, reconociéndose como un segmento del mercado laboral en alza, de gran relevancia para el desarrollo social y económico¹⁵³.

Las nuevas tecnologías están permitiendo que el trabajo autónomo se propague, generando nuevas formas de trabajo autónomo, alejadas de los profesionales liberales o el trabajo artesano, con el que se ha venido identificando al trabajador autónomo. Por otro lado, las nuevas realidades profesionales, caracterizadas no solo por el uso de las nuevas tecnologías y recursos digitales sino también por la extensión de la descentralización productiva, en muchas ocasiones vincula a procesos de externalización de servicios, son favorables a la expansión del empleo autónomo.

Así, el trabajo autónomo adquiere una composición más plural en la actualidad, generando nuevas formas de incorporación al mercado laboral, en muchas ocasiones difíciles de encajar en la regulación clásica del trabajador autónomo, ante las nuevas connotaciones y características que revisten a esta figura. Además, supone un nuevo paradigma del mercado laboral que promueve valores positivos como la autonomía, la flexibilidad, la innovación, la iniciativa, o la conciliación, entre otros, lo que ha hecho que las autoridades públicas promuevan, ante la elevada tasa de desempleo, el autoempleo y el emprendimiento a través de diferentes ayudas y bonificaciones. Una muestra de ello lo encontramos en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 en el marco de la cual se dota a los participantes de una serie de incentivos con el fin de fomentar la iniciativa empresarial y el emprendimiento.

El protagonismo que han adquirido las formas de trabajo autónomo en la estructura del mercado de trabajo junto a las elevadas tasas de desempleo registradas en España ha motivado la reorientación de las políticas de empleo, que tradicionalmente se han venido centrando en la promoción exclusiva de los demandantes de empleo como trabajadores por cuenta ajena. Así, aunque el eje central de las políticas de empleo siga siendo la casación de las ofertas de empleo por parte de las empresas y las demandas de los trabajadores asalariados, los poderes públicos están incrementando su intervención en el empleo autónomo, orientándose las políticas activas de empleo al apoyo e impulso del autoempleo y la iniciativa emprendedora para las personas jóvenes. Ahora bien, este eje de las políticas de empleo no debería potenciarse solo en situaciones coyunturales de desempleo, como viene ocurriendo, sino que debería promoverse con carácter general y continuo¹⁵⁴.

Aun así, estas intervenciones suponen una oportunidad para los jóvenes, máxime si se tiene en cuenta que el desempleo juvenil en España es un problema estructural, que se ha visto agravado por las dos últimas crisis económico-financiera y que presenta graves consecuencias para la situación presente y futura de los jóvenes españoles¹⁵⁵,

¹⁵³ Véase, CRUZ VILLALÓN, J.: «El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos» (VVAA) (Director: Jesús Cruz Villalón (Dir.), CARL, 2017, págs. 11 y 12.

¹⁵⁴ En el mismo sentido, CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 112 y 2013.

¹⁵⁵ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Estudio introductorio”, en VV.AA. FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir.) y DURÁN BERNARDINO, M. (Coord.), *Nuevas políticas jurídicas para el cambio migratorio*, Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 38-41.

al mismo tiempo que limita el crecimiento potencial de la economía española a largo plazo¹⁵⁶. Por ello, las Administraciones Públicas han venido potenciando en los últimos años el autoempleo juvenil¹⁵⁷, así como la creación y desarrollo de proyectos empresariales generadores de empleo y de valor añadido¹⁵⁸.

En este sentido, cabe destacar el conjunto de actuaciones “de urgencia”¹⁵⁹ aprobadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tras un proceso de diálogo y participación con los Interlocutores Sociales, entre las que destaca, por su importancia, la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, adoptada en coherencia con las recomendaciones e iniciativas que, sobre esta materia, realizó la Unión Europea¹⁶⁰. Sus objetivos pasan por mejorar la empleabilidad de los jóvenes, aumentar la calidad y la estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y fomentar el espíritu emprendedor. Para hacerlo posible, la Estrategia

¹⁵⁶ Como bien se pone de manifiesto en DE LA HOZ, F.J., QUEJADA, R. y YANEZ, M.: “El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, N.º 10 (1), pág. 436, «el desempleo juvenil está estrechamente relacionado con la dinámica de la actividad económica, en el sentido de que un insuficiente crecimiento económico eleva los niveles de desempleo general, y en especial el de los sujetos jóvenes».

¹⁵⁷ MOLERO MARAÑÓN, M.L.: “El desafío de la contratación en el empleo juvenil”, en VV.AA. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (Dir.) y SANMARTÍN ORTIZ, A. (Coord.), *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, 2016, pág. 100.

¹⁵⁸ Como bien recuerda TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: “A propósito de la reforma laboral de 2012 y la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016: la nueva ordenación político-jurídica de la integración de los jóvenes en el mercado laboral”, en VV.AA., DURÁN RUIZ, F. J. (Coord.), *I Congreso Internacional sobre retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del siglo XXI. Retos sociales y jurídicos*, 2013, Granada, pág. 765, el legislador constituyente español no solo proclamó el derecho de todos los españoles al trabajo (artículo 35 CE), sino que impuso a los poderes públicos el mandato de realizar una política orientada al pleno empleo (artículo 40.1 CE).

¹⁵⁹ En la exposición de motivos del RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, se establece expresamente que en esta medida, al igual que en el resto de medidas adoptadas en este Real Decreto, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución como presupuestos para la aprobación de reales decretos-leyes.

¹⁶⁰ En concreto, con los objetivos y planteamientos de la llamada “Garantía Juvenil” recientemente propuesta por la Comisión Europea, definida como el compromiso de las administraciones y los servicios públicos de empleo a ofrecer a un joven un empleo, una formación o un proceso educativo en un periodo concreto de tiempo. Es importante tener presente, como también se advierte en HIGGINS, J. (Aut.) Y PORCARO, G. (Coord.): *Una Garantía Juvenil para Europa. Hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos*. Foro Europeo de la Juventud, 2012, pág. 4, que «para que la garantía juvenil se implemente totalmente y para que las instituciones europeas y los Estados Miembro realicen una inversión real en la empleabilidad de las personas jóvenes, debemos, en primer lugar, comprender la gravedad de la situación, el potencial de la garantía para la juventud y afrontar el desempleo juvenil y las mejores prácticas previas de la implementación de una garantía juvenil y de un enfoque al empleo juvenil basado en los derechos». (puede consultarse en <http://www.cje.org/descargas/cje970.pdf>).

contiene 100 medidas encaminadas a reducir el desempleo juvenil¹⁶¹, ya sea mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del emprendimiento y el autoempleo¹⁶².

Sin embargo, los datos estadísticos no avalan lo oportuno de estas medidas ya que desde el año 2007 se viene constatando en España un descenso ininterrumpido de afiliados menores de 30 años en el Régimen Especial de Trabajador Autónomo, lo que hace que se hable de un distanciamiento cronicado de los jóvenes hacia el emprendimiento. Ello se debe principalmente a que tienen que desarrollar su actividad en un entorno laboral, fiscal y financiero que ha mermado su capacidad de adaptación a los cambios, así como a la percepción por parte de los jóvenes del trabajo autónomo como sinónimo de desprotección, dificultad financiera y una mayor carga de trabajo por una menor retribución¹⁶³.

Atendiendo a los datos estadísticos, se comprueba una leve mejoría respecto a los datos resultantes de la crisis económica anterior. Si en tan solo 5 años (2008-2013) el número de autónomos propiamente dichos (o persona física) disminuyó un 11%, pasando de 2.128.487 en el año 2008 a 1.898.235 en 2012, a partir del tercer trimestre de 2013 se empezó a apreciar un importante incremento, que alcanzó su mejor dato en el primer trimestre de 2020, con 3.257.896 autónomos afiliados. En el mes de febrero de 2021, el número de trabajadoras y trabajadores autónomos era de 3.262.255, un 0,13% más que en el mismo mes de 2020, lo que supone un aumento de 4.359 personas¹⁶⁴, no obstante, se trata de datos con los que no se alcanzan las expectativas propuestas ante la elevada tasa de desempleo juvenil.

Por ello, las iniciativas y medidas no han cesado en los últimos años para impulsar la tendencia positiva. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, tras un proceso de diálogo y participación con los Interlocutores Sociales, aprobó el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, con el que se ponen en marcha un conjunto de acciones y medidas para contribuir al desarrollo de un nuevo modelo productivo

¹⁶¹ Se clasifican en función de su impacto y su desarrollo temporal. Así, por un lado introduce 15 medidas de impacto inmediato o “de choque”, con efectos a corto plazo para estimular la contratación y el emprendimiento y la mejora de educación y la formación y la intermediación en el mercado de trabajo. Y por otro, recoge 85 medidas con impacto a medio y largo plazo, actuaciones que requieren un mayor desarrollo en el tiempo y a través de las cuales se busca hacer frente a los problemas estructurales con incidencia en el empleo joven. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD Social. Presentación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2014 (puede consultarse en <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/vermas/index.htm>).

¹⁶² PÉREZ CAMPOS, A. I.: “El empleo juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XL VI, 2013, pág. 172.

¹⁶³ Así lo ha puesto de manifiesto LANDABURU, M^a. J.: secretaria general de la Unión de Trabajadores Autónomos, en la noticia “Una década perdiendo autónomos jóvenes en España”, El país, 5 de junio de 2019. (Puede consultarse en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/06/03/autonomos/1559596618_869969.html).

¹⁶⁴ Datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021. (Disponible en la URL https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada/Nota_Afiliacion-trabajo-autonomo_Febrero_2021.pdf).

con estrategias que impulsen medidas de apoyo estratégico a la innovación e inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Entre los 6 ejes de actuación en los que se centra el Plan, destaca el centrado en el emprendimiento, que comprende actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las orientadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

Con estas actuaciones no se ha podido evitar, por el momento, que continúe descendiendo el número de personas jóvenes afiliadas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos respecto de ejercicios anteriores, contando actualmente con 245.929 personas menores de 30 años, de las cuales el 63,6% son hombres y el 36,4% mujeres. Esta tendencia no se refleja de la misma forma en hombres y en mujeres, ya que de acuerdo con los datos de la Dirección General de Trabajo Autónomo, Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas, la afiliación de mujeres ha mostrado una tendencia favorable, aumentando un 15,8% en el periodo 2007/2020, frente al descenso de la afiliación de un 2,3% de los hombres¹⁶⁵.

En respuesta a estos datos, reflejo de la incidencia de la Pandemia de la Covid-19 en los trabajadores autónomos y en el emprendimiento, se han propuesto diferentes medidas de impulso para el emprendimiento de los jóvenes, que se recogen en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027. Además, recientemente se ha aprobado un paquete de ayudas para pagar las cuotas a la Seguridad Social durante seis meses, así como para afrontar gastos de publicidad y transformación digital, incluyéndose igualmente una formación en marketing digital para dar a conocer el proyecto.

A todo ello se le suma la atención prestada al emprendimiento y el autoempleo por la nueva Ley de empleo, en trámite de negociación. En su Anteproyecto se recoge que, con la finalidad de impulsar el trabajo por cuenta propia, se implantará un modelo de asesoramiento para conseguir un emprendimiento y autoempleo con garantías, cuyo elemento central será la realización de una auditoría de viabilidad que analice si los proyectos emprendedores tienen base para desarrollarse, de forma que se minimicen sus riesgos.

Atendiendo a lo que antecede, resulta de interés analizar las medidas y actuaciones más recientes, dirigidas a fomentar y promover el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes. A tal fin, en primer lugar, se analiza la bonificación estrella a la Seguridad Social para jóvenes autónomos, la “tarifa plana”, centrandolo en los requisitos exigidos para ser beneficiario, la duración y la cuantía, destacando sus fortalezas y debilidades en la actualidad. En segundo lugar, se examinan las medidas más recientes de fomento del autoempleo juvenil y el emprendimiento. En tercer lugar, se presta atención a las nuevas formas de trabajo autónomo fruto de la extensión y utilización de las nuevas tecnologías y recursos digitales y el impacto de las mismas en el autoempleo y el emprendimiento.

¹⁶⁵ Según los datos de la Dirección General del Trabajo Autónomo, Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas.

3.2. Bonificaciones y reducciones a la seguridad social

Los trabajadores autónomos, los emprendedores y los jóvenes ocupan en la actualidad un lugar destacado en las políticas de empleo, lo que se evidencia en las bonificaciones y reducciones a la Seguridad Social que se han ido aprobando en los últimos años a favor de los jóvenes autónomos y emprendedores¹⁶⁶.

En el ámbito específico del trabajo autónomo, se han introducido nuevos incentivos y bonificaciones en la cotización al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y se han mejorado algunos de los ya existentes, al tiempo que se unifican en un único texto los incentivos al autoempleo para dotar de transparencia y mayor seguridad jurídica al marco regulatorio vigente. En definitiva, las medidas presentadas coadyuvan a afianzar la hoja de ruta emprendida en los últimos años en materia de autoempleo, que se articula en torno a tres ejes: impulsar el autoempleo, individual o colectivo; apoyar a aquellos que ya han emprendido para que puedan consolidar y hacer crecer sus proyectos; y avanzar en la mejora de la protección social de los autónomos con el objetivo de salvar la brecha que existe entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores asalariados.

La bonificación estrella es la tarifa plana¹⁶⁷, que entró en vigor en el año 2013, con la aprobación del Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y la creación de empleo¹⁶⁸. Desde entonces ha experimentado una destacada evolución, flexibilizándose los requisitos exigidos para ser beneficiario y ampliando su duración, en los términos que a continuación se analizan.

Con el objeto de fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años, se aprueba el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, por el que se publica la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y se regulan un primer conjunto de medidas de distinta naturaleza para la puesta en marcha de dicha Estrategia. Entre dichas medidas, figura en el Capítulo I (“Fomento del emprendimiento y el autoempleo”) del Título I (“Medidas de desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven”) la implantación de una cuota de cotización inicial reducida aplicable a los jóvenes trabajadores por cuenta propia (artículo 1.1), la publicitada “tarifa plana para jóvenes autónomos”.

¹⁶⁶ DURÁN BERNARDINO, M.: “Los nuevos beneficios en la cotización a la seguridad social reconocidos a jóvenes autónomos. Los aspectos críticos derivados de su aplicación e inaplicación”, *Monografía de Temas Laborales*, N.º. 52, pág. 329-330, 2014.

¹⁶⁷ Debe hacerse una precisión con respecto al término coloquial “Tarifa plana” ampliamente utilizado desde diferentes sectores. Éste término realmente no es representativo de los beneficios en la cotización que a través de este Real Decreto-Ley se reconoce a los nuevos autónomos menores de 30 años, a lo sumo, lo sería tan solo de los primeros seis meses de reducción del 80%, periodo que no representa ni al total de la reducción (15 meses) ni al total de bonificación (15 meses). En todo caso, debería hablarse de “tarifa progresiva”.

¹⁶⁸ BOE núm. 47, de 26 de febrero.

Se trata de una medida que tiene por finalidad impulsar el autoempleo, por lo que consiste en el pago de una cuota mensual reducida a la Seguridad Social en calidad de autónomo, siendo actualmente de 60 euros en lugar de los 286,15 euros que constituyen la cuota mensual mínima en 2021. Desde su aprobación ha tenido una gran aceptación, ha ayudado a más de un millón de autónomos, por lo que se puede afirmar que ha tenido un importante impacto en el apoyo al autoempleo y los nuevos emprendedores. No obstante, los datos también reflejan que cuando finaliza el tiempo de disfrute de esta bonificación, son numerosos los autónomos que se dan de baja en la actividad que venían desarrollando por las dificultades financieras a las que se enfrentan en la puesta en marcha de un negocio por consolidar.

En términos generales, la aprobación de la tarifa plana tuvo un impacto inicial que se reflejó con nuevas altas en los dos primeros años (2014-2015), sin embargo, a partir de ese momento se fueron reduciendo hasta 2019, posiblemente por las mayores posibilidades de encontrar un empleo por cuenta ajena y por la recuperación económica. En los dos últimos años, por causas inversas, se puede apreciar una leve mejoría en los datos. Posiblemente se trate de una medida que desaparecerá y será sustituida con el sistema de cotizaciones por ingresos reales que está preparando el gobierno y que se espera pueda aprobarse en 2022.

3.2.1. *Requisitos para ser beneficiario*

Los requisitos inicialmente exigidos para ser beneficiario de esta bonificación eran:

- a. Tener menos de 30 años en el momento del alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos¹⁶⁹.
- b. Causar alta inicial o no haber estado de alta como autónomo en los cinco años anteriores¹⁷⁰.
- c. No emplear trabajadores por cuenta ajena.

Éstos requisitos, exigidos inicialmente, han sufrido varias modificaciones por la normativa, de forma que se han ido flexibilizando para ampliar el número de personas que pueden acogerse a esta bonificación y así favorecer el autoempleo y el emprendimiento, que es el fin último de esta medida.

¹⁶⁹ Inicialmente, con el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, se habían incluido como beneficiarios de estos incentivos a los trabajadores por cuenta propia, incorporados al Régimen Especial de Trabajadores del Mar. Sin embargo, meses más tarde, con la publicación de la ley 11/2013, de 26 de julio, se elimina dicha referencia, siendo de aplicación tan solo a los trabajadores por cuenta propia incorporados al Régimen Especial de la Seguridad social de los Trabajadores por Cuenta Propia o autónomos.

¹⁷⁰ Respecto a este requisito, Daniel Muñoz, Coordinador de Emprendedores de ATA ha afirmado que se trata de unos beneficios dirigidos a aquellos que van a dar el primer paso e iniciar una actividad. «Si se extendiera a aquellos que ya hubieran sido autónomos, mucha gente se daría de baja y se volvería a dar de alta». Comentario recogido por ANALÍA PLAZA en www.emprendedores.es/gestion/noticias

Solo meses después, con la aprobación de la Ley de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se extendió su aplicación a todos los nuevos autónomos, independientemente de su edad, como reacción a las fuertes presiones recibidas por el colectivo de autónomos.

Del mismo modo, en octubre de 2015 se derogó el requisito que no permitía emplear trabajadores por cuenta ajena gracias a la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. De esta forma, la tarifa plana deja de estar destinada exclusivamente a nuevos *freelance* y autónomos sin trabajadores contratados, lo que venía limitando su impacto e impidiendo que se beneficiaran aquellos emprendedores con proyectos de cierta envergadura en los que es necesario contratar personal.

Y, en lo que respecta al segundo requisito exigido, con la aprobación de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, se reduce el plazo sin cotizar en autónomos a dos años en lugar de cinco si no se ha disfrutado con anterioridad de bonificación o tres años si se ha disfrutado. En el caso de las madres autónomas que habiendo cesado su actividad reempresen su negocio antes de dos años después del cese, no tendrán que esperar a cumplir dos años desde que fueron autónomas por última vez.

Así, los requisitos actualmente exigidos para ser beneficiarios son:

- a. No haber estado de alta como autónomo en los últimos dos años (tres en caso de que anteriormente se haya disfrutado de bonificación).
- b. No ser administrador de una sociedad mercantil.
- c. No ser autónomo colaborador (régimen especial para familiares de los autónomos).

Aunque estos dos últimos requisitos no vienen establecidos en la Ley, la Seguridad Social en su operativa, a través de una circular interna, los incorporó de forma adicional para ser beneficiario de estas bonificaciones. No obstante, en diferentes sentencias, la última de septiembre de 2020, el Tribunal Supremo deniega los recursos de la Seguridad Social y sienta jurisprudencia para que los autónomos societarios también puedan beneficiarse de la tarifa plana, incluso con efectos retroactivos, algo que se venía demandando durante años¹⁷¹.

Con la finalidad de fomentar el empleo en los entornos rurales, la tarifa plana tiene unas connotaciones especiales en el caso de los nuevos autónomos de municipios de menos de 5.000 habitantes que quieran disfrutar de la tarifa plana. Para ser beneficiarios, deben reunir los siguientes requisitos adicionales:

¹⁷¹ SSTs 1669119 de 3 de diciembre de 2019; 28612020 de 27 de febrero de 2020, y 3/5/2020 de 4 de marzo de 2020.

- Estar empadronado en un municipio con menos de 5.000 habitantes conforme a los datos ofrecidos por el padrón municipal en el momento de alta como autónomo en Seguridad Social.
- Cursar nueva alta en el Régimen Especial de Trabajador Autónomo a partir del 1 de agosto de 2018.
- Cursar el alta en Hacienda figurando en la misma la dirección donde se va a desarrollar la actividad. De esta manera la Administración también puede confirmar la población del municipio que da derecho a esta bonificación de la cuota de autónomos.

3.2.2. *Cuantía*

Aquellas personas que cumplieran los requisitos inicialmente exigidos podrían aplicarse las siguientes reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal¹⁷², resultante de aplicar a la base mínima el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, por un período máximo de 30 meses, en el que se diferencian tres tramos de reducción y uno de bonificación, en base a la siguiente escala:

- Primeros 6 meses: 80% de reducción de la cuota. Con las bases (858,60) y tipos (29,80%) de 2013 suponía una reducción mensual de 204,69 euros, por lo que tendría que abonar 51,16 euros mensuales durante estos primeros 6 meses. Es por lo que coloquialmente fue denominada “Tarifa plana de 50 euros”.
- Meses 7 al 12: 50% de reducción, lo que suponía una reducción mensual de 127,93 euros. Por lo que durante el segundo semestre la cuota a abonar sería de 127,93 euros.
- Meses 13 al 15: 30% de reducción, lo que suponía una reducción mensual de 76,75 euros. Por lo que durante el siguiente trimestre, la cuota sería de 179,10 euros.
- Meses 16 al 30: 30% de bonificación adicional. Durante los 15 meses siguientes, se bonificaría 76,75 euros, con lo que la cuota se mantendría en 179,10 euros mensuales.

En suma, en virtud de este sistema de reducciones y bonificaciones, dichos autónomos tenían un ahorro en el año 2013 de 3.377,47 euros (una reducción de 2225,97 en los primeros 15 meses y una bonificación de 1151,25 los siguientes 15 meses) durante los treinta primeros meses de actividad emprendedora¹⁷³. Por lo tanto, durante el primer

¹⁷² El Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, excluía la incapacidad temporal, pero tras su tramitación parlamentaria, la Ley 11/2013, de 26 de julio, incluye la incapacidad temporal en la cuota por contingencias comunes para la aplicación de las reducciones y bonificación.

¹⁷³ Estos beneficios en la cotización se aplicarán desde el día primero del mes natural de inicio de la actividad por cuenta propia que determina la inclusión en el Régimen Especial que corresponda, por lo que se aplicarán desde el 1 de febrero de 2013 para aquellos trabajadores por cuenta propia cuya Fecha de

año de actividad abonarían de cuota mínima un total de 4.298,33 euros y no los 7.675,8 euros de cotización que le correspondería si no tuviera derecho a estos incentivos.

Con las últimas reformas, la cuantía de la tarifa plana cambia, variando a lo largo de los primeros meses de actividad, estableciéndose tres tramos de reducción sobre la base mínima de cotización y el tipo mínimo de cotización, incluyendo la incapacidad temporal, así, para el año 2021 la tarifa plana para autónomos consiste en el pago mensual de 60 euros a la Seguridad Social en lugar de los 286,15 euros que constituyen la cuota mensual mínima en la actualidad. El exceso de cotización a partir de la base mínima queda sin bonificación alguna cotizando al tipo general del 30%. Concretamente se diferencian los siguientes tramos temporales (Real Decreto-ley 28/2018 de 28 de diciembre):

- Para los primeros 12 meses de actividad: 60 euros de la cuota mínima por contingencias comunes o un 80% de bonificación en caso de cotizar por bases superiores a la mínima establecida (944,40 euros).
- Meses 13 al 18: 50% de reducción de la cuota mínima por contingencias comunes durante el segundo semestre. La cuota asciende a 143,10 euros mensuales.
- Meses 19 al 24: 30% de reducción de la cuota mínima por contingencias comunes durante el siguiente semestre. La cuota asciende a 200,30 euros.
- Meses 25 al 36: 30% de bonificación de la cuota mínima por contingencias comunes únicamente para nuevos autónomos menores de 30 años y autónomas menores de 35 años. La cuota asciende a 200,30 euros.

A partir del 1 de enero de 2019 la tarifa plana se mantiene para los nuevos autónomos que cumplan los requisitos exigidos pero se incrementa la cuota de 50 a 60 euros, tanto en el caso de las nuevas altas en el Régimen Especial del Trabajador Autónomo como para quienes ya disfrutaran de la tarifa plana antes del 1 de enero de 2019. En la actualidad, la tarifa plana de 60 euros incluye en la cotización del nuevo autónomo, tanto la cobertura de contingencias comunes (28,3%) como de contingencias profesionales (1,3%), sin embargo, se deja fuera de cobertura el Cese de Actividad y la Formación Profesional. En consecuencia, los trabajadores por cuenta propia que a 31 de diciembre de 2018 estaban disfrutando de la tarifa plana, pasaron a cotizar de forma obligatoria a partir del 1 de enero de 2019 por contingencias profesionales, quedando la cobertura del Cese de Actividad y de la Formación Profesional como una opción voluntaria del trabajador. Ahora bien, aquellos autónomos que a 31 de diciembre de 2018 tuviesen la cobertura de la protección por cese de actividad deberán continuar con la misma y cotizarse obligatoriamente también por Formación Profesional. En caso de querer optar a la prestación social por cese de actividad, el nuevo autónomo

Inicio de la Actividad haya sido igual o posterior al 24 de febrero de 2013. Así se especifica en el apartado número 2, de la instrucción de 17 de junio de 2013, emitida por la Subdirección General de Ordenación e Impugnación de la Seguridad Social.

debería incluirla en su cotización viéndose obligado a pagar más allá de los 60 euros por esta contingencia que cotiza al 0,9%.

La solicitud de esta bonificación se debe presentar cuando se efectúe el alta en el Régimen Especial del Trabajador Autónomo.

La cuantía de la tarifa plana se modula para tres colectivos concretos: nuevos autónomos de municipios con menos de 5.000 habitantes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o víctimas de terrorismo y autónomos societarios.

Así, en el caso de los nuevos autónomos de municipios con menos de 5.000 habitantes, la cuantía de la tarifa plana se extiende un año más con el fin de fomentar el empleo en entornos rurales. Para 2021 es:

- Primeros 24 meses: 60 euros justos de la cuota mínima por contingencias comunes o un 80% de bonificación en caso de cotizar por bases superiores a la mínima establecida.
- Meses 24 al 36: 30% de bonificación de la cuota mínima por contingencias comunes únicamente para nuevos autónomos menores de 30 años y autónomas menores de 35 años. La cuota asciende a 200,30 euros.

En caso de personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o víctimas de terrorismo será:

- Primeros 24 meses: 60 euros de la cuota mínima por contingencias comunes o un 80% de bonificación en caso de cotizar por bases superiores a la mínima establecida (944,40).
- Meses 24 al 36: 50% de bonificación de la cuota mínima por contingencias comunes hasta completar un periodo máximo de cinco años desde la fecha de alta. La cuota a pagar es de 143,10 euros.

Desde 2020 los autónomos societarios pueden acogerse igualmente a la tarifa plana, de forma que:

- Durante los primeros 12 meses la cuota reducida para el trabajador societario es de 85 euros aproximadamente (reducción del 80% sobre la cotización por contingencias comunes), teniendo en cuenta que cotizan por una base superior al resto de autónomos (1.214,10 euros).
- Meses del 12 al 18: 50% de reducción.
- Meses del 18 al 24: 30% de reducción.

Meses del 24 al 36: 30% de reducción, para autónomos menores de 30 años y autónomas menores de 35 años.

Junto a la Tarifa Plana, existen otras medidas, introducidas por la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, como nuevas deducciones fiscales, la flexibilización de la cotización en el Régimen Especial de Trabajadores, en especial de los autónomos societarios y de los autónomos jubilados con empleados y

la promoción de la contratación laboral y la conciliación familiar, y otras iniciativas adoptadas en respuesta a la crisis económica provocada por la pandemia actual.

3.2.3. *Una exclusión sin respaldo jurídico*

Aparentemente, el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero y la Ley 11/2013, de 26 de julio, reconoce unos beneficios en la cotización a las nuevas altas de autónomos menores de 30 años, sin más exclusión que la generada por los requisitos específicos exigidos para tener derecho a los mismos. Sin embargo, en la práctica no ha sido así, ya que en los meses de junio y julio del mismo año se produjo la retirada de este sistema de beneficios a algunos colectivos¹⁷⁴:

- a. Aquellos que hubieran iniciado su proyecto con la fórmula jurídica de autónomo societario.
- b. Aquellos que hayan causado alta en el Régimen especial de trabajadores autónomos como familiares colaboradores del trabajador autónomo (régimen especial para familiares de los autónomos).

Estos cambios se desencadenaron a raíz de dos instrucciones emitidas por la Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones de la Seguridad Social:

La primera de ellas, con fecha de 17 de junio, dispone que los beneficios previstos para los jóvenes emprendedores no serán de aplicación a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el correspondiente Régimen Especial por su condición de socios de sociedades de carácter mercantil, así como tampoco a los religiosos de la Iglesia Católica incluidos en el RETA.

En segundo lugar, la instrucción con fecha de 4 de julio de 2013, en la que se dispone que «quienes causen alta en dicho régimen especial como familiares colaboradores del trabajador autónomo, *únicamente* podrán obtener beneficios en la cotización a la Seguridad Social por la vía de la Disposición adicional undécima de la Ley 3/2012, de 6 de julio, a cuyo colectivo se dirigen específicamente estos beneficios»¹⁷⁵, no siendo compatibles con la prevista en la Disposición adicional trigésima quinta de la LGSS.

¹⁷⁴ Así ha sido, numerosos jóvenes autónomos que contaban con estas deducciones no han podido recibirla, es más, aquellos que durante los primeros meses se acogieron a las mismas han tenido que devolverlas.

¹⁷⁵ Esta Disposición, denominada “Bonificaciones por nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos”, establece en su apartado 1 que, tendrán derecho a una bonificación durante los 18 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, equivalente al 50% de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo correspondiente de cotización vigente en cada momento en el Régimen Especial de trabajo por cuenta propia que corresponda las siguientes personas: el cónyuge, pareja de hecho y familiares de trabajadores autónomos por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, que se incorporen como nuevas altas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y colaboren con ellos mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate, incluyendo a los de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

Por lo tanto, este colectivo quedaba excluido de la ayuda más importante para el colectivo de emprendedores, la llamada “tarifa plana para jóvenes autónomos”. Estas exclusiones, especialmente la de los autónomos societarios, ha generado numerosas críticas ya que estos criterios carecían de base jurídica al no estar recogido expresamente en ningún texto jurídico, sino en una instrucción interna emitida por la Subdirección General de Ordenación e Impugnación de la Seguridad Social. Bajo esta argumentación, se empezó a reclamar el reintegro de las ayudas y la rectificación inmediata.

El motivo explícito de dicha exclusión residía en cumplir con la finalidad principal de este sistema de incentivos, «fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia de los jóvenes», entendiendo por “emprendedores” a aquellos trabajadores autónomos que causan alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia en su condición de *titular del negocio o industria*, y por “trabajador autónomo propiamente dicho”, aquel que tiene el control efectivo de la empresa, lo que a efectos de Seguridad Social significa que sea titular del 50% o más del Capital y que ejerza funciones de Dirección y Gestión. Y el motivo implícito, según fuentes de la Tesorería General de la Seguridad Social es el de “evitar el fraude”, pues, de no ser así, el control del requisito de “no emplear trabajadores por cuenta ajena” no sería factible.

Es difícil conocer el dato exacto del número de autónomos afectados por esta exclusión inicialmente, no obstante, se dispone de un dato importante, el número de emprendedores constituidos como algún tipo de forma societaria aumentó en los nueve primeros meses del año 2013 en 12.723 nuevos emprendedores¹⁷⁶, e igualmente en este periodo, el número de familiares colaboradores en la actividad del autónomo principal aumentó en 6.313 nuevos familiares colaboradores¹⁷⁷, cifras nada desdeñables que nos permiten hacernos una idea del volumen de emprendedores que pudieron verse afectados tras la exclusión¹⁷⁸. Se entendía que esta exclusión se hacía extensible, tras la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, a los nuevos autónomos con 30 o más años de edad, al exigírseles los mismos requisitos para tener derecho a los beneficios en la cotización aquí estudiados.

Se trataba de exclusiones que carecían de toda lógica si se tiene en cuenta que la finalidad principal de estas últimas reformas del Gobierno Central era la de reactivar el emprendimiento y que el principal motor económico del Estado español son las pequeñas y medianas empresas, a lo que se une la alta inseguridad jurídica generada tanto en el colectivo afectado como en la sociedad en su conjunto. Se rompía así con la finalidad principal de esta medida, que dejaba fuera de su aplicación a una gran cantidad de autónomos que podrían optar por esta reducción y bonificación en la cotización

¹⁷⁶ Según datos calculados por la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA), puede consultarse en www.ata.es/noticia.php?id=547.

¹⁷⁷ Según datos calculados por la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA), en los nueve primeros meses del año 2013 el número de familiares colaboradores en la actividad del autónomo principal ha aumentado un 3,3%, pasando de los 191.210 familiares colaboradores en diciembre de 2012 a 197.523 en septiembre de 2013. (puede consultarse en www.ata.es/noticia.php?id=547).

¹⁷⁸ Otro dato representativo es el facilitado por la TGSS el día 21 de octubre de 2013: “el número de autónomos societarios a fecha de 19 de septiembre de 2013 era de 13.113 en la Provincia de Granada”.

a la seguridad social. Tema polémico que sin duda empañaba una buena medida. Tras la polémica suscitada por la exclusión de la Tarifa Plana de los nuevos autónomos que formen una sociedad, y aunque se había avanzado que gracias a la nueva normativa los autónomos societarios podrían disfrutar también de ésta bonificación del 80% en sus cuotas de la Seguridad Social, finalmente la Ley de Fomento del Trabajo Autónomo no incluyó esta medida y, en la misma línea, la Ley de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo de octubre de 2017 tampoco contempla la extensión de la tarifa plana a autónomos societarios.

Ha tenido que ser el Tribunal Supremo el que, denegando los recursos de la Seguridad Social, ha sentado jurisprudencia para que los autónomos societarios también puedan beneficiarse de la tarifa plana, incluso con efectos retroactivos, algo que se venía demandando durante años¹⁷⁹. De forma que a partir del año 2020 los trabajadores autónomos societarios pueden ser beneficiarios de la bonificación de la tarifa plana, teniendo una reducción de la cuota a pagar a la seguridad social, en los términos concretos ya expuestos, lo que implica un ahorro de 5.221,34 euros durante los 24 primeros meses del inicio de su actividad.

3.3. Otras medidas de fomento del autoempleo juvenil

Cabe destacar la aprobación del Plan de Choque para el Empleo Joven 2019-2021, que tiene seis objetivos concretos:

1. Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo.
2. Hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y cualificación.
3. Incrementar la cualificación e inserción laboral dotando a los jóvenes de más competencias profesionales.
4. Fomentar un nuevo modelo económico basado en la productividad y el valor añadido.
5. Dotar a los Servicios Públicos de Empleo de los medios y recursos para prestar una atención adecuada e individualizada.
6. Desarrollar una formación específica en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para eliminar sesgos de género, combatir la segregación horizontal y la brecha salarial de género.
7. Combatir el efecto desánimo de las personas jóvenes que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar.
8. Se prestará especial atención a colectivos especialmente vulnerables (migrantes, parados de larga duración, abandono escolar, personas con discapacidad, etc.).

¹⁷⁹ SSTs 1669119 de 3 de diciembre de 2019; 28612020 de 27 de febrero de 2020, y 3/5/2020 de 4 de marzo de 2020.

En línea con estos objetivos, se definen los seis ejes de actuación considerados prioritarios en los próximos tres años, entre los que figura el emprendimiento.

Este eje comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

Para conseguirlo, los Servicios Públicos de Empleo fomentarán que las personas jóvenes que deseen desarrollar o tengan, en función de su perfil y competencias, especiales condiciones para el emprendimiento, con especial atención a los distintos aspectos que confluyen en el trabajo autónomo, la economía social y la dinamización del desarrollo económico local, pueden recibir la atención, el asesoramiento y el apoyo institucional para desarrollar dicha actividad emprendedora. Además, se desarrollarán actuaciones para fomentar el emprendimiento femenino, apoyando la creación de empresas y el autoempleo¹⁸⁰.

Con el objeto de promover el autoempleo en los entornos rurales, haciendo más atractivas las zonas con menor dinamismo económico, las ayudas que fomenten el autoempleo y la economía social tendrán mayor intensidad cuando las actividades se implanten en localidades con población inferior a 5000 habitantes.

Así, las personas jóvenes que tengan intención de emprender una actividad no se verán sola en los duros inicios sino que será acompañada por técnicos y asesores que les facilitará la implantación de sus actividades de autoempleo y emprendimiento.

En lo que respecta a los jóvenes que no estudian ni trabajan, podrán beneficiarse de las medidas puestas a disposición a través del Programa Operativo de Empleo Juvenil, en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Teniendo en cuenta las nuevas oportunidades laborales que ofrecen los recursos digitales y las nuevas tecnologías, se promoverá el emprendimiento, las acciones de apoyo y el asesoramiento en esta área, dentro del marco de las políticas de activación e inserción. Todo ello con la finalidad de apoyar el emprendimiento comprometido con estas nuevas áreas de la economía que están experimentado un crecimiento significativo, en los términos que se analizan en el siguiente epígrafe de este trabajo.

A continuación se describen los cinco objetivos en los que se concreta el eje 5 de emprendimiento:

- a. Fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía de las personas jóvenes.
- b. Promover dentro de las políticas de activación e inserción el emprendimiento, el empleo autónomo y las nuevas oportunidades laborales que ofrecen la eco-

¹⁸⁰ Atendiendo así a los datos puestos de relieve en el Informe Especial Global Entrepreneurship Monitor, en base al cual la se revela que aunque en España la brecha de género en la actividad emprendedora ha disminuido un 6,5 en los dos últimos años, la tasa de actividad emprendedora femenina está por debajo de la media europea.

nomía digital y las distintas fórmulas de la economía social y de la economía de las plataformas digitales.

- c. Formación y asesoramiento a emprendedoras y emprendedores en el objeto del negocio y en técnicas de gestión de la microempresa.
- d. Fomentar medidas encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.
- e. Establecer marcos de colaboración con sectores productivos y entidades territoriales que faciliten un enfoque integral de las políticas de empleo y detecciones del trabajo autónomo y de la economía social.

Con la misma intención de promover el emprendimiento ante el desánimo de la población a emprender un negocio¹⁸¹, tras el inicio de la Pandemia de la Covid-19 se han propuesto diferentes medidas de fomento del emprendimiento de jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, como la convocatoria de subvenciones de la Fundación Escuela de Organización Industrial. Se trata de ayudas dirigidas al fomento del emprendimiento de jóvenes, de uno y otro sexo, de más de dieciséis años y menores de treinta años que no tengan ninguna ocupación laboral ni se encuentren estudiando o realizando algún ciclo formativo reglado, con la finalidad de que puedan iniciar un proyecto emprendedor y generar autoempleo¹⁸². La ayuda comprende el inicio de la actividad emprendedora, así como los gastos necesarios para el desarrollo de la misma, durante el periodo subvencionable de 6 meses, pudiendo incluir un periodo de formación previa (art. 5). La Fundación Escuela de Organización Industrial aportará una ayuda bajo la modalidad de subvención hasta un máximo de tres mil euros por beneficiario o beneficiaria para la cobertura de la actividad económica realizada en los 6 meses siguientes desde el inicio formal de la actividad de emprendimiento, no pudiendo superar esta cantidad el 75 % del importe de los gastos subvencionables (art. 7).

Más recientemente, en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, a sabiendas de que las personas jóvenes emprendedoras continuarán siendo imprescindibles al igual que lo fueron tras la crisis del año 2008, se promueven nuevas medidas. Concretamente, su Eje 5 comprende las medidas dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, especialmente encaminadas a la dinamización e impulso del desarrollo económico local, inclusivo y sostenible. Así, Garantía Juvenil Plus va a incorporar este eje en el plano metodológico el Marco Europeo para la Competencia Emprendedora (EntreComp), dentro de la “Nueva Agenda de Capacidades

¹⁸¹ Según el último Informe Global Entrepreneurship Monitor (Informe GEM) España 2019-2020 sobre el ecosistema emprendedor español, antes de la crisis del año 2008, en España se animaban 8 de cada 100 personas a lanzar un negocio. Según datos de 2019 del Informe GEM España, en la etapa preCOVID-19 eran 6 de cada 100 personas quienes habían creado una empresa.

¹⁸² Aprobadas por la Orden ICT/816/2020, de 10 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas al fomento del emprendimiento de jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

para Europa: trabajando juntos para mejorar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad” creado desde la Comisión Europea.

En el Informe Global Entrepreneurship Monitor (Informe GEM) España 2019-2020 sobre el ecosistema emprendedor español, se establecieron diferentes recomendaciones para mejorar el ecosistema emprendedor español, como: continuar trabajando en el diseño de políticas gubernamentales que reduzcan las trabas administrativas y revisen la legislación fiscal que incentive la actividad emprendedora; continuar fortaleciendo diversas opciones públicas/privadas de financiación en las diversas etapas del proceso emprendedor; fortalecer los valores y competencias emprendedoras en los programas formativos impartidos en los diversos niveles educativos; apoyar el intraemprendimiento, re-emprendimiento entre las personas jóvenes con claro apoyo a la innovación colaborativa y social; la digitalización, como reto y oportunidad para la nueva realidad económica; la creación de redes de colaboración, servicios digitales innovadores, emprendimiento social innovador, herramientas de trabajo colaborativo.

Tras la pandemia provocada por la Covid-19, será necesario tener presentes dichas recomendaciones y adoptar medidas para la recuperación económica, siendo fundamental incentivar el emprendimiento pues serán necesarias más personas emprendedoras con capacidad organizativa e innovadora para generar innovación colaborativa y abierta en un marco de innovación social. Las empresas que han cerrado durante la pandemia se ven obligadas a reinventarse, adquiriendo habilidades y dotándose de competencias que le ayuden a reemprender. Desde Garantía Juvenil Plus se quiere apoyar a las empresas en este proceso, al mismo tiempo que se impulsará el desarrollo de proyectos en localidades con una población inferior a 5.000 habitantes con el objetivo de crear nuevas oportunidades de empleo en zonas despobladas y se fomentará la dinamización de la economía local, para conseguir impulsar una regeneración económica del medio rural y su recuperación.

Además, se apoyará el emprendimiento juvenil en la economía digital, verde, circular y de los cuidados, impulsando nuevas perspectivas, nuevas oportunidades de negocios con capacidad de renovar los ecosistemas de emprendimiento y las economías locales e inclusivas.

Las medidas de este eje se agrupan en tres bloques: impulso a la economía social a través del apoyo a la promoción y desarrollo de la economía social, solidaria e inclusiva y de la economía social desde las zonas rurales.; impulso a los proyectos empresariales apoyando a personas jóvenes emprendedoras afectadas por la crisis sanitaria, al emprendimiento social juvenil y el programa “emprende con microcréditos”; y las iniciativas innovadoras, con metodologías innovadoras de emprendimiento individual y colectivo y espacios colaborativos para el emprendimiento.

Entre todas estas medidas, cabe destacar el programa “emprende con microcréditos” (medida 60), que tiene por finalidad aumentar el nivel de espíritu empresarial, en particular, entre personas jóvenes que se enfrentan a dificultades en el mercado laboral, así como estimular la creación de empleo joven, estable y de calidad. Concretamente, se pretende dar oportunidades a personas jóvenes emprendedoras que no disponen

de capacidad económica suficiente para acceder al sistema de crédito ordinario, para que puedan desarrollar un proyecto personal sólido y viable.

A través de estos programas, las personas jóvenes obtienen financiación a través de microcréditos, sin necesidad de avales, para sus proyectos empresariales, así como formación gratuita para adquirir las competencias necesarias para emprender sus negocios. En lo que respecta a la financiación, se concede un microcrédito al inicio de la fase de “startup”. Respecto a la formación, tendrán acceso a un servicio de consultoría individual sobre el establecimiento y la gestión de un nuevo negocio, que les orientará y asesorará tras la recepción del préstamo a medida que establecen sus empresas. Esta medida pretende ser un refuerzo y apoyo a las organizaciones que trabajan directamente en programas de microcréditos sociales juveniles.

Para la implementación de este programa, se apoyará la contratación de equipos de dinamización empresarial a través de convocatorias públicas en cooperación con administraciones locales y el tejido asociativo.

Además, recientemente se ha aprobado un paquete de ayudas para pagar las cuotas a la Seguridad Social durante seis meses, así como para afrontar gastos de publicidad y transformación digital, incluyéndose igualmente una formación en marketing digital para dar a conocer el proyecto.

Así, las actuaciones específicas para fomentar el emprendimiento entre las personas jóvenes se pueden clasificar en tres grupos¹⁸³: formación orientada a instaurar una nueva cultura emprendedora en todas las etapas educativas para favorecer la transición ente el sistema educativo y el ámbito laboral; medidas dirigidas a favorecer la internacionalización de empresas creadas por jóvenes emprendedoras y medidas financieras, con las que se promueve el acceso a fuentes de financiación o la reducción de costes en las cotizaciones a la Seguridad Social.

El objetivo común de todas ellas es eliminar algunas barreras que dificultan el acceso al trabajo por cuenta propia, siendo necesario para conseguirlo: la orientación y asesoramiento para abordar la iniciativa empresarial, teniendo en cuenta los nuevos yacimientos de empleo; el desarrollo de acciones formativas específicas para mejorar la viabilidad del proyecto, garantizar su supervivencia y dotar de las competencias necesarias para iniciar y desarrollar el proyecto a través de formación específica de carácter gerencial en el marco de las políticas activas de empleo; los incentivos a través de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social; la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia o la capitalización de la prestación por desempleo; las actuaciones de difusión y promoción de la iniciativa emprendedora para contribuir a la creación de una cultura favorable al emprendimiento y al autoempleo¹⁸⁴.

¹⁸³ AGUILAR, M.C.: “Políticas de fomento del autoempleo por colectivos: jóvenes, mujeres y personas con discapacidad”, En VV.AA. GÓMEZ MUÑOZ, J. M. (Dir.), *El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas*, Bomarzo, Albacete, 2019.

¹⁸⁴ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 213 y 214.

Se trata de diferentes medidas e iniciativas con las que se persigue promover el emprendimiento en un contexto especialmente complejo de recuperación económica. No obstante, reconociéndose la relevancia de estas medidas y la necesidad de su reconocimiento, debe igualmente aprovecharse la oportunidad que nos da la situación actual para abordar determinadas deficiencias de la protección social de los trabajadores autónomos que nos vienen acompañando desde hace años. Además, las ayudas de emergencia a los trabajadores autónomos introducidas durante la pandemia deberían reevaluarse para mejorar su configuración, convirtiéndolas en respuestas mejor dirigidas y más sistemáticas, capaces de garantizar tanto la equidad como los incentivos para trabajar. De esta forma, se conseguiría ofrecer un trato más neutral a todas las formas de trabajo, al mismo tiempo que se mejora la portabilidad de las prestaciones, y los criterios de elegibilidad para que se adapten mejor a las cambiantes necesidades de los ciudadanos.

Para realizar una valoración de conjunto sobre la eficacia práctica de las medidas adoptadas para incentivar el autoempleo e impulsar el empleo juvenil, es necesario atender a las variaciones que se han producido, desde el año de implantación de la Tarifa Plana (2013), en las dos variables en las que debería incidir: el empleo juvenil y la iniciativa emprendedora, ya que no se dispone de una evaluación de resultados a medio plazo del conjunto de medidas analizadas que permitan extraer una valoración adecuada de las mismas.

Pues bien, en los datos estadísticos más recientes se puede observar una reducción en las tasas de desempleo juvenil (descendiendo del 57,22% en el primer trimestre de 2013 al 31,00 en el tercer trimestre de 2021), aunque sigue siendo la más alta de Europa, duplicando la tasa media europea (16%). En la variable del emprendimiento se puede apreciar una ligera evolución, pasando de 3.005.397 autónomos propiamente dichos en el primer trimestre de 2013, a 3.277.500 en el segundo trimestre de 2021.

Son datos que sin duda arrojan cierto optimismo de mejora, no deben hacernos pensar que las medidas adoptadas son suficientes para cambiar la situación laboral de los jóvenes. Por todos es sabido que la regulación jurídica del mercado de trabajo no es una cuestión central para la creación de empleo, sino que los esfuerzos deben concentrarse en la remodelación del modelo productivo actualmente instaurado¹⁸⁵. Mientras se produce, los esfuerzos deben concentrarse en introducir cambios en los itinerarios profesionales, de forma que se estimule decididamente el interés y el potencial de los jóvenes de llegar a ser empresarios, fomentando una mentalidad y unas actitudes empresariales en la educación y la formación. Para ello será imprescindible contar con el apoyo tanto del sector público como del privado, ya que son quienes deben incrementar las oportunidades de los jóvenes para adquirir experiencia empresarial y recibir apoyo y asesoramiento sobre los planes de empresa, el acceso al capital inicial, así como de acompañamiento y seguimiento en las diferentes fases¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Así se pone de manifiesto en TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "A propósito de la reforma laboral de 2012... *op.cit.*, pág. 765.

¹⁸⁶ PÉREZ CAMPOS, A. I.: "Empleo juvenil en la Unión Europea", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, 2013, págs. 172-180.

¹⁸⁷En este sentido, la piedra angular para que se produzca el cambio hacia una mayor iniciativa emprendedora reside en el sistema educativo.

Cambios, que no se verán favorecidos por el contexto económico y social actual, lo que lleva a pensar que se trata de un objetivo a medio-largo plazo¹⁸⁸. Además, para poder conocer adecuadamente el alcance de estas actuaciones en el marco de las políticas activas de empleo, se debería contar con un mapa detallado de todas las ayudas existentes aprobadas con la misma finalidad en todos los ámbitos de la administración territorial, atendiendo a la supervivencia empresarial de los proyectos iniciados por población juvenil¹⁸⁹.

En definitiva, la importancia del conjunto de actuaciones y medidas adoptadas con la finalidad de fomentar y promover el trabajo por cuenta propia de las personas jóvenes, radica en los objetivos que se pueden conseguir a medio o largo plazo. Por un lado, fomentar la creación de empleo en nuestro mercado de trabajo y, por otro, contribuir a la creación de empresas y a la extensión de la red empresarial de la actividad económica española¹⁹⁰.

3.4. El impacto de la digitalización en el trabajo autónomo

3.4.1. Formas de trabajo autónomos emergentes

Con la transformación digital surgen nuevas formas de trabajar y con ello la necesidad de crear nuevos recursos, técnicas y productos, lo que es favorable al emprendimiento porque crea nuevas oportunidades de negocio.

Además, los grandes avances tecnológicos como la robótica, la automatización, la Inteligencia Artificial o la conectividad constante para dispositivos en Internet y digitales no solo suponen nuevas formas de trabajar sino también nuevas formas de trabajo.

Las nuevas tecnologías han permitido la creación de plataformas digitales como Uber, Deliveroo, Glovo o Amazon Mechanical Turk, con las que se han desarrollado auténticos modelos de negocio al margen de la normativa laboral y de Seguridad Social. Se hace así referencia al *gig-economy*, entendida como el conjunto de empresas que utilizan determinadas aplicaciones en la red para intermediar, a través de llamamientos o convocatorias, entre demandantes de servicios, normalmente de escasa duración y un amplio universo de posibles oferentes en muchas ocasiones inscritos o acreditados previamente¹⁹¹. En el marco de la *gig-economy*, el modelo de negocio de las plataformas

¹⁸⁷ En este sentido, SIERRA BENITEZ, E.M.: “Las fronteras del empleo juvenil: entre la contratación laboral y la iniciativa emprendedora”, *Revista de derecho Social y Empresa*, núm. 1, 2014, págs. 66-71.

¹⁸⁸ DE LA HOZ, F.J., QUEJADA, R. y YANEZ, M.: “El desempleo juvenil... *op. cit.*”, pág. 433.

¹⁸⁹ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 215.

¹⁹⁰ En este sentido, CRUZ VILLALÓN, J.: «El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos» (VVAA) (Director: Jesús Cruz Villalón (Dir.), CARL, 2017, pág. 13.

¹⁹¹ Véase el estudio realizado por CALVO GALLEG0, F.J.: «Nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo», *Revista Creatividad y Sociedad, monográfico Derecho, trabajo y creatividad*, núm. 26, 2016.

digitales ha supuesto la expansión de formas de trabajo autónomo de carácter esporádico y de corta duración, caracterizado por los siguientes factores¹⁹²:

- a. La división del trabajo en tareas individuales de corta duración.
- b. La contratación de un número elevado de profesionales que garanticen atender la demanda en todo momento. Se trata del empleo del *crowdsourcing*, una nueva forma de externalizar tareas que tradicionalmente realizaban empleados o contratistas, dejándolas a cargo de un grupo numeroso de personas o de una comunidad, a través de una convocatoria abierta.
- c. La contratación a demanda. Las nuevas tecnologías permiten identificar la demanda de servicios en un corto periodo de tiempo y a su vez conectarla con los profesionales, que serán contratados cuando se produce la demanda y por el tiempo exacto que dura el servicio.
- d. Los profesionales son considerados trabajadores autónomos a todos los efectos dados que reúnen todas las características que definen esta categoría laboral. Se trata de la realización de una actividad económica o profesional de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, asumiendo el coste del servicio prestado, utilizando sus propios medios de trabajo (artículo 1 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo)¹⁹³.

Ahora bien, aunque las plataformas digitales, como Uber, Deliveroo, Glovo o Amazon Mechanical Turk, se definan como empresas tecnológicas, al ofrecer una App que permite la puesta en contacto de usuarios y profesionales, son auténticas empresas que ofrecen un servicio, como ha declarado recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁹⁴ y más recientemente el Tribunal Supremo en Sentencia 2924/2020, de 25 de septiembre de 2020 (caso Glovo). Puede considerarse que la plataforma actúa como una auténtica empleadora ya que fija los precios, permite el cobro directo a los clientes y la desconexión de los trabajadores de la plataforma, estipula las condiciones en las que se prestará el servicio y organiza los turnos de trabajo, de forma que el trabajador carece de autonomía. Se dan por tanto las notas que caracterizan al

¹⁹² Véase, GINÈS FABRELLAS, A.: *Nuevas formas de trabajo en plataformas digitales*, 2018. (Puede consultarse en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/12/idearium/1531394897_153139.html).

¹⁹³ BOE núm. 166, de 12 de julio de 2007.

¹⁹⁴ STJUE de 20 de diciembre de 2017 (Asunto C-434/15). En esta sentencia, la justicia europea falla sobre la consulta de un juez español que preguntó a Luxemburgo si el servicio de Uber, que facilita el contacto entre particulares, era una empresa integrada dentro de la sociedad de la información. El Tribunal de Justicia, da la vuelta totalmente al concepto de economía colaborativa al entender que la aplicación es clave en el negocio, declarando que ha de considerarse que un servicio de intermediación, como el del litigio principal, que tiene por objeto conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano, está indisolublemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, ha de calificarse de «servicio en el ámbito de los transportes», a efectos del artículo 58 TFUE, apartado 1. En consecuencia, un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE, de la Directiva 2006/123 y de la Directiva 2000/31.

trabajador por cuenta ajena, siendo éste el que se compromete a prestar sus servicios de forma voluntaria, por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección del empresario, que se compromete al pago de una retribución (artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores).

La problemática se ha venido planteando porque la relación salarial conformada por el postindustrialismo añade unas características diferenciadoras, como son la autonomía, la coordinación y la participación del trabajador y, en consecuencia, surge la duda sobre si los profesionales que prestan sus servicios en la plataforma digital pueden ser considerados falsos autónomos ya que las plataformas actúan como verdaderas empleadoras.

Vuelve a surgir así el debate sobre la obsolescencia de la normativa laboral y de Seguridad Social, al plantearse si el concepto de trabajador tiene encaje en el ámbito de las plataformas digitales ya que la mayoría de éstas plataformas han venido eludiendo la normativa laboral. Esto se debe a que las nuevas formas de trabajo inciden directamente en los conceptos jurídicos básicos del derecho del trabajo que han venido sirviendo de fundamento para definir el trabajo asalariado, especialmente en lo que respecta a las notas de ajenidad y dependencia¹⁹⁵, resultando precisa una nueva configuración jurídica que atienda a la realidad actual. Debe indicarse que la necesidad de abordar y regular específicamente esta compleja y nueva realidad es una cuestión generalizada a nivel comparado, siendo clara la dificultad que conlleva, pues existe una gran diversidad y heterogeneidad tanto de los oferentes de servicios como de los servicios contratados y las reglas que articulan la relación existente entre las plataformas digitales y quien ofrece el servicio¹⁹⁶.

En Reino Unido, para resolverlo tienen en cuenta la realidad económica, la integración, el carácter recíproco de las obligaciones de las partes, la intención de estas, al enfoque intuitivo y la situación global.

Por lo tanto, para determinar si hay dependencia y subordinación en la prestación de servicios será necesario tener en cuenta todas las circunstancias del supuesto concreto, siendo preciso y urgente una regulación general que recoja los derechos y obligaciones de estos trabajadores vinculados a estas nuevas formas de trabajar, ya que en caso contrario la inseguridad jurídica sólo acentuaría la progresiva reducción en la protección jurídica del trabajador asalariado.

A esta problemática se le suma la baja calidad del trabajo autónomo en el que se basan los nuevos modelos de negocio promovidos por la economía digital, a los que se ven abocados muchos trabajadores ante la carencia de oportunidades laborales en otros sectores de actividad, compaginándose en otras ocasiones con otro trabajo en la economía tradicional. No obstante, debe reconocerse que con la aparición de este tipo de aplicaciones se amplían las oportunidades de trabajo de muchos colectivos, dotán-

¹⁹⁵ GARCÍA VALVERDE, M^a. D.: “Promoción y fomento del autoempleo”, *Revista Temas Laborales*, núm. 8, 2005, pág. 100-101.

¹⁹⁶ En este sentido, CALVO GALLEGO, F.J.: Nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo, *Revista Creatividad y Sociedad*, monográfico Derecho, trabajo y creatividad, núm. 26, 2016, pág. 24.

dolos además de ciertas ventajas como la libertad horario o la elección del volumen de trabajo, lo que favorece la conciliación de la vida personas, familiar y laboral. A cambio, se descarga a las empresas de los costes tradicionales (organizativos, materiales, procedimentales, etc), fiscales, laborales y de Seguridad Social, al mismo tiempo que se consigue una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos humanos y un debilitamiento de la acción colectiva.

Es por estos motivos que parte de la doctrina científica ha identificado estas nuevas formas de trabajo con la precarización del trabajo, pues los riesgos y costes se trasladan al trabajador¹⁹⁷.

La introducción de nuevas tecnologías hace que emerjan nuevas formas de trabajo a nivel mundial como el *employee sharing*, *job sharing*, *voucher-based work*, *interim management*, *portfolio work*, *crowd employment*, *ICT-based mobile work*, *causal work* y el *collaborative employment*. Como se pone de manifiesto en el Informe de Euro Found, llamado “*New forms of employment*”, publicado en el año 2015, el avance tecnológico de los diferentes países que conforman la Unión Europea hace que las nuevas formas de trabajo se hayan instaurado con mayor o menor rapidez e intensidad. En España, por ejemplo, hasta el momento solo se ha desarrollado el *crowd employment*, *ICT-based mobile work* y el *collaborative employment*. Sin embargo, en Reino Unido, estas formas de trabajo ya no resultan novedosas.

A la expansión de este fenómeno se le suma la conocida como revolución *freelance*, que se está generalizando en las economías desarrolladas. Implica la proliferación de nuevas formas de trabajo autónomo, diferentes al tradicional trabajador por cuenta propia, ya que el trabajo se afronta de una forma distinta y se obtienen servicios y bienes de otro modo para atender las necesidades del consumidor. Al mismo tiempo, permite la contratación de número determinado de profesionales, durante el tiempo estrictamente necesario, sin formalizar la relación laboral a través de contratos de trabajo y reduciendo notablemente los costes de los servicios para los usuarios o clientes.

Supone un nuevo paradigma del mercado laboral que promueve valores positivos como la autonomía, la flexibilidad, la innovación, la iniciativa, o la conciliación, entre otros, lo que ha hecho que las autoridades públicas promuevan, ante la elevada tasa de desempleo y en el marco de las políticas de empleo, el autoempleo y el emprendimiento a través de diferentes ayudas y bonificaciones.

No obstante, queda mucho por avanzar en las nuevas formas de autoempleo, siendo prioritario asegurar la dignidad del trabajo autónomo, evitando su precarización económica y profesional, de forma que suponga una opción voluntaria y de calidad para las personas que quieren trabajar.

¹⁹⁷ Véase, CALVO GALLEGO, F.J.: Nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo, Revista Creatividad y Sociedad, monográfico Derecho, trabajo y creatividad, núm. 26, 2016, pág. 25; DE STEFANO, V.: “Therise of the just-in-time workforce: on-demandwork, crowdwork and labourprotection in he gig-economy (Vol. Conditios of work and employment series”, *International Labour Office* núm. 71, 2016, págs. 1-32; más recientemente, FERNÁNDEZ NIETO, L.: “Más allá de la «Ley rider». Fraude y precariedad laboral multisectorial, Diario La Ley, núm. 9927, 2021, pág. 17.

Para ello, resulta fundamental la determinación de si las personas que trabajan en el marco de estas nuevas formas de trabajo, lo hacen por cuenta ajena, con contrato de trabajo o de forma autónoma, con contrato de prestación de servicios.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo 2924/2020, de 25 de septiembre de 2020 (caso Glovo), en la que se confirma que existían las notas de laboralidad oportunas para que se considerara trabajador por cuenta ajena y, por tanto, el empleado tendrá todos los derechos reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás legislación aplicable, se aprueba en España el Decreto-Ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el artículo 64.4 ET para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales, al establecerse la presunción de laboralidad en cuanto a los repartidores que prestan el servicio a través de las plataformas digitales.

Debe acogerse con positividad esta acción legislativa en la que se regulan aspectos parciales del trabajo autónomo en su consideración más genérica, con la que se complementa y enriquece la normativa ya existente en nuestro ordenamiento jurídico, para abarcar las diferentes formas de trabajo autónomo existentes en la actualidad¹⁹⁸. No obstante, lo cierto es que este Decreto-Ley tan solo representa un pequeño paso en la adaptación de la normativa a las nuevas formas de producción y prestación de servicios que se están comenzando a implementar¹⁹⁹.

3.4.2. *Habilidades digitales exigidas a los trabajadores autónomos*

Debido a los progresos tecnológicos conseguidos en los últimos años, el futuro de los trabajadores autónomos depende, entre otros factores, de su especialización y digitalización. Se trata de una herramienta de gran utilidad para ahorrar costes y mejorar la competitividad y la productividad, sin embargo, lo cierto es que estos profesionales no se han venido caracterizando por el dominio de las habilidades digitales requeridas por el mercado, siendo clave para la supervivencia y expansión de la actividad productiva su adaptación a la economía digital.

El emprendimiento y la consolidación como trabajador autónomo no es tarea baladí en la economía actual, por lo que resulta fundamental mantener la actividad ahorrando costes y buscando fórmulas de expansión, adaptando sus estrategias a la economía digital.

Con la transformación digital surge una nueva forma de vivir y de trabajar, al mismo tiempo que emergen nuevos problemas a los que hay que hacer frente para darles solución. Esta situación crea nuevas oportunidades de negocio que son favorables para el emprendimiento o el autoempleo de las personas jóvenes.

¹⁹⁸ En este sentido, CRUZ VILLALÓN, J.: El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos, en VV.AA. CRUZ VILLALÓN, J. (Dir.), CARL, 2017, pág. 17.

¹⁹⁹ Véase, BLÁZQUEZ AGUDO, E. M^a.: “La incidencia de las nuevas tecnologías en las relaciones laborales: economía digital, teletrabajo y desconexión digital (II)”, *Derecho Social y empresa*, núm. 15, 2021, pág. 19.

Como se sabe, la incorporación al mercado laboral no debe quedar limitada al trabajo por cuenta ajena, sino que existe la posibilidad, actualmente promovida por los entes públicos, de desarrollar un proyecto laboral de forma autónoma e innovadora, aprovechando la era digital. Del mismo modo, el autoempleo puede adquirir otra forma de aportar valor, ofreciendo un perfil profesional muy especializado a las empresas, dependiendo los ingresos obtenidos de la propia productividad del trabajador y de la extensión de su cartera de clientes.

En la era digital se facilita el emprendimiento en una época como la actual en la que la incertidumbre siempre está presente y los cambios son constantes. Y la oportunidad que ofrece merece ser aprovechada porque supone un menor coste económico y el proceso es relativamente sencillo ya que desarrollar una aplicación solo requiere de tiempo y de conocimientos. Recientemente, con la crisis económica provocada por la pandemia de la Covid-19 se ha comprobado que aquellos trabajadores autónomos que han sabido aprovecharse de las ventajas y herramientas digitales han podido amoldarse mejor a la situación y sacar partido de la pandemia, lo que ha supuesto en muchos casos la supervivencia de sus negocios.

Pero como vienen poniendo de manifiesto los estudios más recientes, no se trata de un acontecimiento aislado, sino que el mercado laboral exige y demandará con carácter generalizado en un futuro cercano la transformación y adaptación digital continúa para adaptarse a los cambios que acontecen y a las nuevas exigencias del mercado laboral y concretamente de los clientes.

Con la finalidad de proporcionar a los trabajadores autónomos la formación necesaria en materias relacionadas con la economía digital y las nuevas tecnologías de la información se han diseñado diferentes proyectos en los últimos años como el Plan Autónomos Digital, la Guía Emprender en la Era Digital, la iniciativa Digitalízate, que es un Programa de formación digital-tecnológico, proporcionado por distintas empresas multinacionales de renombre, con el objeto de mejorar las competencias de los profesionales potenciales y con posibilidad de contratación en las mismas, o el Plan de Formación Profesional para el trabajo autónomo y la economía social.

El Plan autónomos Digital pretende mejorar las habilidades digitales de los profesionales para lo que impulsa la formación de los trabajadores autónomos en esta materia y celebran jornadas de sensibilización y cursos específicos sobre recursos digitales y nuevas tecnologías, especialmente centrados en los ámbitos relacionados con el comercio electrónico y las redes sociales, dado su potencial como canales de venta y de comunicación.

No obstante, para que iniciativas como las que ofrece el Proyecto citado tengan éxito, es necesario que los trabajadores autónomos perciban la utilidad de las tecnologías de la información y la comunicación, de las redes sociales y del comercio electrónico, valorándola como una herramienta para ahorrar costes y mejorar la competitividad y la productividad.

Los trabajadores autónomos así como los nuevos emprendedores tienen que adaptar sus estrategias de mercado a la economía digital para lograr sobrevivir o para que el proyecto prospere.

Otra iniciativa destacada, de similar finalidad es la Guía denominada “Emprender en la Era Digital”, con la que se trata de dar una referencia a los emprendedores y profesionales en general de cómo se desarrolla un proyecto empresarial desde que se tiene una idea de negocio hasta conseguir la internacionalización de la empresa. En el marco de esta iniciativa, diferentes expertos profundizan sobre aspectos concretos desde un planteamiento práctico y útil para el autónomo y el emprendedor, considerándose fundamental la presencia en redes sociales y la atribución de importancia a los canales de comunicación y a la comunicación en sí misma, buscando la calidad en la imagen de la marca ofrecida.

A consecuencia de la especial incidencia de la pandemia actual en el trabajador autónomo, en el último año se le ha dado un nuevo impulso a la iniciativa Digitalizate por parte de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (Fundae) y la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA), para que los más de 3,2 millones de autónomos afronten reforzados y digitalizados la crisis económica posterior al Covid-19. El proyecto ha permitido a los autónomos mejorar sus competencias digitales, a través de cursos gratuitos que ofrecieron empresas privadas digitales, como Google, Microsoft, entidades bancarias como Sabadell, Bankia o empresas de formación como Adam entre otras. Entre las competencias adquiridas a través de estos cursos destacan las competencias digitales, proporcionando al trabajador las claves para transformarse y competir en la nueva era (información, comunicación, creación, diseño, seguridad, solución de problemas, identificación de brechas en las competencias digitales, mapa de servicios digitales, etc.).

A finales de 2020 se presentó el Plan de Impulso de la Formación Profesional del Trabajo Autónomo y la Economía Social, pionero en su dimensión y dotación con 3,4 millones de euros. Es fruto del diálogo con los interlocutores sociales, destacando entre sus medidas la de potenciar la digitalización y anticipar las necesidades formativas que vayan surgiendo para el trabajador autónomo, a través de un diagnóstico más certero de dichas necesidades y del diseño de las acciones formativas más acertadas para apoyar a este colectivo de cara al futuro. Se trata de un Plan con el que se pretende aportar formación a los trabajadores autónomos en materias tan importantes como la digitalización fomentando la profesionalización de los trabajadores autónomos.

Estas medidas han favorecido que los trabajadores autónomos hayan mejorado su nivel en competencias digitales, aunque todavía están en una primera fase que debe ser reforzada. Así lo ha puesto de manifiesto el Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad, adscrito a Red.es, en su último informe sobre la evolución de las competencias digitales de los internautas, en el que se llega a la conclusión de que los trabajadores autónomos son los que más nivel de competencias digitales tienen, concretamente un 52,6%, frente al 39,3% de los trabajadores por cuenta ajena.

3.4.3. La intervención de las políticas de autoempleo en la era digital

La estructura del mercado de trabajo va cambiando a medida que adquiere mayor protagonismo y representatividad el trabajo por cuenta propia, lo que ha motivado que las políticas de empleo superen la tradicional concentración de medidas de promoción del empleo dirigidas exclusivamente hacia los trabajadores con cuenta ajena, para prestar atención al empleo autónomo.

El impulso y puesta en marcha de cualquier actividad empresarial exige notables esfuerzos económicos, productivos y de organización, que se acrecientan cuando quien la impulsa es un trabajador autónomo, por ello, resulta fundamental contar con el apoyo de los poderes públicos. A sabiendas de ello, las Administraciones Públicas han venido aprobando un conjunto de programas con la finalidad de fomentar el emprendimiento, el trabajo por cuenta propia²⁰⁰.

Con el fomento del empleo autónomo se consigue potenciar la creación de empleo en nuestro mercado de trabajo y además se favorece la extensión de la red empresarial de nuestra actividad económica²⁰¹.

Pueden identificarse medidas como la preparación para el ejercicio profesional en condiciones competitivas en el mercado, la capitalización de la prestación por desempleo o el reconocimiento de bonificaciones en las cotizaciones en la Seguridad Social durante los primeros meses de actividad, compartidas con el fomento del trabajo con cuenta ajena, o actuaciones dirigidas específicamente a los trabajadores autónomos, como una formación profesional más amplia que los doten de las competencias y habilidades necesarias para la gestión de una actividad empresarial, y que favorezcan el aprendizaje en la utilización de las nuevas tecnologías y recursos digitales, así como un asesoramiento técnico especializado para la puesta en marcha del proyecto empresarial.

Se aprecia como las medidas de fomento del trabajo autónomo se tornan más complejas que las dirigidas a facilitar la inserción laboral del trabajador asalariado, pues no es suficiente con ser un buen profesional en la actividad que se desarrolla, sino que además se deben desarrollar habilidades de gestión empresarial y de innovación continua, a lo que se suman los costes y riesgos que se derivan de la puesta en marcha de la actividad.

Como ya se ha puesto de manifiesto por la doctrina científica, resulta fundamental un buen diseño de las políticas públicas de fomento del empleo autónomo, prestando

²⁰⁰ Véase un estudio de las ayudas directas al autoempleo en FERRANDO GARCÍA, F. M^a.: “Incentivos laborales al emprendimiento o autoempleo individual”, en VV. AA. FARIAS FATLLE, M. y FERRANDO GARCÍA, F.M. (Dir.), *Fomento del trabajo autónomo y la economía social*, Aranzadi, Navarra, 2015, págs. 181-206. También puede consultarse, GARCÍA ROMERO, M^a. B.: “Incentivos laborales al autoempleo individual. Prestación por desempleo y fomento del autoempleo”, en VV. AA. FARIAS FATLLE, M. y FERRANDO GARCÍA, F.M. (Dir.), *Fomento del trabajo autónomo y la economía social*, Aranzadi, Navarra, 2015, págs. 211-237.

²⁰¹ En este sentido, CRUZ VILLALÓN, J.: El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos, en VV.AA. CRUZ VILLALÓN, J. (Dir.), CARL, 2017, pág. 13. (Puede consultarse en http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_776_3.pdf).

especial atención en la proyección de los destinatarios de las mismas. Y es que no se puede plantear el fomento del trabajo autónomo como una alternativa al trabajo asariado, de forma que quienes tengan dificultades para acceder al trabajo por cuenta ajena, por edad o carencias en su formación profesional, se vean “obligados” a recurrir al trabajo por cuenta propia. Así mismo, las políticas públicas de empleo autónomo deben dirigirse a todas las edades, sin concentrarse, como viene haciéndose en los más jóvenes que, por razones obvias tienen poca experiencia profesional práctica y en consecuencia, corren mayor riesgo de fracaso en su iniciativa empresarial²⁰².

4. POLÍTICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Este conjunto de actuaciones orientada al empleo de la población joven se completa con las políticas de Formación Profesional que, en base a su relevancia y actualidad, atendiendo a las modificaciones recientes, merece una atención específica que será atendida en el siguiente capítulo.

²⁰² CRUZ VILLALÓN, J.: El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos, en VV.AA. CRUZ VILLALÓN, J. (Dir.), CARL, 2017, pág. 15.

CAPÍTULO V.

LA NUEVA FORMACIÓN PROFESIONAL

1. ANTECEDENTES

En la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo resulta fundamental el diseño de mecanismos para agilizar la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral, favoreciendo la inserción de las personas que se incorporan al mercado por primera vez²⁰³.

En el diseño de dichos mecanismos debe focalizarse la atención en la experiencia laboral, que viene actuando como una importante barrera para el acceso al mercado laboral de las personas jóvenes, por ello, atendiendo a los mecanismos denominados por la Comisión Europeo como “el aprendizaje basado en el trabajo”, se debe centrar la atención, dentro del conjunto de medidas que integran las políticas de empleo, en aquellas orientadas a proveer de dicha experiencia práctica en el puesto de trabajo y a favorecer la inserción laboral inicial, como la Formación Profesional.

La actual base de nuestro ordenamiento en materia de Formación Profesional es la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional (que quedará derogada con la entrada en vigor de la Ley orgánica de ordenación y transformación de la Formación Profesional), en la que se estableció que “la Formación Profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la Formación Profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales”.

En este marco, el Sistema de Formación Profesional se dividió en dos subsistemas de formación: la Formación Profesional del sistema educativo (ciclos formativos de Formación Profesional) y la Formación Profesional para el empleo en el ámbito

²⁰³ VALDÉS DAL-RE, F.: “El contrato de prácticas”, *Relaciones Laborales*, nº 1, 1994, pág. 254.

laboral²⁰⁴ (certificados de profesionalidad), ambas referidas al mismo Catálogo de Cualificaciones Profesionales, pero dependientes de dos administraciones diferentes, el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Ministerio de Trabajo y Economía Social, respectivamente.

Se trata de sistemas que se complementan y convergen en los ciudadanos, compartiendo el mismo objetivo, hacer realidad al aprendizaje permanente, desde la formación inicial hasta la formación en el puesto de trabajo.

La existencia de ambos subsistemas ha venido provocando que existan dos tipos de ofertas de formación, con currículos y validez diferentes, duraciones dispares, distintos requisitos de acceso a la formación y requisitos mínimos de los centros que la imparten, sin que exista complementariedad entre las dos redes de centros de formación profesional.

Además, esta doble estructuración del sistema de Formación Profesional se ha revelado generadora de tensiones e ineficiencia en todos los países europeos que la plantearon, habiéndose iniciado un proceso de reflexión hacia la unicidad del sistema²⁰⁵.

Una de las ramificaciones de la Formación Profesional es la Formación Profesional Dual, en la que se combina la alternancia de periodos de formación de contenido educativo con periodos de aprendizaje en el lugar de trabajo, lo que permite la adquisición de conocimientos tanto teóricos como prácticos para el acceso al mercado de trabajo, al mismo tiempo que favorece la adquisición de las habilidades necesarias para desarrollar una categoría profesional específica y las competencias y aptitudes esenciales para la vida laboral²⁰⁶.

Además, representa un instrumento fundamental para facilitar el empleo juvenil porque permite la coincidencia de los objetivos de la empresa con los del centro de

²⁰⁴ Regulada por la Ley 30/2015 de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, siendo su objetivo regular, en el marco general del Sistema Nacional de las Cualificaciones y Formación Profesional, “la planificación y financiación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la programación y ejecución de las acciones formativas, el control, el seguimiento y el régimen sancionador, así como el sistema de información, la evaluación, la calidad y la gobernanza del sistema” (art. 1). Los fines del Sistema son los siguientes: a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal. b) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas. c) Atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados. d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral. e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación. f) Acercar y hacer partícipes a los trabajadores de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, promoviendo la disminución de la brecha digital existente, y garantizando la accesibilidad de las mismas (art. 2).

²⁰⁵ Así se recoge en el Plan de modernización del Sistema de Formación Profesional, 2020, pág. 20.

²⁰⁶ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe, núm. 2, 2020, pág. 196.

formación²⁰⁷, adaptándose igualmente a las particularidades de nuestro sistema educativo y nuestro marco jurídico laboral, aunque los programas de formación profesional dual en nuestro país sean muy distinto al de otros estados europeos referentes en esta materia, hecho que impide una aplicación satisfactoria del programa²⁰⁸.

Fue en 2012 cuando se sentaron las bases para el desarrollo de la formación dual en España, contando con dos líneas de actuación: una formativa, en el marco del sistema educativo, y otra laboral, en el marco de las políticas activas de empleo, impulsando el contrato para la formación y el aprendizaje, configurada como la figura contractual para articular la adquisición del aprendizaje en el puesto de trabajo vinculada a la actividad formativa.

Dado su potencial, en diferentes estudios se ponía de manifiesto la necesidad de evaluar su efectividad para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral y superar los obstáculos que limitaban su implantación a través de un marco legal claro, coherente y consistente que permita actuar con eficacia, garantizando derechos y responsabilidades mutuas²⁰⁹. Igualmente preciso es la coordinación de la diversidad territorial existente y el refuerzo de la financiación, que ha venido limitando las acciones de sensibilización y difusión y la puesta en marcha de estímulos para impulsar una mayor participación del tejido empresarial. Todo ello acompañado de la necesaria unicidad del propio sistema.

En base a todo ello, con la aprobación del Proyecto de Ley orgánica de Ordenadora e integración de la Formación Profesional, los dos subsistemas de formación profesional se unifican, de forma que solo existirá en España la Formación Profesional dual, lo que permitirá evitar duplicidades, optimizar recursos y un mayor porcentaje de la población cualificada con formación de nivel intermedio, capaz de afrontar los retos de un mercado laboral cambiante, al mismo tiempo que cada persona recibe la modalidad formativa más adecuada a su situación personal y a su intereses.

Atendiendo a todo lo que antecede y una vez instalado el principio de formación a lo largo de la vida, 18 años después se requiere un nuevo marco jurídico estatal que asiente una verdadera integración del sistema de formación profesional, al servicio de las personas en cualquier momento de su itinerario, con carácter acumulable y acreditable.

En 2018 se inició el proceso para el fortalecimiento estratégico de la Formación Profesional y empezaron a darse los primeros pasos para la construcción de un nuevo marco jurídico, en los términos que se analizan a continuación.

²⁰⁷ CES: Competencias profesionales y empleabilidad, núm. 3, 2015.

²⁰⁸ TARREGA ANDREU, J.F.: Fomento del empleo juvenil, Tesis doctoral dirigida por FABREGAT MONFORT, G., Universidad de Valencia, 2016.

²⁰⁹ En este sentido, ECHEVERRÍA SAMANES, A. B. y MARTÍNEZ CLARES, P.: "Estrategias de mejora en la implantación de la formación profesional dual en España", *Revista Ekonomia*, La formación profesional y las estrategias de especialización inteligente, núm. 94, 2018.

2. DEBILIDADES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL QUE MOTIVAN SU REFORMA Y PRINCIPALES RETOS

En el escenario actual se ha identificado un severo desajuste entre los niveles de cualificación que requieren los sectores productivos y la formación de la población activa, así como un desajuste entre los niveles de cualificación media en España con respecto al resto de países de la Unión Europea. A ello se le suman diferentes carencias detectadas en nuestro sistema de formación profesional que nos distancian de Europa y lastran nuestro modelo productivo, las cuales quedan reflejadas en los datos que a continuación se exponen, que representan a su vez los retos a abordar²¹⁰:

- El 48% de la población activa, 11 millones de personas activas, no disponen de un título de formación profesionalizante y no tienen acreditadas formalmente sus competencias profesionales.
- La tasa de jóvenes matriculados en enseñanzas de Formación Profesional, en comparación con otros países es del 12% frente al 25% de la OCDE o al 29% de la Unión Europea, aunque en los últimos años se ha incrementado.
- La tasa de abandono educativo temprano es del 16%, lo que requiere actuaciones específicas.
- En el ámbito de la formación de la población activa, el Foro Económico Mundial sitúa a nuestro país en el puesto 61. España se mueve en un volumen de formación de 17 horas por trabajador y año, mientras que, en Alemania, por ejemplo, se invierten 50 horas, y las empresas líderes en el mundo dedican entre 80 y 85 horas anuales por trabajador.
- La inadecuación de la oferta de puestos de Formación Profesional, totalmente infradimensionada, con relación a las necesidades reales de nuestro capital humano.
- El 50% de las oportunidades de empleo en la segunda mitad de esta década estarán reservadas para personas con cualificación intermedia (técnicos y técnicos superiores de formación profesional), y solamente el 16% de los puestos de trabajo requerirán bajo nivel de cualificación. Si se realiza una comparativa con los datos de España, se comprueba que estamos muy alejados de dichas oportunidades ya que actualmente, el dato de personas con cualificación intermedia solo llega al 25%, habiendo un 35% de personas con baja cualificación, lo cual significa que partimos de 20 puntos de distancia respecto de la previsión²¹¹.

Concretamente, España tiene, después de Portugal y Malta, el mayor porcentaje de población con un nivel de formación inferior a segunda etapa de educación

²¹⁰ Datos extraídos del Plan de Formación, Transformación y resiliencia, componente 20, Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional, 2021, págs. 5 y 6.

²¹¹ Así se prevé en el estudio internacional Agencia de la Unión Europea de desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP): Spain: Skills forecasts up to 2025, 2021. (Puede accederse a través de la URL: Spain: Skills forecasts up to 2025 | CEDEFOP (europa.eu)).

secundaria, mientras que está por encima de la media europea en relación a la población que tiene educación superior. En consecuencia, en los niveles medios de formación, correspondientes a la segunda etapa de educación secundaria, y especialmente en la que tiene orientación profesional, tenemos un déficit estructural muy importante que nos hace estar por debajo del 25%, siendo la media de la Unión Europea en torno al 50%, por lo que, junto al dato de que en 2025 el 50% de los trabajos requerirán un nivel de cualificación media (técnicos y técnicos superiores de Formación Profesional) y solo el 16% un nivel bajo, hace que sea prioritario incrementar la formación de la población en estos niveles, que son los provistos por la Formación Profesional²¹².

- La diferenciación entre la Formación Profesional del sistema educativo y la Formación Profesional para el empleo en dos subsistemas está obsoleta desde que la Comisión Europea y el propio I Plan Estratégico de Formación Profesional del sistema educativo plantearon diferentes ejes relativos a la flexibilización de las enseñanzas, la generalización de modalidades a distancia, ofertas modulares o “a la carta” para las empresas y la potenciación de la educación para las personas adultas. Ya no existen los factores que en su momento hacían necesaria dicha diferenciación.

A todo ello cabe añadir, por su importancia, que la Formación Profesional en España cuenta con una situación rezagada en comparación al resto de los países europeos. Y es la consideración por parte de la sociedad de estas enseñanzas la sitúa en una posición secundaria, solo para quienes no son capaces de continuar una vía académica, lo cual ha venido lastrando seriamente la percepción del alumnado, familias e incluso entre los actores del propio sistema educativo (centros, docentes, administraciones). En los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo por cambiar esta percepción pero solo con un proceso de modernización y transformación de la Formación Profesional se podrá impulsar y dotar de prestigio a los técnicos y técnicos superiores para que dejen de estar posicionados en un escalón inferior respecto a los titulados universitarios en lo que respecta a su prestigio, para que sea considerada una opción de primer orden y de éxito²¹³.

En lo que respecta a los retos que actualmente plantea la formación para el empleo, cabe destacar²¹⁴:

- El establecimiento de mecanismos para la adecuada coordinación entre empresas y entidades educativas, particularmente en el ámbito de la formación reglada, para que la formación se corresponda con las necesidades reales del mercado de trabajo.

²¹² según datos del Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP): Spain: Skills forecasts up to 2025, 2021. (Puede accederse a través de la URL: Spain: Skills forecasts up to 2025 | CEDEFOP (europa.eu)).

²¹³ CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, págs. 52-54.

²¹⁴ Véanse los retos identificados en CRISTOBAL RONCERO, R. y MONTOYA MELGAR, A.: Retos de la Formación en el empleo juvenil, Aranzadi Thomson Reuters, 2017.

- El diseño de mecanismos para que se garantice el trabajo digno de las personas en formación, y para que la adquisición de experiencia no actúe como una vía más de precarización.
- Que la formación para el empleo sea parte integral de los itinerarios personalizados de formación y empleo, asegurando el acceso a la formación de quienes no la tiene, asegurando el reciclaje y permanente adaptación tanto a las personas empleadas como desempleadas, estableciendo las herramientas para la adaptación de las personas tituladas en un mercado de trabajo cambiante.
- La mejora de los instrumentos contractuales laborales que sirven de cauce a la formación para el empleo, particularmente en el caso del contrato en prácticas, que debe ser el mecanismo de acceso preferente a la experiencia laboral, debiendo garantizarse la calidad del contenido formativo de la contratación y la implicación empresarial en la calidad de la misma, así como en el compromiso de contratación estable.
- Establecer mecanismos de reconocimiento de la experiencia profesional con el fin de acompañar a la persona trabajadora.
- Integrar en un sistema único la Formación Profesional bajo la competencia del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

A sabiendas de que la no reconducción de la situación española ante los desajustes existentes y el hecho de que no sean abordados los retos futuros, lastará el posicionamiento y la competitividad de la economía del país en el nuevo modelo económico de la cuarta revolución industrial, así como el bienestar individual o colectivo, en el año 2018 empezó a acometerse en España el Plan transformador de la Formación Profesional.

3. EL PLAN MODERNIZADOR Y TRANSFORMADOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA

Los datos ya vienen reflejando desde hace algunos años la necesidad de efectuar una reforma contundente para conseguir que el sistema de formación profesional se convierta en una vía real y efectiva de acceso al mercado laboral de las personas jóvenes, siendo precisa la aprobación de un marco regulador que permita su desarrollo transparente, la evaluación del contenido formativo, la adaptación a las necesidades de los aprendices y de las empresas, garantizando una alta calidad formativa, con un catálogo de especialidades formativas acorde a los cambios profesionales y a las cualificaciones demandadas por un mercado de trabajo en continua mutación²¹⁵.

²¹⁵ Véase, CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, Informe núm. 2, 2020, pág. 199 y, en el mismo sentido, CES: El futuro del trabajo, Informe núm. 3, 2018.

En el año 2018 comentó una profunda transformación del sistema de Formación Profesional, con el diseño de toda una estrategia de modernización, habiéndose producido ya algunos progresos valorados positivamente por la Comisión Europea²¹⁶.

Con el objetivo de actualizar el sistema de formación profesional dual, fomentar el aprendizaje en el medio laboral y aumentar el atractivo del sistema, se ha actualizado el catálogo de titulaciones ofertadas, se está ampliando la oferta formativa, se está incorporando a todos los títulos de Formación Profesional un módulo profesional sobre digitalización aplicada a cada sector productivo, y se están lanzando nuevas ofertas formativas asociadas a la economía digital. Destaca también el impulso dado a la Formación Dual en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, así como en el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Igualmente, deben resaltarse las actuaciones englobadas en el I Plan Estratégico de Formación Profesional en el ámbito educativo 2019-2022, aprobado con la finalidad mejorar la correspondencia entre la Formación Profesional reglada y la detección de necesidades del mercado laboral, dentro de un sistema más flexible y mediante una participación más activa y permanente de los agentes sociales.

Pero el mayor impulso a la Formación Profesional se ha iniciado más recientemente, con un ambicioso Plan transformador de la Formación Profesional en España. El 22 de julio de 2020 fue presentado el Plan de Modernización de la Formación Profesional que pretende, a través de la colaboración público-privada, garantizar una formación y cualificación profesional que facilite tanto la incorporación como la permanencia de la población en el mercado laboral, dando así cobertura a las necesidades del sector productivo y respuesta a la creciente oferta de puestos de trabajo que requieren una cualificación intermedia.

El motor de este Plan de Modernización de la Formación Profesional es el I Plan estratégico de la Formación Profesional, aprobado en Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2019, que está integrado por nueve ejes, que se estructuran a su vez en 16 objetivos estratégicos, teniendo por finalidad crear un ecosistema de relanzamiento económico desde la apuesta por el capital humano y el talento.

La apuesta decidida del Gobierno por la construcción de un nuevo modelo de formación profesional ha quedado reflejada a nivel competencial, con la asignación al Ministerio de Educación y Formación Profesional de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de formación profesional del sistema educativo y para el empleo. Igualmente se evidencia en diferentes documentos publicados recientemente, como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o el Plan de Garantía Juvenil Plus.

Entre las 20 principales reformas del Plan de recuperación, transformación y Resiliencias, en el que se recoge la información oficial sobre la estrategia española para canalizar los fondos destinados por Europa a reparar los daños provocados por la crisis del COVID-19 y, a través de reformas e inversiones, construir un futuro más

²¹⁶ Véase un análisis exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en Comisión Europea: Informe sobre España 2019, SWD (2019) 1008 final.

sostenible, esté la Modernización y Refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad.

Concretamente, en el marco de su componente 23, titulado “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, se recogen un conjunto de actuaciones con la finalidad de corregir los desequilibrios, desigualdades sociales, y la desigualdad entre hombre y mujeres a fin de alcanzar la paridad y disminuir la brecha de género en formación, ya que las brechas tradicionales de educación se mantienen también cuando acceden al mercado laboral. Por ello, aunque el colectivo destinatario de las actuaciones son las personas adultas, se le da prioridad a las mujeres y a las personas que viven en zonas despobladas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la pandemia COVID-19 ha provocado que la brecha digital y tecnológica en el acceso a la información, los conocimientos y la educación se acrecienta, por lo que una de las inversiones del Plan va dirigida a implantar una oferta modular con itinerarios formativos adaptados a las necesidades específicas de las personas trabajadoras, ocupadas y desempleadas para que adquieran el conjunto de competencias propias de perfiles individualizados a la carta. Concretamente, se centrará la atención en las necesidades de las personas trabajadoras, ocupadas y desempleadas de las áreas rurales, y se tendrá en cuenta el balance de género en los beneficiarios de las acciones. Otra parte de la inversión se centra en la flexibilización y accesibilidad de la Formación Profesional, a través de las Aulas Mentor. A su vez, la mayor flexibilización en la formación tendrá un especial impacto positivo sobre las mujeres, con más dificultad para conciliar por su doble rol de trabajadora y cuidadora.

Pero es el Componente 20 el que de forma específica incorpora una parte de las reformas y planes transformadores que España está realizando en materia de Formación Profesional, teniendo como aspecto clave la modernización e impulso del tejido productivo y laboral, para cuya consecución se considera imprescindible la ampliación de la oferta de plazas de formación profesional para terminar con el déficit estructural del sistema educativo de España y aproximarlos al promedio europeo, de forma que las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo den respuesta a las demandadas por el mercado de trabajo. Así, tiene por objeto la transformación y modernización del sistema de formación profesional, de tal forma que se configure como uno de los ejes vertebradores de un nuevo modelo económico basado en el conocimiento, capaz de dar respuesta a las constantes transformaciones de los sectores productivos, mantener la empleabilidad de trabajadores, y por extensión mejorar la productividad y la competitividad de las empresas. Este objetivo general se concreta en diferentes objetivos específicos:

- a. Lograr un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y la necesidad del mercado laboral de cualificación del capital humano, de tal forma que en nuestro país se llegue a los estándares previstos de, aproximadamente, un 50% de población activa con un nivel medio de cualificación, y no más de un 14% con un nivel bajo de cualificación. Como ya se ha indicado, actualmente la situación está entre 20 y 25 puntos de desajuste con respecto a estas

previsiones. Con este objetivo se da respuesta al déficit existente actualmente de técnicos intermedios y superiores de formación profesional en España en comparación con el resto de países de la Unión Europea, que viene provocando un estancamiento del tejido productivo, la competitividad y la empleabilidad de las personas.

- b. Este equilibrio en el número de personas por nivel de cualificación, debe ir acompañado de un equilibrio entre las cualificaciones y los perfiles profesionales existentes en la actualidad y previstos como emergentes en el futuro, con especial atención a la digitalización y la sostenibilidad medioambiental. En este sentido, atendiendo a las nuevas demandas de los sectores productivos, será necesaria la revisión de las titulaciones actuales, así como el diseño de otras nuevas que respondan a competencias emergentes, para las que las empresas detectan dificultades de cobertura.

En el Propio Plan de Recuperación se identifican los doce sectores estratégicos en los que se intensificará la formación profesional del capital humano: Nueva tecnología avanzada de la información; Máquinas-herramienta automatizadas y robótica; Equipos aeronáuticos; Equipo de transporte ferroviario moderno; Vehículos basados en energía y equipos nuevos; Maquinaria agrícola; Nuevos materiales; Biofarmacia y productos médicos avanzados; Cadena de consumo: Fabricantes y distribuidores; Hostelería y turismo y Servicios de atención a personas; y Construcción y Rehabilitación de edificios.

- c. Alcanzar una amplia mayoría de población activa con titulación y/o acreditación profesionalizante como paso previo para hacer accesible la cualificación y recualificación a todos los trabajadores y trabajadoras. Se trata de un reto relevante la acreditación de las competencias adquiridas por la experiencia profesional, teniendo en cuenta que el 49% de la población activa no dispone de una acreditación de sus competencias profesionales.
- d. Establecer un sistema de formación profesional que acompañe a las personas desde antes de terminar la escolaridad obligatoria y durante toda su vida laboral, lo que hace preciso la modificación radical del sistema de formación profesional en España, integrando los dos sistemas de formación profesional que hasta ahora se han venido diferenciando, el perteneciente al sistema educativo y la formación profesional para el empleo.

Con la consecución de estos objetivos se pretende conseguir: una reducción del mismatch en las cualificaciones requeridas por el sector privado y ofertadas por el sistema educativo; un incremento del capital humano a medio y largo plazo, influyendo sobre el crecimiento potencial de la economía; y una reducción de la probabilidad de desempleo y exclusión social de estas personas en el futuro, redundando en unas mejores perspectivas laborales y personales.

Otra de las herramientas recientes dirigidas a combatir el desempleo juvenil, como ya se ha analizado, es el Plan de Garantía Juvenil Plus, en el que también se incluye entre sus medidas las iniciativas de formación dual (medida 23), pretendiéndose fomentar

la Formación Profesional Dual desde el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. A tal fin, está previsto:

- Implementar un modelo de iniciativas formativas duales, que conectará la Formación Profesional con una oportunidad laboral real y remunerada en empresas locales;
- Acompañamiento tutorizado personalizado a lo largo de todo el proyecto, incrementando el tiempo de duración de 12 a 18 meses;
- Mejorar los procesos de selección de las personas participantes, que estarán conectadas con las políticas activas de empleo a través de los itinerarios personalizados de inserción y que serán desarrollados por la red de orientadores del Sistema Nacional de Empleo;
- El desarrollo de programas en alternancia donde se combinan acciones de formación de certificados de profesionalidad y otras especialidades formativas con empleo en empresas en sectores estratégicos y emergentes;
- El fomento de la contratación en empresas, finalizado el periodo de formación.

Estas referencias específicas a la Formación Profesional, apostando por un cambio en su configuración con el que se aborden los problemas de los que adolece, ya hacía previsible la aprobación de un instrumento normativo con el que se afrontara de manera decidida en España la regulación de una Formación Profesional de calidad en España.

4. LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Para combatir los diferentes problemas claves en nuestra economía, como la alta tasa de desempleo juvenil (una de las más altas de Europa), las bajas tasas de matriculación de alumnos en Formación Profesional, el abandono escolar, la falta de profesionales preparados para cubrir un gran número de ofertas de empleo con personas formadas con cualificación intermedia (técnicos básicos, medios y superiores), el insuficiente reconocimiento de la capacidad y habilidades laborales que permiten una movilidad del trabajador con experiencia pero sin titulación que lo acredite; y la readaptación de profesionales a ámbitos y sectores con mayores y mejores expectativas de empleo y sueldo, el Consejo de Ministros aprobó el 7 de septiembre de 2021, la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, que consolida una oferta formativa única, flexible y acreditable, dirigida tanto a estudiantes como a trabajadores, contando con una financiación de 5.474 millones de euros, de los cuales 1.550 provienen de los Fondos de Recuperación y Resiliencia europeos.

Cabe precisar que en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2022, se destina una partida importante a la transformación de la formación profesional en las que están incorporados los 2.076 millones de los fondos europeos. A lo que se le suman

750 millones para Empleo Joven, además de los 1.412 millones con que cuenta el Plan Nacional de Competencias Digitales.

Para incrementar el potencial de la Formación Profesional, previamente ya existía el compromiso de poner en marcha 200.000 plazas de Formación Profesional en cuatro años, de las cuales ya se han financiado 120.000 en el curso 2020/2021, otras 60.000 se financiarán en el curso 2021/2022 y el resto se pondrán en marcha antes de 2023.

Se trata de un esfuerzo por modernizar y transformar la Formación Profesional en España, en un contexto de desempleo muy extendido que exige una atención especial a los jóvenes poco cualificados.

Es el resultado de un largo proceso de diálogo y negociación con la comunidad educativa, empresarios, sindicatos y Comunidades Autónomas, que requerirá su aprobación en el Congreso de los Diputados, siendo deseable conseguir el consenso por parte de los grupos parlamentarios en la aprobación de la Ley, al tratarse de un buen mecanismo para invertir en la modernización de la economía y reducir el desempleo juvenil.

El texto consolida un sistema único de Formación Profesional, que integra la Formación Profesional del sistema educativo y la Formación Profesional para el empleo en un solo modelo al servicio tanto de estudiantes como de trabajadores, permitiendo la actualización continua de sus competencias profesionales. Ahora bien, son numerosos los preceptos del Proyecto de Ley en los que se aprecia el acercamiento entre las medidas educativas y las medidas laborales, siendo claro y manifiesto por ejemplo en la parte relativa a los programas formativos en empresas u organismo equiparado (art. 74), dirigidos a personas que, disponiendo de un contrato de trabajo, deseen cursar el correspondiente programa manteniendo su status de trabajador, bajo la modalidad de contrato pertinente de acuerdo con la normativa aplicable. Con la intención de evitar posibles disfunciones en el proceso de formación de las personas trabajadoras, se especifica en el Proyecto que tanto el programa como la formación impartida se desarrollará sin perjuicio de las competencias de la Administración Laboral en material de formación de las personas trabajadoras.

Igualmente, en toda lógica se dispone que ambos Ministerios mantendrán la necesaria coordinación que asegure la complementariedad, por una parte, del sistema de formación profesional y por otra, de la formación y capacitación laboral vinculada a las políticas activas de empleo y a la formación en el trabajo (art. 114 Proyecto de Ley). Además, las concreciones de la Ley se entenderán sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social en relación a la formación en el trabajo, la orientación para el empleo y la regulación de la cuota de formación profesional y su afectación, que se regulará de acuerdo con su normativa específica.

La estrecha relación entre los dos subsistemas de Formación Profesional (educativo y laboral), se recuerda el título competencial laboral recogido en el art. 149.1 7. CE para dejar constancia de que es competencia exclusiva del Estado «el desarrollo de la presente Ley en todo aquello que no se refiera a la regulación de la formación profesional

en el ámbito del Sistema Educativo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (disposición final octava).

La nueva regulación consta de los siguientes aspectos claves:

a. Oferta única, modular y flexible de Formación Profesional:

La nueva normativa establece una oferta única pero modular, de forma que toda la Formación Profesional (FP) se integra en un sistema único, pudiendo progresar a través de cinco grados ascendientes, con la intención de que el alumno pueda diseñar y programar itinerarios formativos propios en función de sus expectativas profesionales, circunstancias personales y necesidades laborales. De esta forma, se pone fin al doble modelo que existía de una formación profesional educativa y una formación profesional para el empleo, al mismo tiempo que se dota de mayor flexibilidad y accesibilidad al sistema.

Los grados se organizan de la siguiente manera (arts. 28-54):

Grado A. Integra las ofertas más básicas del nuevo Sistema Nacional de Formación Profesional y garantizan la obtención de una acreditación parcial de competencias.

Grado B. Certificado de Competencia Profesional. Se obtendrá al superarse dicha formación o mediante la acumulación de varios títulos del anterior nivel.

Grado C. Certificado Profesional, que corresponde a varios módulos profesionales.

Grado D. Se corresponde con los ciclos formativos de Formación Profesional, (Grado Básico, Grado Medio y Grado Superior), en los que se incluirá un proyecto intermodular, así como la innovación, la investigación aplicada y el emprendimiento Ciclos Formativos.

Grado E. En este grupo se integran los cursos de especialización que tendrán una duración de entre 300 y 800 horas. Quienes superen un curso de especialización obtendrán un título de Especialista (Grado Medio) o Máster Profesional (Grado Superior).

En lo que respecta a la mejora de la accesibilidad a la formación profesional, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se apuesta por la creación de “Aulas Mentor”. Estas aulas acercan la formación no formal, pero con referencia en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, a entornos poblacionales rurales y/o en riesgo de despoblación. Atiende, además, con carácter preferente, a la formación de la mujer en el ámbito rural, abriendo nuevas oportunidades de aprendizaje y de generación de empleo, contribuyendo con ello a la fijación de la población y la reducción de la brecha de género.

La inversión destinada a implementar esta actuación irá dirigida a aquellos municipios con menores opciones formativas, atendiendo a los objetivos asociados a la distribución equilibrada de la población y a la prestación de servicios en zonas rurales. En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia,

se especifica que la previsión es llegar a 2.250 municipios en tres años, que se sumarían a las aulas Mentor ya creadas con cargo a créditos de años anteriores, siendo el módulo aplicado de 4.000 euros por aula.

b. Carácter dual: general o intensiva

A partir de la aprobación de la Ley, toda la oferta en ciclos de los Grados C, D y E tendrá carácter dual y conducen a la expedición de un Certificado Profesional, un Título de Formación Profesional, un Título de Especialista o un Máster Profesional, que podrán efectuarse conforme a dos regímenes duales, general y avanzado o en alternancia, diferenciados en función de: la duración de la estancia en empresa u organismo equiparado, la significación de la estancia en la empresa u organismo equiparado en el desarrollo del currículo, el estatus de la persona en formación (art. 65). De esta forma se garantiza que todos los estudiantes de Formación Profesional tengan posibilidad de un periodo de formación y de prácticas en la empresa. Estará dividida en dos tipos:

- Formación Profesional Dual general: tendrá un periodo de prácticas de entre el 25% y el 35% de la duración total de la formación y el compromiso de la empresa de asumir hasta un 20% de los contenidos y resultados de aprendizaje del currículo. Esta modalidad de FP dual tiene naturaleza de formación práctica tutorizada no generadora de vinculación contractual con el centro de trabajo, ni percepción de remuneración alguna (art. 66).
- La Formación Profesional Dual avanzada, con una formación en empresa entre el 35% y el 50% de la duración total de la formación, así como la impartición por parte del centro de trabajo de hasta un 40% de los módulos profesionales del currículo. A diferencia de la Formación Profesional dual general, esta modalidad de Formación Profesional dual constituirá una relación contractual retribuida del estudiante con la empresa, a través de un contrato de formación entre el estudiante y la empresa en los términos que determine la legislación laboral (art. 67). La norma remite a la regulación laboral del contrato de formación, recogida en el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores.

El contacto con la empresa se producirá a partir del primer trimestre de formación, contando cada alumno con un plan personalizado, de forma que se les da un mayor protagonismo a las empresas y cómo estas forman al alumnado. Pero la mayor novedad reside en la incorporación de la figura del tutor dual del centro y del tutor dual de empresa que llevarán a cabo, entre otras tareas, la evaluación de los aprendizajes del alumnado en cada uno de sus respectivos espacios, con independencia de que la evaluación final sea responsabilidad del centro educativo (arts. 60, 61 y 63). Además, cabe destacar que el periodo de formación práctica del alumno en el centro de trabajo se podrá desarrollar en varias empresas, lo que podría posibilitar una mayor implicación de pymes y microempresas en el proceso.

Para esta unificación la ley ordena un sistema de formación con un catálogo nacional de estándares de competencia profesionales (hasta ahora el catálogo nacional de cualificaciones profesionales, regulado en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que ha venido constituyendo la base y el referente para elaborar la oferta formativa: títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad) con familias profesionales y niveles en función de la complejidad de la formación. A lo que se añade un nuevo registro estatal de formación profesional.

- c. Mejorar la acreditación de las competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral y vías no formales de formación de las personas sin titulación profesionalizante (arts. 16-18). El texto fortalece el procedimiento abierto de manera permanente iniciado en marzo de 2021 con la aprobación del Real Decreto 143/2021. Hasta ahora, la acreditación oficial a la persona candidata, previa evaluación de sus competencias profesionales adquiridas por la experiencia profesional ha sido lento y poco eficiente, permitiendo que tan solo 300.000 personas pudieran acreditar sus competencias en una década. Además, debe tenerse en cuenta los datos de la última Encuesta de Población Activa, que reflejan que el 46% de la población activa carece de titulación o cualificación profesionalizante, lo que resta valor añadido a las empresas y sitúa a los trabajadores en una situación más vulnerable. Con el nuevo sistema el Gobierno prevé que más de tres millones de personas puedan acreditar sus competencias en los próximos cuatro años, de las cuales 450.000 se inician este año.

Para la acreditación de las competencias profesionales se va a implementar la apertura de un proceso permanente de convocatoria abierta de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales, se va a incorporar la acreditación de competencias básicas en los procedimientos, y se pondrán en marcha planes de acreditación de competencias por sectores y empresas, con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales de cada sector²¹⁷.

- d. Conexión con la Universidad. El texto del Proyecto de Ley también regula la relación entre las enseñanzas de formación Profesional y las universitarias, estableciendo un nuevo modelo de colaboración a través del cual se promoverá el reconocimiento mutuo, en calidad de créditos de educación superior, de las enseñanzas de formación profesional de grado y las enseñanzas universitarias, lo que permitirá transitar sin obstáculos entre los dos sistemas, en ambos sentidos, y trabajar en proyectos conjuntos. Además, se contempla el préstamo de espacios para optimizar recursos. Todo ello requerirá la firma de convenios de colaboración entre las universidades y los Gobiernos autonómicos (art. 49).
- e. Incorpora el bilingüismo y la formación en lenguas extranjeras. En el Proyecto se contempla igualmente la creación de dobles titulaciones, fruto de acuerdos

²¹⁷ Así se recoge en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su componente 20, 2021, pág. 15.

internacionales, que permitan adquirir simultáneamente el título en dos países. Asimismo, se aborda la regulación de los centros extranjeros que impartan Formación Profesional en España y que haya estancias en centros de trabajo de otros países (arts. 106-109).

- f. Nuevo catálogo de ofertas de Formación Profesional. La nueva Formación Profesional posibilitará que las empresas puedan obtener los perfiles profesionales que necesiten, así como adaptar la formación de los trabajadores a los cambios del mercado. A tal fin, en los dos últimos años el Gobierno ha puesto en marcha 25 nuevas titulaciones acordes a los sectores emergentes²¹⁸ (arts. 93-101). Así se da respuesta a la necesidad de invertir en políticas de capacitación eficaces para ayudar a las empresas, a las start-ups y a los trabajadores a afrontar la transición a profesiones y sectores con un elevado potencial de crecimiento, incluidos los relacionados con tecnologías verdes. En este sentido, será preciso redoblar los esfuerzos para promover una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, así como vincular la formación a las personas en lugar de a los puestos de trabajo. A ello hay que añadir la puesta a disposición de “microformaciones”, unidades formativas de corta duración de 30 o 50 horas, accesibles para cualquier ciudadano, que una vez cursada pasarán a formar parte de la mochila formativa de la persona que la ha adquirido.
- g. Orientación profesional a lo largo de la vida: se prestará a personas, empresas, organismos e instituciones de manera diferenciada y, además, en el marco de cualesquier oferta de formación profesional. En su desarrollo se adoptará un planteamiento holístico de apoyo y asistencia en el aprendizaje, favoreciendo la formación a lo largo de la vida y el ajuste entre competencias poseídas y requeridas individual o colectivamente, incluyendo la información, el asesoramiento y el acompañamiento. Las administraciones deberán proporcionar a los usuarios las informaciones y guías para la consideración de todo tipo de opciones formativas y profesionales en la elección o redefinición de los itinerarios de formación, cualificación y ejercicio profesional, garantizando la calidad del servicio de orientación (art. 93). Para que sea posible, igualmente se impone la administración responsables del servicio de orientación profesional velar por la formación inicial y continua de los profesionales que operen en dichos servicios, que deberán poseer conocimientos prácticos específicos, capacidades para interpretar la información y las previsiones sobre el mercado laboral, competencias digitales, conocimientos sobre el funcionamiento del sistema de formación profesional y conocimientos sobre instrumentos de financiación de

²¹⁸ Cabe recordar que actualmente en el ámbito de la Formación Profesional del Sistema Educativo se ofertan 186 títulos de Grados Básico, Medio y Superior, así como 7 Cursos de Especialización. Estas titulaciones se agrupan en 26 familias profesionales que corresponden a la totalidad de los sectores productivos del país. Las cifras globales de alumnado matriculado indican que en los estudios de Formación Profesional el alumnado masculino alcanza el 55,5%, mientras que el alumnado femenino alcanza el 44,5%, lo que representa una diferencia porcentual superior a diez puntos. Son datos extraídos del nuevo Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia.

la formación (art. 101). Entre las condiciones de prestación de la orientación destaca la individualización creciente de la orientación, que se garantiza con el fin de ofrecer información, orientación y formación adaptadas a las necesidades de grupos de difícil acceso, como son los jóvenes en riesgo de exclusión, los estudiantes que abandonan prematuramente los estudios (art. 97).

- h. Nuevos instrumentos de gestión: Con la nueva normativa se crea un Registro Estatal de Formación Profesional, que permitirá el acceso de cualquier ciudadano a obtener un informe de vida formativa-profesional actualizado con su experiencia formativa. Junto a ello, se crea un Catálogo Modular de Formación Profesional, en el que se determinarán los módulos profesionales vinculados a cada uno de los estándares de competencia, y un Catálogo de Ofertas de Formación Profesional, que determinará el conjunto de formaciones disponibles. Recuérdese que el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales es el instrumento del Sistema Nacional de las Cualificaciones y Formación Profesional que ordena las cualificaciones profesionales identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional (arts. 14 y 15).
- i. Profesores especialistas: la futura Ley prevé la creación de un nuevo cuerpo de profesores especialistas en sectores singulares de Formación Profesional, además de incluir como docentes de Formación Profesional a los profesores y formadores que prestan servicios en centros o entidades no pertenecientes al Sistema Educativo. El borrador del Proyecto también facilita que los docentes actualicen su formación con estancia en empresas (arts. 85 y 86).
- j. Centros complementarios. A partir de la aprobación de la nueva Ley, las dos redes hasta ahora independientes, la del sistema educativo y los centros y entidades autorizadas para la Formación Profesional para el empleo, serán complementarias, estando todos los centros inscritos en el Registro Estatal de Centros de Formación Profesional (art. 19).
- k. Internacionalización de la Formación Profesional: está previsto que la nueva Ley regule la participación en proyectos y organismos internacionales, la convocatoria de proyectos de formación entre centros españoles y extranjeros, así como la movilidad de alumnado y profesorado entre centros de distintos países. Además, incluye la creación de dobles titulaciones y la oferta bilingüe (arts. 106-109).
- l. Transformación digital de la formación profesional. Una parte de la inversión de los fondos europeos irá dirigida a la inclusión, como elemento transversal en todos los sectores productivos, de la digitalización, para lo que se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:
 - La formación digital y verde aplicada a los sectores productivos para los docentes de Formación Profesional, de tal forma que estos, en su actividad profesional, sirvan como palanca del despegue digital y sostenible de nuestra fuerza productiva. El objetivo es alcanzar la formación de 25.281 docentes en un año.

- La conversión de aulas en espacios de tecnología aplicada que permitan, desde los centros educativos, acercar la tecnología que encontrarán en las empresas a las personas que en ellos se están formando.
- La creación de aulas de emprendimiento en centros públicos de Formación Profesional, entendiéndose que el emprendimiento es parte indispensable e indisoluble de la competencia profesional y que garantiza la progresión individual de los ciudadanos.
- La creación de una red de 50 centros de excelencia, que estimulen desde el ámbito del centro educativo la investigación y la mejora constante de los programas y metodología.

La Ley responde así, en la línea de diversas normas y documentos internacionales, al derecho reconocido a la persona a: una educación, formación y aprendizaje inclusivos, continuos, permanentes y de calidad, que permita mantener y adquirir capacidades para participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral, que establece el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 4 c); la asistencia personalizada y tempestiva para mejorar las perspectivas de empleo o trabajo autónomo, incluyendo la orientación y ayuda para la formación y el reciclaje, y la formación durante las transiciones profesionales, que establece el Pilar Europeo de Derechos Sociales (art. 4 d).

Ahora bien, estos cambios no serán inmediatos sino que aunque la Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, está previsto un dilatado calendario de aplicación (Disposición final quinta), de forma que, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el gobierno «aprobará en un plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor el calendario de implantación de esta ley, que tendrá un ámbito temporal de cuatro años, a partir de la entrada en vigor de la misma. En dicho calendario se establecerá la implantación de los programas formativos de las ofertas a las que hace referencia el Título II de esta norma».

Además, con la aprobación de esta Ley se desencadenan otras reformas necesarias para conseguir la armonía en su planteamiento y objetivos a alcanzar. Así, el Ministerio de Trabajo y los representantes de los trabajadores vienen considerando primordial una reforma en el contrato de formación para que vaya en consonancia con la reciente configuración de la Formación Profesional, con la que se pretende potenciar la simbiosis entre el mundo educativo y la empresa, entre otras finalidades. Dicha adaptación requerirá el ajuste de los periodos de tiempo en los que se deberá llevar a cabo la formación y una redefinición en las condiciones de aquellos que podrán acceder a estos contratos, siendo algunos de los aspectos en los que se está centrando la negociación de la reforma de esta modalidad contractual, que está en periodo de negociación.

5. VALORACIÓN DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA NUEVA REGULACIÓN

Con la nueva Ley de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, se pretende dar un fuerte impulso a la Formación Profesional, previéndose un importante avance en este modelo formativo en los próximos años.

Debe destacarse, la decisión con la que se abordan diferentes problemas de los que adolece el sistema de Formación Profesional actualmente, ofreciendo soluciones para dotar de calidad al modelo, contribuyendo a la mejora de su prestigio social y adaptando los contenidos que reciben los alumnos. Concretamente permitirá resolver problemas como:

- a. La dificultad de acreditar las competencias adquiridas a través de una dilatada experiencia profesional ante la imposibilidad de certificarlas.
- b. La dificultad de las empresas para cubrir vacantes de nivel intermedio de cualificación, ante la falta de respuestas que se adapten a las necesidades de la nueva y cambiante economía.
- c. La escasa cooperación entre los centros de formación profesional y las Universidades.
- d. La rigidez del sistema de Formación Profesional actual.
- e. La poca adaptación a las necesidades de los aprendices y de las empresas.
- f. La escasa calidad formativa garantizada.
- g. La falta de adecuación del catálogo de especialidades formativas a los cambios profesionales y a las cualificaciones demandadas por un mercado de trabajo en continua mutación.
- h. Débil integración de los servicios de empleo y formación.
- i. Acompañamiento no individualizado.
- j. La escasa inversión en la formación y reciclaje profesional de los trabajadores.

Para alcanzar dicho avance, resultará fundamental contar con el tejido empresarial, que en España está compuesto principalmente por pequeñas y medianas empresas (en un 99,8%). Para motivar dicha colaboración, será necesario contar con un sistema de incentivos para atraer y captar a empresas colaboradoras que acojan estudiantes de la Formación Profesional dual, tanto en su versión general como intensiva. En ese sentido, disponer de empresas formadoras idóneas para el desarrollo de proyectos de Formación Profesional dual resulta un elemento crítico para la calidad del modelo.

Debe valorarse positiva la integración de los dos subsistemas de Formación Profesional en un sistema único bajo la competencia de un único ministerio ya que con ello se dota al mismo de mayor racionalidad, eficacia y eficiencia aplicada a la cualificación y recualificación de la formación de las personas, poniéndose a disposición de todas ellas todos los recursos de formación y el mejor sistema para que sea más accesible.

Por otro lado, el hecho de que la formación profesional sea en su conjunto dual, es sin duda un gran acierto, por su vinculación con el tejido empresarial y por la experiencia laboral adquirida por los alumnos durante el periodo de prácticas. Sin embargo, para que ésta funcione será preciso incrementar la flexibilidad real y la coordinación entre la Administración pública y la empresa, además de conocer cuáles son las necesidades y las posibilidades de una implementación óptima de un sistema de calidad en las organizaciones empresariales.

Igualmente relacionado con la calidad del sistema de formación, está la percepción que el ámbito empresarial tenga de los estudiantes de Formación Profesional, ya que, si la parte contratista considera que dichos estudiantes pueden aportar a la empresa un valor importante en términos de formación, experiencia profesional, competencias y habilidades profesionales, estará asegurado su compromiso con dicho sistema y la contratación de los futuros titulados. Hay que tener en cuenta que ha venido apreciándose una relación entre la tasa de paro de las personas jóvenes y su nivel de estudios, de forma que a mayor nivel de estudios, menor es la incidencia del desempleo. Así, el 41,1% de las personas menores de 29 años desempleadas tiene un nivel bajo de estudios, frente al 30,5% que cuenta con estudios altos²¹⁹.

Esto puede deberse a los problemas que ha venido lastrando la Formación Profesional durante años. Con la nueva regulación, dicha relación entre el nivel de estudios y el empleo puede verse alterada, pues la nueva configuración de la Formación Profesional permite que la formación y las competencias de los estudiantes se ajusten a las necesidades del mercado laboral de forma ágil y rápida, al mismo tiempo que se incrementa la calidad formativa y práctica de los estudiantes, aspectos que serán valorada tanto por las personas jóvenes a la hora de decidir qué estudiar como por el ámbito empresarial en los procesos de selección de personal.

Ahora bien, la oferta formativa debe responder tanto a las necesidades de cualificación y competencias demandadas por el mercado laboral como a las expectativas personales y profesionales del alumnado, lo que exige que exista una adecuada y suficiente oferta de ciclos formativos que satisfaga ambas necesidades, lo que ayudaría a romper una de las barreras que dificulta la expansión de la Formación Profesional.

En el ámbito laboral, también es relevante destacar el impulso que se le quiere dar a la formación continua de los trabajadores, de manera que la formación profesional esté presente durante toda la vida, lo que es favorable tanto para el trabajador, al mejorar su empleabilidad, como para la empresa, al tener empleados mejor preparados tanto en su propia especialidad como en otras competencias transversales como las *Soft skills* o habilidades blandas, lo que la hacen más competitivas. Por otro lado, los empleados acceden a oportunidades de crecimiento profesional y personal, lo que aumenta su motivación y compromiso con la compañía. Este refuerzo es importante y necesario porque en un entorno tan cambiante como el actual la formación continua resulta fundamental para el desarrollo y la supervivencia de un negocio, pues se exige una resiliencia y capacidad de adaptación constante que requiere que la formación de los

²¹⁹ Véase, CES: Jóvenes y mercado de trabajo en España, informe núm. 2, 2020, pág. 106.

trabajadores sea continua y flexible para adaptarse a las demandas del mercado. Ahora, como ya se ha comentado, se debe priorizar la formación en competencias digitales, siendo positiva la flexibilidad que ofrece la formación online que hace que sea mejor acogida por las dos partes de la relación laboral.

Así, con la aprobación de la nueva Ley reguladora de la Formación Profesional, se inicia un nuevo periodo en el que se espera resolver los problemas de los que venía adoleciendo este nivel educativo en España y alcanzar los retos de futuro atendiendo a los requerimientos del mercado y a la situación educativa y laboral de los españoles.

Para que esta andadura tenga un buen comienzo será preciso:

- Aprovechar la oportunidad que supone la inversión en Formación Profesional de los fondos europeos.
- Realizar una rigurosa prospección del mercado identificando las necesidades de cualificación teniendo en cuenta la información facilitada por los futuros empleadores.
- Facilitar el acceso y la información sobre todos los aspectos relacionados con la nueva formación profesional dual, único, modular, flexible y adaptado a las necesidades laborales.
- Responder a las exigencias y requerimientos de nuestra economía, entendiéndola como una oportunidad para su impulso y para la capacitación para el empleo tanto de las personas que se incorporan al mundo laboral así como aquellos trabajadores que precisan una readaptación y reciclaje para un mejor currículum profesional.

Todo ello a la espera de que con esta nueva regulación de la formación profesional se aporte mayores facilidades y no se añadan nuevas trabas al sistema.

CAPÍTULO VI.

COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES. EFECTOS EN EL EMPLEO

1. COMPETENCIAS TECNOLÓGICAS Y DIGITALES (*DIGITAL SKILLS*)

1.1. Las competencias digitales como requerimiento profesional

En los dos últimos siglos, nuestra sociedad y especialmente los diferentes sistemas productivos, han experimentado grandes revoluciones industriales que han cambiado notablemente la realidad social y laboral de nuestro tiempo.

Con la transformación digital, entendida como la incorporación de la tecnología en el núcleo de las actividades de las empresas, con independencia del sector de actividad o dimensión de la misma, se ha dado paso a la expansión de las tecnologías en los sistemas y estructuras de producción²²⁰. Por ello, se puede afirmar que la transformación digital ya supone en la actualidad una gran redefinición del mercado laboral, que se hará mucho más intensa y visible en el futuro. Esta transformación digital implica una transformación en la mano de obra, de forma que mientras los trabajos rutinarios con horarios rígidos van perdiendo peso, la flexibilidad, la adaptación, la renovación continua de conocimientos y el liderazgo de los empleados son capacidades fundamentales en la actualidad, aunque en la práctica se demuestra que la transformación digital se produce a una velocidad que supera a la capacidad de cambio en la mano de obra, lo que queda reflejado en los procesos de selección de personal ante las demandas de las empresas. En este sentido, algunos estudios han puesto de manifiesto que mientras las vacantes para cubrir puestos de trabajo con perfil tecnológico aumentan un 40%, las personas candidatas a cubrir esos puestos de trabajo lo hacen en un 7,6%²²¹.

En consecuencia, pese a que la tasa de desempleo en España es de las más altas de Europa, afectando especialmente a los jóvenes, las empresas encuentran dificultades

²²⁰ Así lo ponía de manifiesto DE LA TORRE, J.M. (Presidente y Consejero Delegado de Hewlett Packard Enterprise España y Portugal), en el artículo titulado “Impacto de la digitalización en el empleo”, Universidad Complutense de Madrid, *Alumni*, (Puede consultarse en <https://alumni.ucm.es/alumni/m/articulos/view/Impacto-de-la-digitalizaci%C3%B3n-en-el-empleo>).

²²¹ PARDO, M.: *Digital Talent Overview*, Barcelona, 2019. (acceso a la URL: <https://barcelonadigitaltalent.com/report/digital-talent-overview-2019/>).

para encontrar el perfil adecuado para cubrir nuevas áreas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), lo que da muestra de la existencia de un problema de base. Concretamente, para responder a las exigencias de los usuarios y adaptarse al ritmo de crecimiento de la era digital son necesarios profesionales en Inteligencia Artificial, para la aplicación del Big Data, o de Marketing Digital, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, si analizamos la situación actual y realizamos una proyección de futuro, ya observamos una carencia importante de profesionales de determinados ámbitos de las tecnologías de la información y la comunicación, estimándose que la demanda de empleo en el sector de las tecnologías digitales, ciencia e ingeniería, crecerá un 16% entre 2016 y 2030²²². Con carácter general, estos nuevos puestos de trabajo requerirán un nivel de formación elevado²²³.

Se trata de un problema ante el que la Universidad y las empresas deben trabajar de manera conjunta para resolverlo.

Medidas como las implantadas en España, centradas en reformas legales, subvenciones o actuaciones sindicales han demostrado que no son efectivas o al menos suficientes para proteger el empleo. En la era de la digitalización y de los nuevos recursos tecnológicos el empleo se transforma, de forma que ya no podemos pensar en carreras profesionales tradicionales en las que se empieza y termina de trabajar sin dejar de pertenecer a la misma empresa. Las empresas demandan estructuras flexibles que permitan la adaptación a los cambios que acontezcan. En consecuencia, se prevé que el cambio de trabajo, de empresas, y los periodos de autoempleo será continuo, ya que el mercado demandará especialistas durante periodos cambiantes, lo que requerirá una adaptación permanente a las nuevas exigencias y la adquisición constante de nuevos conocimientos en función de la movilidad entre distintas empresas, ocupaciones o puestos de trabajo.

En la era de la revolución industrial a la que estamos asistiendo, la especialización en competencias tecnológicas así como en otras competencias alineadas a las nuevas necesidades del mercado, mejora las expectativas laborales de los jóvenes facilitando su empleabilidad, la promoción profesional y el disfrute de mejores condiciones laborales. Los datos así lo demuestran, habiendo en 2021 una demanda de 10.000 puestos tecnológicos que no se están cubriendo porque los jóvenes carecen de la formación que se requiere (programadores, informáticos, etc.). Si se realiza una comparativa europea, se comprueba que los niveles de competencias digitales básicas en España siguen siendo inferiores a la media de la Unión Europea, únicamente el 55% de las personas entre 16 y 74 años poseen capacidades digitales básicas (57% en la Unión Europea en su conjunto). En el ámbito académico, las personas tituladas en TIC en España representan el 3,9% del total, mientras que en el ámbito laboral el porcentaje de especialistas en TIC

²²² UE: *The Changing Nature of Work*, 2019.

²²³ SÁINZ, M., ARROLLO, L., CASTAÑO, C.: *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos*, Instituto de la Mujer para la igualdad de oportunidades, Ministerio de Igualdad, 2020, p. 45.

representa igualmente una proporción menor dentro de la población activa que la de la Unión Europea (2,9% frente a un 3,7% en la Unión Europea)²²⁴.

En consecuencia, se puede decir que no disponemos en la actualidad de personas preparadas en estos términos, resultando urgente los poderes públicos aborden este déficit en formación especializada para ajustarlo a los cambios que se están produciendo en el mercado laboral.

Los cuatro actores implicados, el Estado, la Universidad, los trabajadores, la empresa, deben tomar conciencia de la nueva realidad que impera en el mercado de trabajo. Así, el Estado debe adoptar estrategias y ponerlas en práctica para garantizar la evolución del empleo, tanto de los trabajadores asalariados como del trabajador autónomo, de la economía y de la sociedad en su conjunto. La Universidad y el sistema educativo en su conjunto, debe preparar a las nuevas y futuras generaciones para afrontar con éxito la transformación que empieza mucho antes de la incorporación al mundo laboral y que requiere de una educación en nuevas tecnologías y recursos digitales, que favorezca la adquisición de nuevas habilidades y competencias que permitan aprovechar las oportunidades que la transformación tecnológica y digital ofrecen. Del mismo modo, las empresas deben tomar conciencia de su deber de habilitar a sus empleados, ayudándolos a que evolucionen a través de técnicas como la formación, coaching, mentoring, shadowing, etc. Por su parte, los trabajadores, con independencia del puesto de trabajo que ocupen o del sector productivo en el que trabajen, deben tener una actitud positiva frente al cambio, con motivación e iniciativa para adaptarse a las nuevas exigencias productivas.

Y es que está ya demostrado que la digitalización seguirá creando nuevos empleos, muchos de ellos inexistentes en la actualidad, y al mismo tiempo provocará la desaparición de muchos trabajos que hasta la actualidad han tenido sentido pero que con la transformación digital dejarán de tenerlo, al poder prescindirse de los mismos. Igualmente, las nuevas tecnologías permiten la automatización de determinados procesos productivos que con anterioridad se realizaban manualmente requiriendo mayor esfuerzo y tiempo, por lo que implica una mejora en las condiciones laborales de los trabajadores²²⁵.

En definitiva, la historia viene demostrando que los empleos evolucionan, siendo preciso una renovación continua del conocimiento del trabajador, su rápida adaptación al cambio y la capacidad de emprendimiento, lo que se viene imponiendo como una cultura empresarial.

²²⁴ Comisión Europea: “Atendiendo al “Índice de la Economía y la Sociedad Digitales” (DESI), 2021. Puede consultarse en la URL <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2021>).

²²⁵ Véase en este sentido el estudio realizado por DURÁN BERNARDINO, M.: La incidencia de las nuevas herramientas tecnológicas y digitales en el trabajador, en VV.AA. MONEREO PÉREZ, J.L.(Dir.), TULLIO BARROSO, F.(Dir.), LAS HERAS, H.(Dir.), MALDONADO MOLINA, J.A. (Aut.), MORENO VIDA, M^a. N.(Aut.), El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente: *Congreso internacional*, Laborum, Murcia, 2018, págs. 1025-1046.

Durante la pandemia esta necesidad se ha hecho más evidente, de forma que con el objetivo de que la población activa (población mayor de 16 años, ocupada o desempleada) afronte reforzada y digitalizada la crisis económica posterior al Covid-19, se le ha dado un nuevo impulso a la digitalización en el marco de diferentes iniciativas y medidas, entre las que cabe destacar:

a. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se fija la hoja de ruta para acelerar una transición digital humanista en España, a través de inversiones y reformas que potencien las infraestructuras, competencias y tecnologías necesarias para una economía y una sociedad digital (segundo eje), en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025. Así mismo, dedica su componente 19 al Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*), que tiene como objetivo garantizar la formación e inclusión digital de la ciudadanía y los trabajadores, no dejando a nadie atrás en el proceso de transformación digital de la sociedad y la economía, para lo que se incluyen actuaciones con perspectiva de género que abarcan desde la escuela hasta la universidad, pasando por la recualificación (upskilling y reskilling) en el trabajo.

Se dirige así al conjunto de la población, y pone especial atención al cierre de la brecha de género y al impulso de la formación en las zonas en declive demográfico. A tal fin, se articula a través del Plan Nacional de Competencias Digitales, que constituye a su vez uno de los principales planes de la agenda digital del Gobierno España (España Digital 2025), estructurándose en cuatro ejes de actuación que actúan sobre un conjunto de retos a bordar:

- La formación digital transversal para la ciudadanía (ciudadanía digital), con énfasis en la capacitación digital de mujeres y niñas, para que todas las personas puedan, entre otras acciones, comunicarse, comprar, realizar transacciones o relacionarse con las Administraciones utilizando las tecnologías digitales con autonomía y suficiencia;
- El desarrollo de competencias digitales para la educación, desde la digitalización de la escuela hasta la universidad, pasando por la Formación Profesional. Para conseguirlo, el Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo contempla la dotación de dispositivos digitales para el alumnado de colectivos vulnerables, la creación de aulas digitales interactivas para el sistema de enseñanza híbrido (presencial-distancia) en centros educativos distintos que las universidades, la capacitación y soporte de los Sistemas Digitales Interactivos en las aulas de los centros educativos y la formación docente para la adquisición de competencias digitales educativas;
- La formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral (upskilling y reskilling, tanto de las personas desempleadas como empleadas), con foco en el desarrollo de competencias digitales para las pymes;

- y el fomento de los especialistas TIC.

Para ello, se estima una inversión de 3.593 millones de euros.

b. Plan de Garantía Juvenil Plús.

Desde Garantía Juvenil Plus se creará un espacio para la creación, la innovación y la cooperación en nuevos procesos de aprendizaje en torno a las nuevas tecnologías de la comunicación. Esta medida toma como vector todo lo relacionado con las tecnologías digitales, comunicación masiva, fabricación digital, reparación, redes y gestión de proyectos. Se trata del programa de formación de escuela digital centrada en la formación intensiva y en la aplicación de nuevos procesos digitales de aprendizaje y dirigida especialmente a las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil sin cualificación previa, con el objetivo de que adquieran los conocimientos necesarios para incorporarse en empresas del sector digital. Resulta de interés la previsión recogida en el Plan de Garantía Plus, en base a la cual esta iniciativa contará con la consulta a las empresas, organizaciones empresariales y sindicales para conocer las necesidades de cualificación en estos sectores, siendo fundamental para que la formación se adecúe a las necesidades del mercado de trabajo (medida 26).

En la misma línea de promover las competencias digitales, desde el Sistema Nacional de Garantía Juvenil se prevé el impulso de la orientación en materia de transición digital y economía digital, incluyendo la tecnología aplicada al ocio y a la socialización. Para ello se diseñan dos instrumentos: el Mapa de oportunidades y necesidades de empleo digital, que se realizará por parte de los servicios de orientación, y el programa de formación para el empleo con empresas especializadas en economía digital para el seguimiento de los itinerarios (medida 14).

- c. Ley Orgánica de Ordenación e integración de la Formación Profesional. También se contempla, dentro del Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional, cuatro actuaciones tendentes a conseguir el mantenimiento y mejora de las competencias profesionales de la población activa, siendo una de ellas una oferta modular digital para ocupados, al considerarse imprescindible para mantener su competitividad individual como profesionales y permitir su avance en el proceso de adquisición de otras más avanzadas. Para la implementación de la acción de oferta modular se impartirá un módulo de digitalización aplicada, de 30 horas de duración, a un colectivo seleccionado de ocupados atendiendo a criterios de distribución equilibrada sectorial, geográfica, funcional y por razón de género, siendo el coste por trabajador formado de 245 euros. Con la nueva Ley de formación profesional se pretende anticipar las necesidades formativas de los trabajadores y establecer las bases de una transformación global, protagonizada por la modernización y la digitalización.
- d. Por último, merece una valoración positiva, a la espera de poder comprobar su efectividad práctica, el Acuerdo del Consejo de ministros en el que se autorizó al Servicio de Empleo Público Estatal la convocatoria de subvenciones para

programas de formación orientadas a la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital. Dirigido a personas ocupadas principalmente, aunque también tienen cabida en los Programas de Formación previstos en la Convocatoria las personas desempleadas siempre que no superen el 30% del total de participantes. La convocatoria recoge más de 400 especialidades formativas, 226 nuevas y otras 180 actualizadas, que responden a las necesidades de adquisición de competencias de carácter tanto sectorial como transversal, identificadas por la negociación colectiva estatal. Los programas de formación forman parte de un Plan Nacional de Formación bianual dotado con 60 millones de euros, de los cuales 50,4 se gestionarán a través de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a centros acreditados.

Por citar la más reciente, en el marco de la Convocatoria de Transformación Digital 2021 se financian programas de formación de ámbito estatal dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas, orientados a la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital y al desarrollo personal de los trabajadores, de forma que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y les permita mejorar su empleabilidad. El valor estimado de la ayuda o subvención es de 50.000.000 euros.

1.2. Efectos de la transformación digital en la mujer

La transformación digital no afectará de la misma forma a mujeres y a hombres, ya que las mujeres se enfrentan a esta revolución tecnológica desde unas barreras y debilidades propias, que deben ser tenidas en cuenta.

Ya hay datos que así lo reflejan, identificándose la persistencia de segregación horizontal tanto en el ámbito académico como en el laboral, en cuanto a las personas especialistas en el ámbito tecnológico, lo que tendrá un efecto limitador de las potencialidades para el aprovechamiento del talento femenino cualificado.

En el ámbito académico, solo el 29 % de las personas doctoras en ingeniería, manufactura o construcción y el 21% de las doctoras en el sector tecnológico son mujeres, a nivel europeo²²⁶. En España, a pesar de que la presencia de mujeres doctoras en los ámbitos tecnológico también es minoritaria, es destacable la mayor proporción de mujeres doctoras en el sector (39%) en comparación con la media europea (29%). En el ámbito laboral, tan solo un 2% de mujeres trabajadoras están empleadas en el sector tecnológico, mientras los hombres representan casi el 6%²²⁷. Esta escasa presencia de mujeres tanto en el ámbito académico como en el ámbito laboral constituyen una de

²²⁶ UE: *She Figures*, 2019. (Puede localizarse en la URL <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9540ffa1-4478-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>).

²²⁷ MATEOS SILLERO, S y GOMEZ HERNÁNDEZ, G.: Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico, Ministerio de Economía y Empresa, 2019. (Puede consultarse en <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/libreria/LibroBlancoFINAL.pdf>).

las principales barreras para conseguir que Europa llegue a alcanzar los objetivos de digitalización²²⁸. En España, según datos del Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico, actualmente solo el 30% de las profesionales TIC son mujeres, lo que plantea un reto de adaptación a las nuevas demandas laborales.

Ya hay algunos estudios en los que se pone de manifiesto que las mujeres, sin una intervención de apoyo, estarán en una situación peor que la de los hombres ante el uso de las TIC en el ámbito laboral. Se estima que la pérdida de puestos de trabajo para las mujeres será de alrededor de 3 millones de puestos de trabajo, afectando principalmente a los trabajos administrativos ligados al sector de los servicios, al ser más susceptibles de ser automatizados²²⁹. A su vez, con el proceso de automatización se crearán un 20% más de puestos de trabajo vinculados con el sector de la salud y los cuidados, donde las mujeres representan porcentajes elevados del empleo²³⁰. Debe tenerse en cuenta que la feminización del trabajo de cuidados junto con su demanda creciente debido al envejecimiento de la población hace del sector del cuidado un ámbito de especial interés respecto a los retos del futuro del trabajo desde la perspectiva de género²³¹.

Por otro lado, las mujeres perderán las mejores oportunidades de carrera profesional, lo que supone una amenaza para la igualdad de género que empeorará la diversidad existente con carácter previo. Por lo tanto, las políticas activas reales de integración juegan un papel decisivo para paliar este impacto o disminuirlo y favorecer que las mujeres tengan una mayor participación en el mercado laboral 4.0, a sabiendas de que el trabajo es una oportunidad sin precedentes para lograr la igualdad.

En este contexto, resulta de interés observar si existe, en qué medida y con qué garantías de eficacia, una red de seguridad con la que, por un lado, se minimicen las consecuencias negativas que esta transformación tiene en el empleo femenino y, por otro, se aprovechen las oportunidades de la digitalización en las mujeres. Para ello, hay que atender a la relación existente entre la formación de la mujer y su infrarrepresentación en el empleo digital.

Como ya se ha indicado, los nuevos puestos de trabajo requerirán un perfil de trabajador en el que predominen las competencias tecnológicas y digitales que, si no se han adquirido, tienen que adquirirse, siendo en este sentido la formación en nuevas tecnologías básica tanto para hombres como para mujeres. Ante esta afirmación, ampliamente aceptada y compartida, cabe plantearse si las mujeres trabajadoras están igual de preparados que los hombres trabajadores. Si atendemos a nuestro sistema

²²⁸ SÁINZ, M., ARROLLO, L., CASTAÑO, C.: Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos, Instituto de la Mujer para la igualdad de oportunidades, Ministerio de Igualdad, 2020, pág. 46.

²²⁹ ROMERO PEDRAL, S. y VARELA FERRÍO, J.: Mujer y tecnología, Servicio de Estudios de la Confederación, UGT, 2020. (Puede consultarse en https://www.ugt.es/sites/default/files/mujer_y_tecnologia_2020_vf1.pdf).

²³⁰ SÁINZ, M., ARROLLO, L., CASTAÑO, C.: Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos, Instituto de la Mujer para la igualdad de oportunidades, Ministerio de Igualdad, 2020, pág. 47.

²³¹ TORNS, T. Y RECIO, C.: Desigualdades de género en el mercado de trabajo entre la continuidad y la transformación. *Revista de economía crítica*, 14, 2012, pág. 184.

educativo, comprobamos tres importantes aspectos que evidencian la tendencia en estudios técnicos y tecnológicos:

- a. Mientras en los últimos años se ha acelerado exponencialmente la invasión de las nuevas tecnologías, el porcentaje de personas con estudios superiores de perfil tecnológico ha descendido, así como el porcentaje de alumnos matriculados en titulaciones para adquirir competencias tecnológicas, lo que resulta, cuanto menos, preocupante. La justificación puede encontrarse en las dificultades de las materias técnicas, la falta de aplicación práctica y, especialmente, al descuido por parte de las autoridades públicas en impulsar y potenciar los estudios tecnológicos atendiendo a las demandas del mercado laboral.
- b. En este descenso en las matriculaciones en titulaciones técnicas, predominan claramente las mujeres, habiéndose producido un descenso especialmente acusado en la representación femenina en estos estudios, de hecho, sólo el 12,9% de los matriculados en informática son mujeres y en el caso de ingenierías, construcción e industria la cifra se sitúa en el 28,5%²³². Existe un fuerte desequilibrio en la formación entre géneros, ya que las mujeres optan principalmente por estudios en ciencias sociales y los hombres por titulaciones técnicas, ello puede deberse a la menor confianza que tiene la mujer en sí misma, los estereotipos de género y/o la opinión social mayoritaria.
- c. Pese a que la formación profesional ha adquirido mayor protagonismo y representatividad en los últimos años, continúa habiendo una preferencia muy superior por los estudios de carácter universitario. Esta preferencia juega en contra de las competencias exigidas por un mercado genéricamente tecnológico, pues las competencias tecnológicas pendientes de adquirir tienen que venir de la formación profesional. Esto viene exigiendo su reformulación para conseguir que sea una alternativa atractiva a los estudios universitarios, alcanzando el prestigio que tiene la formación profesional en otros países europeos, como por ejemplo Alemania, al mismo tiempo que se atendería una altísima demanda. Esta reformulación se ha producido recientemente con la nueva Ley de formación profesional, analizada en el capítulo V, siendo necesario para que sea efectiva la implicación del tejido empresarial y la delimitación de las becas y prácticas para que no resulten una opción más atractiva para las empresas²³³.

La adquisición de estas competencias digitales para las mujeres representa una oportunidad para conseguir mayor equiparación en igualdad con los hombres²³⁴ ya que, aunque se sigue apreciando una brecha salarial entre hombres y mujeres cuando

²³² Según las estadísticas universitarias publicadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

²³³ VÉASE, ROJO TORRECILLA, E.: “El empleo juvenil. Realidad social, marco jurídico y propuestas de reformas”, *Gaceta sindical, reflexión y debate*, núm. 29, 2017, págs. 207-208.

²³⁴ En el mismo sentido, GUAGLIANONE, L.: Brecha de género, nuevas tecnologías y trabajo digital: enfoque desde Italia, en VV.AA. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M^a. L. (Dir.), *Tecnología y Trabajo: el impacto de la revolución digital en los derechos laborales y la protección social*, Aranzadi, Navarra, 2021, pág. 61.

ambos son profesionales del área digital, la diferencia es notablemente inferior que en otros puestos más tradicionales²³⁵. El problema se localiza en la fase previa a la incorporación al mercado laboral, en la formación, al haber pocas alumnas matriculadas en titulaciones técnicas y pocas profesionales con competencias digitales, en relación a los hombres.

En consecuencia, está claro que representa una necesidad clara el impulso de la formación tecnológica especializada por parte de las niñas y mujeres, como vía de acceso a este tipo de empleo actualmente extendido y con amplias perspectivas de futuro. En este sentido, hay estudios en los que se afirma que, con carácter general, la generación de puestos de trabajo cualificados está relacionada con la generación de más valor añadido, empleos de calidad y con mejores condiciones laborales²³⁶.

Concretamente, es preciso que se aprueben medidas legales y se promuevan medidas educativas para acabar con esta brecha digital, favoreciendo e impulsado la adquisición de competencias digitales, especialmente de las mujeres, por su diferente posicionamiento en esta materia, al estar infrarrepresentadas en este tipo de empleo tecnológico, y por las graves consecuencias que se pueden derivar en términos de desigualdad en el ámbito laboral. Y todo con el objetivo principal de incrementar la presencia femenina en materia de contenidos técnicos e informáticos, desde los niveles educativos más básicos, para que desde pequeños vayan adquiriendo conocimientos de contenido técnico y digital teórico-práctico, aproximándonos así a otros países referentes en avance tecnológico y en adquisición de competencias digitales por sus estudios en titulaciones técnicas, como Estonia o Singapur, donde el mercado contenido práctico hace más atractivo estudiar este tipo de titulaciones.

Estas medidas deberían acompañarse de campañas de información, concienciación y sensibilización desde los propios centros educativos, contacto con la presencia e implicación de las empresas tecnológicas y expertos presentes en la localidad o municipio donde se ubique el centro ya que pueden ofrecer de forma personal y directa una información que motive, especialmente a las futuras profesionales a cursar titulaciones técnicas eliminando los miedos y estereotipos tradicionales.

A nivel nacional ya se ha propuesto muy acertadamente, la puesta en marcha de un plan de digitalización con múltiples ramificaciones para que toda la población sea conocedora de la importancia de adquirir estas competencias profesionales, al mismo tiempo que se facilita la adquisición de competencias tecnológicas ajustadas al perfil de cada persona, prestando especial atención a la perspectiva de género, al ser un colectivo que precisa una especial atención en base a las diferencias constatadas²³⁷.

²³⁵ En especialistas TIC (13%) España se sitúa en el puesto sexto entre los países con menor brecha salarial de género, estando además por debajo de la media europea (19%, según datos de DigitalEs, 2018 y Eurostat, 2019).

²³⁶ En este sentido, BERBEL, S., RAMOS, P., Y MARQUÈS, P.: *El llibre blanc del futur del(s) treball(s)*, Barcelona Activa, Ajuntament de Barcelona, 2018.

²³⁷ VV.AA. MELLA MENDEZ, L. (Dir.) y VILLALBA SÁNCHEZ, A. (Coord.): *La revolución tecnológica y sus efectos en el mercado de trabajo. Un reto del siglo XXI*, La Ley, Madrid, 2019.

Ahora bien, estas medidas tendrán escasa eficacia sino van acompañadas de medidas dirigidas a la toma de conciencia por parte de las empresas de la importancia de adoptar políticas de igualdad de género, al haber diferentes estudios que demuestran su incidencia en la productividad y una importante repercusión económica. Esta igualdad debe verse reflejada en los procesos de selección de personal, promoción profesional, medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Todo ello representa un gran reto que hay que abordar para poder ser competitivos en el futuro.

También se presta atención a la promoción de la formación de las niñas y las mujeres en las carreras de ciencia, tecnología, ingenierías y matemáticas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia atendiendo a la existencia de la importante brecha digital de género. Así, se financiarán actuaciones de fomento de las vocaciones en titulaciones técnicas en la escuela, así como formación en competencias digitales para la mejora de la empleabilidad femenina que impulsen el emprendimiento, el desarrollo rural y cierren la brecha de género.

En lo que respecta al empleo, cabe destacar que del total de candidaturas que se presentan a las ofertas de trabajos relacionadas con el sector de la digitalización, solo un 22% son mujeres. Ésta menor representación de la mujer no solo está relacionada con su formación académica sino también con su baja autoconfianza en la utilización de sus competencias digitales y su menor aspiración a ocupar puestos de trabajo en el sector digital²³⁸.

Ante estos datos, son diversos los informes que reflejan la necesidad de desarrollar programas de formación continua en digitalización para adaptarse a la realidad cambiantes y a los retos que plantea el mercado laboral ante los cambios tecnológicos. Entre ellos, destaca el Plan de Acción de educación digital 2021-2027, de la Comisión Europea, en el que se refleja su apuesta por una educación digital de alta calidad, inclusiva y accesible en Europa, planteándose dos prioridades con sus correspondientes actuaciones para conseguirlas. En primer lugar, fomentar el desarrollo de un ecosistema educativo digital de alto rendimiento, para lo que se requieren infraestructuras, equipos digitales, planificación y desarrollo de capacidades digitales eficaces, profesionales y contenido de aprendizaje de alta calidad. Y, en segundo lugar, perfeccionar competencias y capacidades digitales para la transformación digital, siendo preciso, por un lado, capacidades y competencias digitales básicas desde una edad temprana y, por otro, capacidades digitales avanzadas que generen más especialistas digitales y garanticen que las niñas y las mujeres jóvenes estén representadas por igual en los estudios y

²³⁸ Así se ha puesto de manifiesto por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE en su sigla inglesa) en el documento Igualdad de género y digitalización en la Unión Europea, donde se pone de manifiesto que en solo cuatro países de la UE (Bulgaria, Estonia, Malta y Rumanía), las adolescentes muestran interés por trabajar como profesionales de las tecnologías de la información y la comunicación tecnológica a la edad de 30 años. Incluso en estos países, el interés es muy reducido (entre el 1 % y el 3 %). En otros países de la UE no se percibe prácticamente ningún interés.

carreras digitales, lo que resulta destacable atendiendo a la relevancia de la formación para el acceso al empleo y la promoción profesional²³⁹.

Como ya se ha indicado, esta formación es precisa ya que las competencias digitales son esenciales para conseguir la empleabilidad en un contexto en el que el acceso a la información y su transformación hace de la digitalización una herramienta fundamental para el crecimiento de la economía, siendo demandadas dichas competencias por todos los sectores de actividad económica. Ahora bien, las competencias digitales requeridas para cada empleo difieren en función del sector laboral y de la posición laboral.

En algunos sectores donde la mujer tradicionalmente ha tenido mayor presencia, como en el sector del cuidado, las tareas profesionales se han venido considerando no cualificadas ya que se realizan generalmente por las mujeres en sus hogares y de forma gratuita, lo que ha provocado que sean poco valoradas socialmente. Sin embargo, para que dichas profesionales tengan la capacidad de realizar un uso estratégico de internet que les permita generar un valor añadido, es preciso que adquieran una formación y unas habilidades profesionales, y diseñar una aplicación de las tecnologías en el lugar de trabajo que tenga en cuenta las capacidades y la experiencia de las cuidadoras para que en un futuro cercano puedan desarrollar tareas más innovadoras y competitivas.

Ello debe ir acompañado de la superación de la brecha de género en competencias digitales, fomentando la adquisición y desarrollo de las mismas por parte de las niñas, en edades tempranas, y de las mujeres a través de la formación continua.

En este sentido, el Plan Nacional de Competencias Digitales, reconoce la necesidad de adquirir, desarrollar y utilizar competencias digitales para, entre otras finalidades, lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, estableciéndose como uno de sus principales retos, la disminución de la brecha digital por cuestión de género, incrementando el número de mujeres matriculadas, graduadas y trabajadoras en sectores TIC²⁴⁰, a través de programas de fomento de la capacitación digital de las mujeres y de participación en itinerarios formativos tecnológicos.

Además, los estudios más recientes sobre competencias profesionales, digitalización y empleo, señalan que para atender los nuevos retos del mercado de trabajo no es suficiente con la adquisición de competencias digitales sino que ésta debe ir acompañada de otras competencias como la lectoescritura y las matemáticas²⁴¹. Por lo

²³⁹ Este plan se complementa con el Programa Europa Digital 2021-2027 establecido por la Comisión Europea, a través de una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, siendo un instrumento de financiación para dar respuesta al proceso de transformación digital de la economía y de la sociedad.

²⁴⁰ Actualmente, en España solo el 16,2% de los especialistas en tecnologías son mujeres, aproximadamente 500.000, por debajo del 16,5% de la media de la UE-28. (Puede consultarse en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ICT_specialists_in_employment#ICT_specialists_by_sex WiDI, apartado 3.2 ICT specialists, Females, 16 to 74 years old: Employed ICT specialists (Broad definition based on the ISCO-08 classification and including jobs like ICT service managers, ICT professionals, ICT technicians, ICT installers and servicers).

²⁴¹ Entre otros, ARROYO, L.: "Las competencias digitales para el crecimiento económico en igualdad de oportunidades en España y la Unión Europea", *Fundación Alternativas*, nº. 94, 2018, p. 31; OCDE: El

tanto, es importante asegurar que las mujeres, especialmente las que tienen bajo nivel de estudios, adquieran competencias digitales complementándolas con estas competencias básicas para mejorar su posición en el mercado laboral.

En lo que respecta a las personas con elevada cualificación, los perfiles más solicitados serán los que combinen habilidades digitales con capacidades analíticas, de ahí la importancia de que las mujeres adquieran dichas habilidades desde el ámbito universitario o de la formación profesional, lo que les permitirá tener una trayectoria de entrada en el sector TIC más directa y lineal, superando las trayectorias diferenciales entre mujeres y hombres para acceder al sector tecnológico. Además, se ha demostrado que los perfiles que combinan las competencias digitales con las sociales y humanísticas son perfiles estratégicos para el empleo futuro²⁴². En consecuencia, la mayor presencia de mujeres en el ámbito social y humanístico podría representar una oportunidad laboral en el contexto de la digitalización si se combinara con un desarrollo de competencias digitales avanzadas, tratándose de un perfil profesional altamente competitivo en el sector de la digitalización.

En este ámbito de formación y aprendizaje permanente, exigido para estar actualizado con las innovaciones digitales atendiendo a los retos del nuevo mundo del trabajo, se corre el riesgo de dejar atrás una gran parte de la fuerza de trabajo, concretamente la de las mujeres ya sea porque no pueden permitirse capacitación o bien porque no pueden compaginar las responsabilidades familiares con las necesidades de un mundo de trabajo flexible y con la exigencia de una constante necesidad de capacitación²⁴³.

Como se comprueba, en el marco de los retos laborales que plantea la digitalización, debe ocupar un lugar destacado la igualdad de género en el mercado de trabajo, ya que tanto la automatización como la creación de nuevos puestos de trabajo tendrá un impacto especial en las mujeres, siendo precisa la adopción de medidas desde edades tempranas, promoviendo el interés por las tecnologías desde la infancia, apoyando la elección de estudios tecnológicos por parte de las niñas, así como a lo largo de toda la trayectoria laboral para promover la incorporación de la mujer al sector tecnológicos y a puestos de trabajo digitalizados, así como su promoción profesional.

2. COMPETENCIAS BLANDAS (*SOFT SKILLS*)

Las competencias que se demandan en una persona para ocupar un puesto de trabajo van más allá de los conocimientos técnicos del propio trabajo, debido a diferentes factores como pueden ser los modelos de negocio que encierran nuevas formas de

trabajo de la OCDE sobre educación y competencias, 2019. (Puede consultarse en <https://www.oecd.org/education/El-trabajo-de-la-ocde-sobre-educacion-y-competencias.pdf>).

²⁴² ARROYO, L.: "Las competencias digitales para el crecimiento económico en igualdad de oportunidades en España y la Unión Europea", *Fundación Alternativas*, nº. 94, 2018, p. 34.

²⁴³ EQUAL OPPORTUNITIES: La Digitalización desde una perspectiva de género, Global Union, 2021, p. 4.

trabajar; nuevos perfiles profesionales, que conlleva a su vez nuevos valores; el aumento de la innovación y la competitividad; o la digitalización de la empresa, entre otros.

Estos son los motivos por los que actualmente las empresas requieren que sus empleados tengan ciertas competencias profesionales, que son difícilmente demostrables sino es en la práctica. Y es que las competencias demandadas no solo se basan en conocimientos y destrezas sino que incluyen también actitudes y valores necesarios para el desarrollo profesional²⁴⁴.

Entre las competencias profesionales más demandadas en la actualidad, destacan²⁴⁵:

- a. El diálogo participativo y la habilidad de comunicación.
- b. La flexibilidad y adaptación al cambio es una competencia muy valorada por las empresas. Debido a la continua mutación global resulta fundamental saber adaptarse a los cambios.
- c. La gestión del cambio. No solo es importante saber ser flexible y adaptarse al cambio con agilidad y rapidez, sino que también hay que ser capaz de gestionar y transmitir dicho cambio.
- d. La innovación y valentía a arriesgar es la única forma de innovar y conseguir avances que nos hagan destacar.
- e. El liderazgo. Es importante tener iniciativa, innovar, potenciar el cambio. Son las claves de una actitud de liderazgo buscada por las empresas en los trabajadores.
- f. La estratégica de negocio. Es necesario conocer todos los trabajos que se realizan en la empresa, ello ayudará a tener una visión global de la misma, siendo más productivo que tener solo una visión parcial y aislada.
- g. Resolución de problemas.
- h. Pensamiento crítico, divergente o creativo.
- i. El trabajo en equipo.

Se trata de las llamadas competencias blandas (*soft*), que no son ni personales ni naturales, se pueden aprender y adquirir, eliminándose así el componente arbitrario o discriminatorio. Entre ellas, recientemente se han identificado como las cuatro competencias blandas indispensables para acceder al mercado de trabajo, la comunicación, como la habilidad más valorada por los empleadores, la capacidad para resolver problemas, la iniciativa y la colaboración, a través de los cuales los jóvenes pueden mejorar su empleabilidad en la actualidad²⁴⁶.

²⁴⁴ VV.AA., "Como ser competente. Competencias profesionales demandadas en el mercado laboral", *Cátedra de inserción profesional Caja Rural Salamanca- Universidad de Salamanca*, 2015, pág. 4. (Puede consultarse en <https://empleo.usal.es/docs/comprof.pdf>).

²⁴⁵ IBM.: SkillsBuild, 2019. (Puede consultarse en https://www.ibm.com/blogs/think/es-es/wp-content/uploads/sites/11/2021/05/Presentacio%CC%81n_SkillsBuild.pdf). En la misma línea, UE: *The Changing Nature of Work*, 2019.

²⁴⁶ HAYS: Guía salarial, 2021. Puede consultarse a través de la URL http://guiasalarial.hays.es/?gclid=CjwKCAiA1uKMBhAGEiwAxzvX9_1WgIBzq5-XAWVIR42EI1O-S23CUOtUytcM5OwRsfDXelyyE v6ShoCDvQQA vD_BwE.

Son competencias transversales altamente valoradas por las empresas ya que aquellos trabajadores que hayan adquirido estas competencias son menos lineales, pueden comprender y abarcar más allá de su función y están preparados para evolucionar con la empresa si esta lo hace, al tiempo que se generan ambientes de trabajo más favorables.

En un mercado de trabajo cada vez más exigente en la evaluación de los candidatos que acceden a un puesto de trabajo tras superar un proceso selectivo, todas las competencias profesionales descritas deben conocerse y adquirirse, no solo para acceder a un empleo sino también para mantenerlo. Para adquirirlas o fortalecerlas las personas deben entrenar y desarrollarlas a través del conocimiento y el aprendizaje continuo. En este procedimiento juega un papel importante la empresa que, como organización, debe implementar herramientas para favorecer y promover este aprendizaje en competencias, apoyando el desarrollo de su capital humano para ser competitiva en el mercado.

A tal fin, es importante ofrecer planes de formación y capacitación relacionados con las competencias laborales requeridas, lo que conllevará para la organización numerosos beneficios, tales como²⁴⁷: poner en conexión las competencias a desarrollar con la estrategia de la compañía, definir el plan de carrera y sucesión del trabajador, proporcionar al empleado amplios conocimientos y flexibilidad para desenvolverse en distintos puestos de trabajo y enfrentarse a diferentes retos y cambios en el entorno, potenciar el desempeño de los trabajadores al colaborar con ellos para que sean más productivos y tengan más habilidades y competencias que aportan valor a la empresa y, en definitiva, aumentar la satisfacción laboral.

3. COMPETENCIAS EMERGENTES: RESKILLING Y UPSKILLING

Junto a las competencias digitales y competencias blandas (*soft*), también destacan otras competencias emergentes como son las competencias Reskilling y Upskilling, por su valor en un mercado laboral competitivo y dinámico.

Mientras que las competencias reskilling hacen referencia al reciclaje profesional que permite que un trabajador sea capacitado para ocupar un puesto de trabajo distinto, a través de la dotación de nuevas habilidades y competencias, upskilling son acciones dirigidas a la formación de un profesional en nuevas habilidades y competencias que le permiten crecer en su rol actual, mejorando su productividad en el propio puesto o facilitando la promoción interna en la empresa. En su conjunto, persiguen el reciclaje y perfeccionamiento profesional, es decir, el refuerzo del capital humano, como base para la creación de empleo de calidad y para la inclusión social.

Se trata de uno de los pilares del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el que se incluyen dos componentes específicos para impulsar el perfeccionamiento y el reciclaje profesional: el Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*) y el Plan estratégico de impulso a la formación profesional.

²⁴⁷ PÉREZ, O.: 5 Métodos para desarrollar y fortalecer las competencias laborales de tus empleados, Blog PeopleNext, 2016. (Pueden consultarse en <http://blog.peoplenext.com>).

En el marco del Plan Estratégico de impulso de la Formación Profesional (Componente 20) recoge una inversión centrada en Reskilling y Upskilling de la población activa ligado a cualificaciones profesionales, incluyendo cuatro actuaciones diferenciadas, tendentes todas ellas a conseguir el mantenimiento y mejora de las competencias profesionales de la población activa (población mayor de 16 años, ocupada o desempleada), entre las que se encuentra la formación modular destinada al reskilling y upskilling de ocupados y desempleados. En ella se atiende a la formación en competencias emergentes, de rápida evolución y con perspectiva en la generación de empleo. Asimismo, atiende también a la formación en aquellos sectores que, como consecuencia de la previsible evolución de las condiciones económicas y sociales, generarán en el futuro puestos de trabajo, entre los que está la formación en el cuidado a las personas, en aspectos relacionados con la transición verde, así como en los sectores estratégicos recogidos en el Plan de Modernización.

Todo ello a sabiendas de que para avanzar hacia un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo son precisas diferentes reformas para modernizar las políticas activas de empleo y reforzar el reciclaje y perfeccionamiento profesional de los trabajadores, alineando los mecanismos de formación profesional y de formación para el empleo a las nuevas demandas y tendencias globales que van a definir el mercado laboral, entre ellas la transición digital y ecológica.

CAPÍTULO VII.

POLÍTICAS DE RETORNO PARA JÓVENES EMIGRANTES ESPAÑOLES

1. LA EMIGRACIÓN DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES

La emigración española ha constituido un fenómeno político, social y económico que ha caracterizado nuestra historia, acentuándose desde la segunda mitad del siglo XIX hasta más allá de mediados del siglo XX, lo que se ha venido traduciendo, sin duda alguna, en una pérdida para el desarrollo económico, cultural y social de España, del cual, en sentido inverso, los países de acogida se han venido beneficiando con la formación académica, científica y profesional de los emigrantes españoles.

A partir de finales de la década de los setenta –con la llegada de la democracia–, comienza a producirse un fenómeno de signo contrario al de la emigración: el regreso o retorno de los españoles emigrantes y sus familias a nuestro país, debido, en gran medida, a la recesión económica que sufre Europa en los años setenta, así como a la crisis económica que atraviesan determinados países de Iberoamérica. Sin embargo, a pesar de que este proceso tiene lugar en un contexto económico favorable para España, no se adoptaron las medidas necesarias para atender integralmente dicho retorno²⁴⁸.

En los últimos años los españoles han vuelto a ser emigrantes. Entre los años 2009-2017 España sufrió una grave crisis migratoria, viéndose obligados miles de españoles a buscar empleo lejos de nuestro territorio a consecuencia de las políticas de austeridad y de las medidas estructurales adoptadas en el marco de la crisis económica mundial. Esta emigración ha vuelto a tener una incidencia notoria en el empleo juvenil²⁴⁹, que constituyen actualmente el 37,7% de parados²⁵⁰, cifra que sería más elevada si no fuera por la fuerte emigración juvenil, alentada por la falta de ofertas de empleo y por la precariedad laboral.

²⁴⁸ EGEA JIMÉNEZ, C., NIETO CALMAESTRA, J. A. Y JIMÉNEZ BAUTISTA, F.: “El estudio del retorno”, *Migraciones y exilios*, n.º 3, 2002, págs. 141-168.

²⁴⁹ VV.AA. NAVARRETE MORENO, L. (Coord.): *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*, Observatorio de la juventud de España. Disponible online en <http://www.injuve.es/observatorio/economia-consumo-y-estilos-de-vida/emigracion-de-jovenes-en-la-crisis>

²⁵⁰ Datos estadísticos de Eurostat, marzo 2021.

Actualmente, la emigración de los jóvenes españoles ya no obedece sólo a motivaciones como la de ampliar las expectativas personales y profesionales o mejorar la calidad de vida, sino que se trata de una emigración forzada en la búsqueda de una oportunidad laboral. Además, los recortes que se han hecho en educación e investigación han convertido lo que antes era una oportunidad para formarse en el extranjero en una obligación, por lo que España se enfrenta a una auténtica “fuga de cerebros” que, sin duda, repercutirá a largo plazo en el país, tanto social como económicamente.

A 1 de enero de 2019 la población española residente en el extranjero ascendía a 2.545.729 personas, de las cuales 1.553.539 se encontraban en América y 900.159 en Europa²⁵¹. Si se comparan estos datos con los existentes en 2009, primer año de la crisis, se comprueba que la población española en el exterior aumentó en un millón de personas (1.074.038)²⁵².

Lo peor de esta situación es la incertidumbre, al no saber cuánto tiempo se va a prolongar esta situación y la constatación, según datos estadísticos, de que pese a las restricciones de movilidad ocasionada por la pandemia, en el año 2020 emigraron un total de 66.293 ciudadanos españoles y retornaron al país 52.511, lo que supone un saldo negativo de 13.782 personas, que vuelve a convertir a España en un país de emigrantes, después de dos años saldo migratorio positivo de ciudadanos españoles²⁵³.

Esta situación exige centrar la atención en aquellos jóvenes, sobrecualificados, que durante la crisis económica emigraron en busca de una oportunidad para ganarse la vida en otro país, ya que las perspectivas laborales que tenían en España se limitaban al desempleo o la precariedad. Ello permitirá recuperar su talento, teniendo en cuenta, por un lado, los beneficios sociales y económicos que aporta el retorno de personas que vuelven con ideas nuevas, idiomas, capacidad de adaptación a diferentes metodologías de trabajo, más modernas e inclusivas y ganas de generar cambio en nuestro país²⁵⁴ y, por otro, que la opción por una experiencia migratoria debe ser una decisión voluntaria y no forzada. Por ello, es una obligación de la administración pública y de

²⁵¹ El número de personas con nacionalidad española que residían en el extranjero alcanzó los 2.482.808 a 1 de enero de 2018. Instituto Nacional de Estadísticas. Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) a 1 de enero de 2018. Puede consultarse en <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/p85001/serie/l0/&file=01001.px>

²⁵² Téngase en cuenta que los datos oficiales sobre emigración española no son un indicador preciso ni de cuántos españoles se marchan ni de en qué momento lo hicieron. Son sólo una muestra pequeña y sesgada de la gente que se ha ido en los últimos años ya que están basados exclusivamente en las bajas padronales, que se producen solo si los emigrados se dan de alta en los consulados de España en el exterior hay un porcentaje importante de emigrantes españoles que por diferentes causas (lejanía del consulado, baja en el padrón en España, desconocimiento de las ventajas, etc.) no se registra en su consulado. Véase el análisis realizado en González-Ferrer, A.: “La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no”, *Zoom Político*, n. 18, 2013.

²⁵³ En base a los datos de la Estadística de Migraciones publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

²⁵⁴ VV.AA. NAVARRETE MORENO, L. (Coord.) *Balance y futuro de la migración de los jóvenes españoles: Movilidad, emigración y retorno*, 2019, págs. 175-177. (Puede consultarse en http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/06/balance_y_futuro_de_la_migracion.pdf).

nuestras políticas migratorias promover su regreso a España, a través de recursos y herramientas que acompañen al español emigrante en su proceso de retorno para que éste sea lo más positivo posible y motive el regreso de quienes desean volver a su país para trabajar en unas condiciones de calidad.

Se trata de una obligación recogida en la Constitución Española, que establece en su artículo 42 que «el estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno». Con la aprobación de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de Ciudadanía Española en el Exterior²⁵⁵, se le da una regulación legal a este derecho a la protección del retorno de nuestros emigrantes. Concretamente, en su artículo 26.1 se insta al Estado a que, de forma coordinada con las Comunidades Autónomas y con las Corporaciones Locales, promueva una política integral para facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior. Esta política incluye la coordinación de sus actuaciones para que la integración social y laboral de los españoles que retornen se realice en las condiciones más favorables (art. 26.1); la remoción de obstáculos que dificulten a los españoles retornados el acceso a prestaciones o beneficios sociales existentes, en las mismas condiciones que los residentes en España, con la finalidad de facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior (art. 26.2); facilitar la protección y retorno de las españolas residentes en el exterior, y, en su caso, sus hijos, víctimas de situaciones de violencia de género cuando el país de residencia no ampare de manera suficiente a las víctimas de estos delitos (art. 26.3); y a promover el acceso a la vivienda de los emigrantes retornados, teniendo en cuenta las necesidades específicas de este colectivo, a través de las administraciones competentes y en colaboración con las asociaciones de retornados (art. 26.4).

En el diseño de estas actuaciones y medidas se debe tener en cuenta que aquellos que desean regresar a su tierra natal experimentan en su retorno una nueva emigración, con dificultades aún mayores de las que tuvieron en su día para salir al extranjero. Estas dificultades están motivadas, en parte, por los trámites administrativos que necesitan realizar, por el desconocimiento de sus derechos sociolaborales, y por sus dificultades para encontrar un empleo que le garanticen desarrollar su proyecto de vida en España.

En este contexto, las políticas activas de empleo para la integración sociolaboral del emigrante retornado adquieren especial relevancia, a sabiendas de que su principal objetivo migratorio fue encontrar trabajo. Así, representan un mecanismo clave para propulsar y facilitar el retorno y su integración social y laboral²⁵⁶, especialmente si se implementan a medio plazo para que no se produzca el arraigo, pudiéndose aprovechar la oportunidad para transformar la experiencia migratoria de los españoles emigrantes en un aporte al desempeño profesional de estos jóvenes y un aporte también a la cul-

²⁵⁵ BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

²⁵⁶ BENEDICTO, J., FERNÁNDEZ DE MOSTEYRIN, L., GUTIÉRREZ SASTRE, M., MARTÍN PÉREZ, A., MARTÍN COPPOLA, E. Y MORÁN, M^a. L.: *Transitar a la intemperie. Jóvenes en busca de integración*, Observatorio de la juventud de España. Disponible online en <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/transitar-a-la-intemperie-jovenes-en-busca-de-integracion>.

tura de España²⁵⁷. Para conseguirlo, resulta fundamental que se destinen los recursos y medios necesarios para facilitar el retorno de los diferentes perfiles de emigrantes que quieren volver. Los beneficios económicos, familiares y sociales para España son evidentes.

Sin embargo, durante los primeros años de emigración, periodo 2008-2018, las políticas migratorias se encontraban en una fase incipiente, centradas principalmente en el estatus de nuestros ciudadanos en el exterior, olvidándose de la tutela económico-social de retorno, lo que evidenciaba una importante carencia de respaldo público a nuestros nuevos emigrantes. Solo a nivel autonómico se emprendieron algunas actuaciones de interés. No ha sido hasta el año 2019 cuando se ha adoptado una nueva política pública en esta materia, al aprobarse la iniciativa más ambiciosa en materia de retorno elaborada por el Gobierno español en los últimos años, el “Plan de Retorno a España, un país para volver”, que contiene 50 medidas agrupadas en 6 categorías diferentes, la primera de ellas centrada en el apoyo para definir el proyecto profesional, contando con un servicio de Mediación Laboral y Buscador de Empleo. Esta iniciativa se ha visto respaldada por programas de retorno diseñados en el marco del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, en los que se prevé el apoyo a la contratación y al autoempleo, entre otras medidas. Asimismo, se han construido redes de apoyo de asistencia a los trabajadores retornados, con puntos únicos de información, intercambio de experiencias, recursos disponibles para apoyar el retorno, ofertas de empleo, documentación administrativa y toda información que pueda ser de interés para los jóvenes que quieran volver a España.

Se da muestra así de que en los últimos años se está produciendo un avance en el diseño e implementación de políticas activas de empleo, siendo razonable a sabiendas de que el éxito en el proceso de retorno de los emigrantes depende en gran medida de que se produzca su efectiva integración en el mundo laboral.

En 2020, las restricciones internacionales de movilidad a consecuencia de la pandemia provocada por la Covid-19, tuvieron un notable impacto en los flujos migratorios, ya que por un lado muchos extranjeros no han podido emprender o continuar su periplo migratorio ni retornar a sus países de origen y, por otro, los españoles que en su día emigraron a otro país en busca de una oportunidad laboral, no han podido regresar a España ya que además este retorno no se ve favorecido por la situación de destrucción masiva de empleo y por la precariedad en las condiciones laborales, siendo dos factores que tienen una especial incidencia en los jóvenes. Los datos así lo confirman, en 2020 el número total de emigrantes descendió casi un 15% respecto al registrado en 2019²⁵⁸ y el retorno descendió en casi un 38%, pasando de 84.458 españoles que regresaron

²⁵⁷ Así lo puso de manifiesto NAVARRETE MORENO, L.: La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar, *INJUVE*, 2014, pág. 177. (Puede consultarse en http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/05/emigracion_jovenes_2014.pdf).

²⁵⁸ Por comunidades autónomas, Madrid la que ha registrado un mayor número de emigrantes, 15.697, seguida de Cataluña (13.170), Andalucía (8.362), Comunidad Valenciana (6.740), Canarias (3.395) y Galicia (3.276). (Según datos de la Estadística de Migraciones publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)).

al país a los 52.511 registrados en 2020²⁵⁹. Por ello, en la actualidad adquieren mayor relevancia la implementación de políticas de retorno, siendo preciso que las medidas que ya se han puesto en marcha sean reforzadas.

Teniendo en cuenta la información que precede, resulta de interés analizar las políticas activas para la integración sociolaboral que actualmente están a disposición de las personas que quieren volver y las que ya han retornado. A tal fin, a continuación, se identifican las principales necesidades y barreras de retorno de emigrantes españoles desde la perspectiva social y laboral. En segundo lugar, se examinan –desde la perspectiva de su eficacia–, las medidas de carácter estatal y autonómicas adoptadas en materia de empleo y formación, dirigidas a emigrantes españoles que en su momento decidieron emigran con el objeto de encontrar la oportunidad laboral que no tuvieron dentro de nuestras fronteras. En último lugar, se estudian las medidas adoptadas en el ámbito universitario dirigidas a la recuperación del talento y la reintegración de investigadores. Se cierra este capítulo con un bloque de consideraciones generales aportando diferentes propuestas de mejora dirigidas a promover la aprobación de medidas concretas orientadas al fin anunciado, atenuar la vulnerabilidad del emigrante retornado y conseguir su plena integración.

El resultado permitirá valorar si las políticas activas de retorno juegan un papel importante en la decisión migratoria de los trabajadores españoles en el exterior, favoreciendo y promoviendo su retorno, o si, por el contrario, están políticas llegan tarde, resultando más ventajoso continuar en el país de acogida.

2. PRINCIPALES NECESIDADES Y BARRERAS AL RETORNO DE EMIGRANTES ESPAÑOLES

Como se pone de manifiesto en la investigación realizada en el marco del Plan de Retorno, los emigrantes que se plantean volver a España se enfrentan a diferentes dificultades en relación a su acceso al empleo, que frenan su proceso de retorno, entre las que los propios emigrantes españoles destacan²⁶⁰:

- a. Su satisfacción en el país de acogida. Durante los años de emigración las personas generan arraigo en el país de acogida al haber construido en el mismo su proyecto de vida, habiendo factores que dificultan especialmente su regreso a España, como haber formado una familia, la carrera profesional, el entorno social, el dominio del idioma o su integración en la vida social y cultural del país. Además, en algunos países encuentran gran facilidad para encontrar y cambiar de trabajo y en otros como Alemania y Reino Unido se sienten valorados por

²⁵⁹ Las comunidades autónomas que han recibido un mayor número de retornados han sido Madrid (13.554), Cataluña (9.422), Andalucía (5.772) Comunidad Valenciana (5.204) y Galicia (3.835). (Según datos de la Estadística de Migraciones publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)).

²⁶⁰ Puede consultarse la Resolución de 27 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Migraciones, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 22 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Retorno a España.

su dedicación y experiencia más allá de sus titulaciones, lo que se complementa con mejores salarios, trabajo por objetivos, sentirse apoyados por sus superiores en su promoción profesional y con mayor flexibilidad en la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

- b. Dificultades en el acceso a oportunidades laborales que sean de su interés después de años sin actividad profesional en España. Están desconectados de la realidad de sus sectores y carecen de una red actualizada de contactos, por lo que cuando afrontan la búsqueda de nuevas oportunidades se sienten perdidos. Esto afecta a personas con perfiles muy diversos, interesadas en trabajar en ámbitos del sector público (académico, científico, educación, servicios sociales, etc.), privado o que tienen una idea de negocio y quieren emprender.
- c. La discriminación por edad que habitualmente se hace en la selección de personal en España, lo que preocupa a los mayores de 30 y especialmente a los mayores de 45.
- d. La escasez de oportunidades en el ámbito investigador, que motivan el éxodo del talento científico.
- e. Los procesos de convalidación u homologación de títulos.
- f. El escaso reconocimiento de la experiencia internacional tanto en el sector público como en el privado. Por el contrario, las empresas manifiestan su dificultad para encontrar determinados perfiles de profesionales, con competencias en idiomas, capacidad de adaptación, potencial de crecimiento, conocimientos de otros mercados y experiencia internacional. Se trata de perfiles para los que tienen que realizar un especial esfuerzo en sus procesos de contratación. Estas dificultades encuentran su origen principalmente en las diferencias salariales entre el extranjero y España, el plazo de preaviso exigido por las empresas en las que trabajan los emigrantes españoles y las dificultades para incorporarse en un corto periodo de tiempo una vez que ya han construido su vida en otro país, pero también evidencia las debilidades de las políticas activas implantadas hasta el momento. De ahí la importancia de las políticas de intermediación laboral, que pueden poner en contacto a los profesionales españoles que quieren volver con las empresas españolas que necesitan estos perfiles.
- g. El desequilibrio existente entre las expectativas y necesidades de las empresas y la de los emigrantes que desean volver. Los españoles emigrantes han sido conocedores de nuevas formas de prestar servicios no estando dispuesto a renunciar a determinados ambientes de trabajo, a trabajar en proyectos que no sean interesantes, a que no se favorezca la conciliación de la vida laboral y familiar. Esta desconexión influye negativamente en los procesos de selección y limita las posibilidades de retorno, debiéndose aprovechar esas fórmulas de trabajo en la que los trabajadores se sienten valorados y motivados, para implantarlas en las empresas españolas de forma que en lugar de ser un obstáculo para el retorno se conviertan en una oportunidad para cambiar y avanzar hacia unas fórmulas de producción más eficientes y en las que los trabajadores se sientan más moti-

vados. Además, la contratación de españoles retornados supone contar con la experiencia internacional adquirida, lo que representa un factor que facilitará nuestro acercamiento a modelos laborales avanzados, conocidos y demandados por los emigrantes que quieren volver. La participación de las empresas en el retorno de emigrantes a nuestro país es necesaria para que aquellos que desean volver puedan descubrir oportunidades laborales acordes a su experiencia internacional.

Ante estas barreras al retorno resulta preciso emprender actuaciones que minimicen o eliminen las principales dificultades a las que se enfrentan los emigrantes españoles que se plantean regresar a su país a medio o largo plazo o que han tomado ya la decisión de retorno para estudiar o trabajar en España. A continuación se analizan las medidas que se han adoptado y los programas diseñados hasta la fecha con la finalidad de facilitar el retorno de los emigrantes españoles centrandó la atención en las políticas activas de integración social, laboral y educativa.

3. MEDIDAS DE CARÁCTER ESTATAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS ESPAÑOLES RETORNADOS

3.1. Ayudas para los emigrantes retornados

La Ley 40/2006, dedica su artículo 28 al fomento del empleo, estableciendo que el Estado y las Comunidades Autónomas promoverán el desarrollo de un servicio específico, que planifique acciones de información, orientación y asesoramiento encaminadas a facilitar la inserción social y laboral de los españoles retornados, a través de los correspondientes programas de ayudas o de convenios con entidades públicas o privadas que tendrá como objetivo su inserción en el mercado de trabajo apoyando muy especialmente las iniciativas de inserción laboral, proyectos de empleo y autoocupación que promoverán las Asociaciones de Emigrantes Retornados.

A tal efecto, en el marco de la política de empleo, el Plan Nacional de Reformas, podrá considerar colectivo prioritario de actuación a los retornados y sus familiares, a fin de potenciar sus posibilidades de encontrar empleo y mejorar su ocupabilidad. Se considera esencia que a través de dichas reformas se simplifiquen los trámites relativos a la homologación de titulaciones académicas y profesionales y de los permisos de conducir, así como el acceso a las ofertas de empleo del Sistema Nacional de Empleo y de los Servicios Europeos de Empleo y la posibilidad de inscribirse como demandante de empleo.

Pese a este mandato, lo cierto es que hasta el año 2019 no han existido prácticamente medidas concretas dirigidas a cumplir lo encomendado, atenuar la vulnerabilidad del emigrante retornado²⁶¹.

²⁶¹ En el mismo sentido, RIVAS VALLEJO, P.: "Migración española del siglo XXI y políticas migratorias públicas", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 40, 2015, pág. 140.

No obstante, el retorno se ha venido protegiendo con diferentes ayudas, como las que se describen a continuación:

- a. Las ayudas extraordinarias para retornados, reguladas en el RD 1493/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados²⁶², por los gastos extraordinarios derivados del retorno, cuando se acredite insuficiencia de recursos en el momento de la solicitud de la ayuda. Pueden ser beneficiarios de las mismas los españoles de origen retornados, dentro de los nueve meses siguientes a su retorno, siempre que quede acreditado que han residido en el exterior, de forma continuada, un mínimo de cinco años antes del retorno.

Se conceden a los retornados que se encuentren en situación de necesidad económica en relación con los gastos que deben afrontar en el momento del retorno, situación que se acreditará mediante informe de los Servicios Sociales del lugar de residencia del solicitante o, en su caso, mediante informe de las Áreas o Dependencias Provinciales de Empleo y Seguridad Social, de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Para valorar dicha situación de necesidad, se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: la percepción de ingresos mensuales, el número de personas a cargo del solicitante, las dificultades de inserción en el mercado laboral en función de la edad u otras circunstancias del solicitante, y los gastos por vivienda habitual.

Las ayudas serán de cuantía variable en función de las causas que generan la solicitud y de la situación económica y familiar de los interesados, pero en todo caso, se fija la cuantía máxima anual por cada beneficiario en el importe anual del Indicador Público de Rentas Múltiples (IPREM), correspondiente a 12 pagas del año en curso.

- b. Programas de subvenciones, reguladas en la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados²⁶³.

Actualmente los programas de actuación regulados en la normativa vigente son seis: programa de Asociaciones, programa de Centros, programa de Proyectos e Investigación, programa de Comunicación, programa de Mayores y Dependientes y programa de Jóvenes, siendo la finalidad de este último la de Subvencionar iniciativas destinadas a favorecer la integración social y laboral de los jóvenes españoles residentes en el exterior mediante actuaciones específicas que les permitan continuar con su formación en el exterior o, en su caso, el aprovechamiento de su experiencia para el retorno a España (desarrollado en una Orden independiente, la 1650/2013, de 12 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para 2013 la

²⁶² BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2007.

²⁶³ BOE núm. 174, de 21 de julio de 2012.

concesión de subvenciones destinadas al programa de Jóvenes de la Dirección General de Migraciones)²⁶⁴.

Pueden solicitarlas las empresas y entidades sin ánimo de lucro, radicadas en el exterior y en España, que tengan entre sus fines la realización de las actividades objeto del programa.

Existen otras ayudas para fomentar el empleo autónomo y la formación de cooperativas y sociedades anónimas laborales que gestionan y conceden tanto la Administración General del Estado como las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Estas ayudas, aunque no son específicas para emigrantes retornados, también pueden solicitarse por éstos. Consisten en una serie de subvenciones en concepto de: rentas de subsistencia, apoyo a la creación de nuevas actividades empresariales, reducción del principal o de los intereses de los créditos otorgados por las entidades de crédito, asistencia técnica y formación profesional o empresarial²⁶⁵.

Para dar aplicación a estas previsiones, la Oficina Española de Retorno²⁶⁶, en cada Consejería de Empleo y Seguridad Social, se viene ocupando de las políticas de retorno respecto de los emigrantes españoles en el país de destino, así mismo, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social edita una Guía del Retorno²⁶⁷ con la que se pretende cubrir todos los aspectos a tener en cuenta para retornar (trámites civiles, ayudas económicas, asistencia sanitaria, protección social, educación, etc.) y, al mismo tiempo, las consejerías de las embajadas publican en sus webs otro tipo de guías de retorno.

También podrán ser beneficiarios de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social que tienen por destinatarios a colectivos con especiales necesidades económicas y con gran dificultad para encontrar empleo, entre los que pueden encontrarse los emigrantes retornados, siendo posibles beneficiarios de las mismas.

Asimismo, el retorno también se ha venido protegiendo con diferentes ayudas y programas que hasta la fecha han demostrado una escasa eficacia en la remoción de obstáculos y en el impuso del retorno. No obstante, en 2019 se produjo un cambio en las políticas públicas en materia de retorno, lo que se refleja en la aprobación del Plan

²⁶⁴ Entre sus objetivos figuran los programas que faciliten el retorno, así como la participación en proyectos emprendedores en España (art. 2.1.d).

²⁶⁵ Así se recoge en la Guía del Retorno (Edición actualizada febrero 2019). Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

²⁶⁶ El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, Ley 40/2006, de 14 de diciembre, prevé la creación de una Oficina Española del Retorno que, en el ámbito del Ministerio, dé cumplida respuesta a los diversos aspectos relacionados con el hecho de retorno, coordinándose para ello con las otras instancias de ámbito autonómico o local a las que el fenómeno afecta de igual manera, de acuerdo con la actual distribución competencial y administrativa en nuestro país.

²⁶⁷ Su amplio texto trata de resolver la mayor parte de las dudas generales que se les pueden plantear a las personas a las que antes nos referíamos al regresar a España, proporcionando asimismo indicaciones sobre las prestaciones económicas o, en su caso, ayudas a las que pudieran tener derecho con ocasión de ese retorno. Puede consultarse en Microsoft Word - GUIA DEL RETORNO 2019 modif. nueva direccion 14-06-19.doc (documentacion.eu).

de Retorno a España, un país para volver, así como en otras medidas que, aunque no se centran específicamente en los emigrantes españoles si incluyen programas de retorno de talento y de apoyo a la movilidad, como el Plan de Choque para el Empleo Joven, o facilitan la inserción de los jóvenes en el mercado laboral o en el sistema educativo, como el Plan de Garantía Juvenil Plus, recientemente aprobado.

3.2. El Plan Nacional de Garantía juvenil

En los últimos años han salido de España muchas personas jóvenes, y algunos quieren volver a España para continuar su formación o mejorar sus perspectivas de desarrollo profesional. Para promover su retorno, en el Plan de retorno nacional se indica que se facilitará el acceso de emigrantes españoles al programa de garantía juvenil, que ofrece a las personas de hasta 29 años oportunidades de empleo, formación, prácticas y apoyo al emprendimiento y, a las empresas, ciertas ventajas al contratar a profesionales.

Pese a esta referencia, en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes, recientemente aprobado por el Consejo de ministros²⁶⁸, con el objetivo de mejorar la cualificación de los jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral, no se hace referencia alguna a los jóvenes emigrantes españoles pese a su especial dificultad para regresar a España e insertarse en el mercado laboral, lo que resulta cuanto menos llamativo. Teniendo en cuenta que estamos ante la medida estrella en materia de empleo juvenil actualmente, a la que se destina la mayor inversión del Gobierno en la historia de la democracia para abordar el desempleo juvenil en el marco del Plan Estratégico Juventud Avanza (4.950 millones), hubiera sido deseable que, en base a su especial dificultad para la inserción sociolaboral y teniendo en cuenta los beneficios que aporta a nuestra economía el retorno de jóvenes españoles con experiencia internacional, se atendieran las peculiaridades que presentan en el diseño de medidas para mejorar sus perspectivas de desarrollo académico y profesional. Sin embargo, tan solo se recoge entre sus medidas que, «en el caso de las personas jóvenes migrantes se incidirá en la orientación y la inserción laboral».

No obstante, los jóvenes emigrantes españoles son sujetos beneficiarios de todas las medidas incluidas en el Plan de Garantía Juvenil pudiendo acceder a los programas en las mismas condiciones de igualdad que las personas jóvenes residentes en España.

El Plan de Garantía Juvenil Plus se compone de 69 medidas de orientación personalizada a los jóvenes para dotarles de las habilidades y capacitación necesarias para su inserción laboral. Presta atención especialmente a los menores de 30 años con escasa formación, así como a quienes tienen una sobrecualificación, cubriendo así los dos extremos que actúan como un factor de expulsión del mercado de trabajo actualmente. Otro aspecto destacado del Plan es su actuación para favorecer el emprendimiento, a

²⁶⁸ 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.

través de la concesión de microcréditos –sin necesidad de avales–, servicios de consultoría y asesoramiento.

Concretamente, para conseguir los objetivos de mejora de la empleabilidad y del emprendimiento de las personas jóvenes, el plan se sustenta fundamentalmente sobre tres acciones: proporcionar una orientación y seguimiento personalizados; la más importante, dar una formación dirigida a la adquisición de competencias y la mejora de la experiencia profesional teniendo en cuenta las necesidades de transformación del modelo productivo; y la mejora de las oportunidades de empleo a través de incentivos dirigidos, especialmente, a las personas que necesiten una especial consideración, junto al emprendimiento y fomento de la iniciativa empresarial y mejora de la gestión.

Con la finalidad de promover la creación de oportunidades de empleo e incrementar la cualificación e inserción laboral de las personas jóvenes, dotándolas de más competencias profesionales, superando la brecha tecnológica y la segregación, el Plan de Garantía Juvenil Plus incorpora, entre otras actuaciones, las siguientes medidas:

- Atención inmediata con el compromiso de que en un plazo máximo de cuatro meses hayan recibido una oferta de empleo o de formación que contará con un seguimiento especial en este periodo.
- Ayudas para afrontar el pago de cuotas a la Seguridad Social durante seis meses y también para la publicidad y transformación digital del negocio.
- Programa emprende con microcréditos para que las personas emprendedoras puedan obtener financiación, sin necesidad de avales.
- Recualificación de las jóvenes adaptada al proceso de recualificación, orientando la formación a la economía verde y azul.
- Rehabilitar los espacios en desuso en zonas rurales asociadas a proyectos empresariales.

Estas medidas, junto al resto que integran el Plan plus, vienen a reforzar las cuatro líneas principales de actuación que, desde su aprobación en el año 2013 en España, ha guiado al Plan de Garantía Juvenil en España:

- Para mejorar la empleabilidad: programas de segunda oportunidad, formación con compromiso de contratación, programas de Escuela Taller y Casas de Oficios.

Atendiendo a esta línea de actuación, España ha desarrollado sistemas de formación dual, con unos resultados inmediatos que ya son visibles, aumentándose de forma destacada los centros de educación y formación profesional, el número de empresas que participan en dichos proyectos y el número de estudiantes.

- Para favorecer la contratación: reducciones y bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social de hasta el 100% para jóvenes con contrato de formación y aprendizaje.

- Para mejorar la intermediación: modernización de los servicios públicos de empleo, Portal Único de Empleo y Autoempleo, programas de movilidad.
- Para favorecer el emprendimiento: tarifa plana para autónomos, ayudas al autoempleo para jóvenes *ninis*, segunda oportunidad para emprendedores.

3.3. Plan de choque de empleo juvenil

Para lograr que los jóvenes puedan acceder al mercado de trabajo y en línea con el programa y las medidas de Garantía Juvenil, en 2019 se aprobó en colaboración con las Comunidades Autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

A sabiendas de que las personas jóvenes son el capital humano más valioso que posee una sociedad moderna, en el plan de choque 2019-2021 se recoge expresamente entre sus 50 medidas, los Programas de retorno de talento y de apoyo a la movilidad (medida 35), al entenderse que debe existir un compromiso con aquellas personas que adquirieron una gran formación en nuestro sistema educativo y después, ante la falta de oportunidades que se les ofrecía en nuestro país, tuvieron que emigrar a otros países a desarrollar esos conocimientos. Ese compromiso pasa por el fomento del retorno de aquellos trabajadores jóvenes a los que el mercado español no fue capaz de dar una oportunidad laboral digna.

En el marco de estos programas se contempla el apoyo a la contratación, al autoempleo, ayudas para gastos de desplazamiento y de primer alojamiento, así como un proceso de acompañamiento.

Se incluyen dentro de los proyectos abordados por el Gobierno para atraer el talento actuaciones específicas integrales para los jóvenes que se encuentran en el extranjero en donde se incentivará su retorno a España, siendo promovidos desde el ámbito del empleo y por las administraciones competentes de las comunidades autónomas, contando con la participación del Instituto de la Juventud y entidades que trabajan con los trabajadores que desean retornar a España.

Para que dicha medida sea efectiva, se han constituido redes de apoyo de asistencia a los trabajadores retornados, con puntos únicos de información, intercambio de experiencias, recursos disponibles para apoyar el retorno, ofertas de empleo, documentación administrativa y toda información que pueda ser de interés para los jóvenes que quieran volver a España.

En estos programas se favorece la participación activa de las empresas interesadas en atraer talento de jóvenes en el extranjero con ofertas de empleo de calidad, tratándose en muchos casos de empresas que ya están manifestando su interés en contratar trabajadores y trabajadoras en este proceso de retorno, cuestión destacable al contribuir a facilitar el contacto entre emigrantes españoles y empresas interesadas en su perfil internacional. Esta red se enmarcará en el proyecto del Gobierno para atraer personas trabajadoras actualmente en el extranjero y que pretenden retornar.

Para acogerse a esta medida se deberá tener simplemente la condición de persona joven en el momento que se produjo la salida de España.

3.4. Plan de retorno a España. Un país para volver

3.4.1. Objetivo principal y configuración general

En el año 2019 el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Estado de Migraciones, abordó el diseño de una Estrategia para elaborar un Plan de Retorno, contando con todos los agentes políticos y sociales implicados, aprobándose por Resolución de 27 de marzo de 2019²⁶⁹. Se trata de la iniciativa más ambiciosa en materia de retorno elaborada por el Gobierno español.

Su objetivo principal es fomentar el retorno de emigrantes a España y facilitar su proceso de vuelta a través de diferentes actuaciones que hagan de España un país atractivo para desarrollar un proyecto de vida tanto personal como profesional. Para conseguirlo, el Plan recoge 50 medidas impulsada por 10 ministerios diferentes, requiriendo al mismo tiempo la cooperación institucional de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, así como el concurso de las asociaciones de emigrantes y retornados y de los agentes sociales. Las medidas están agrupadas en 6 categorías diferentes: apoyo para definir proyecto profesional (27 medidas), ayuda para planificar la vuelta e instalarse (14 medidas), creación de espacios para la participación (1 medida), creación de ambiente positivo (1 medida), acompañamiento psicológico (1 medida) y la gestión colaborativa y evaluación continua del Plan (6 medidas).

Además, se ha creado la plataforma “Un país para volver” a través de la cual se proporcionan diferentes servicios, entre los que se encuentra la Ventanilla Única del Retorno, que ofrece información oficial y contrastada y recopila la documentación que necesita el ciudadano, y el Servicio de Mediación Laboral y Buscador de Empleo, que proporciona un asesoramiento personalizado a empresas y particulares a través de mediadores laborales. El Plan incluye igualmente determinadas ayudas, como las dirigidas a planificar la vuelta, por ejemplo, a través de la bonificación de la cuota de autónomos para emigrantes que retornan para emprender, a quienes se les ofrecerá una tarifa plana de 60 euros mensuales. Se estima que la medida podría ascender a unos 2.300 beneficiarios y supondrá un ahorro de 8,07 millones de euros para este colectivo.

Entre las fortalezas del Plan de Retorno destaca el contar en su diseño y desarrollo con los propios emigrantes e implicar de forma activa a distintos departamentos de la administración pública, empresas y agentes sociales, convirtiéndolos en protagonistas del Plan, siendo una cuestión clave su involucración y participación para que las medidas de retorno sean efectivas. Igualmente, destaca como novedad la metodología empleada en su elaboración, al ser diseñada pensando en las necesidades del usuario, su organización en torno a procesos tecnológicos, y que los servicios que presta son segmentados en función de los diferentes perfiles de usuarios. Por el contrario, su

²⁶⁹ BOE n. 77, de 30 de marzo de 2019.

principal debilidad reside en que los compromisos derivados de estas medidas quedan condicionados a las disponibilidades presupuestarias existentes en cada ejercicio lo que no garantiza su efectivo desarrollo e implantación²⁷⁰.

3.4.2. *El apoyo para definir el proyecto profesional*

Como ya se ha indicado, las 50 medidas del Plan de Retorno se agrupan en 6 categorías diferentes, siendo la primera de ellas la que más interés representa en el marco de este capítulo, al centrarse en el apoyo para definir el proyecto profesional, conexión entre emigrantes y empresas, estando integrada por 27 medidas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Se clasifican en cuatro grupos de gran relevancia: conexión entre emigrantes y empresas, acceso al empleo público, el fomento de la carrera investigadora y la incentivación de la vuelta para emprender.

Dada la importancia en el proceso de retorno del proyecto profesional, es a esta medida a la que se le concede mayor protagonismo, lo que se refleja en el volumen de medidas diseñadas para conseguir la integración laboral, en la implicación del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, de empresas y asociaciones de emigrantes y retornados, así como en el presupuesto destinado a tal fin, siendo superior a dos millones de euros.

A continuación, se analizan algunas de las medidas de mayor relevancia para conseguir la integración laboral de los españoles emigrantes retornados, siguiendo la misma clasificación que el propio Plan de Retorno, que diferencia cuatro grupos:

A. Conexión entre emigrantes y empresas:

- a. En la categoría relacionada con la conexión entre emigrantes y empresas, la primera medida y la más importante es el servicio de mediación laboral: a través de esta medida se pretende atender la desconexión de las personas que han emigrado con sus sectores profesionales en España, ya que han perdido su red de contactos y desconocen el mercado laboral español, así como los canales de búsqueda de empleo más adecuados y la forma más acertada para presentar sus candidaturas. Para atender esta desconexión, se presta un asesoramiento personalizado, guiando a las personas que desean retornar en la búsqueda de oportunidades en los sectores público, privado y para el emprendimiento. Para su desarrollo efectivo y garantizar la coordinación con los servicios autonómicos, se crea un grupo de 20 personas especializadas en la Secretaría de Estado de Migraciones, estando implicados los principales actores en materia de empleo.
- b. Red de mentoring profesional para el retorno: es la segunda de las medidas del Plan y se dirige también a procurar apoyo para definir el proyecto profesional. Consiste en que personas retornadas ayudan a los emigrantes

²⁷⁰ El presupuesto total del Plan de Retorno a España, asciende a 24.209.400 euros, de los que 12.389.400 euros fueron destinados en 2019 y 11.820.000 euros en 2020.

que están en su proceso de vuelta a crear una red de contactos y conocer las características de su sector, su localidad, y cualquier otra información de interés para el retorno y la instalación en España.

- c. **Networking entre empresas y emigrantes:** atendiendo a la necesidad que tienen los emigrantes de vincularse de nuevo con su sector profesional en España y a la necesidad de las empresas de conocer y convencer a profesionales en el exterior que deseen volver, se organizará un encuentro anual de networking con empresas y emigrantes en el extranjero. A través de diferentes dinámicas, estos espacios facilitan el contacto de los profesionales con el mercado laboral español y acceso a procesos de selección de las empresas que participan.
- d. **Mejora del proceso de homologación de títulos académicos:** ante los excesivos procesos de demora y los elevados costes relacionados con la homologación de títulos a la vuelta para continuar con su carrera profesional, era preciso agilizar los plazos y reducir el coste del proceso de homologación de títulos académicos para que dejara de ser una barrera para el retorno. A tal fin, se ha desarrollado un sistema de información para la gestión integral de los procedimientos de homologación y reconocimiento de títulos universitarios, así como la adquisición de los equipos necesarios de almacenamiento y escáneres. En el ámbito de estudios no universitarios, se analizarán los países con un mayor flujo de posibles retornos, se mejorarán las aplicaciones informáticas y se reforzará el personal para el tratamiento de datos.
- e. **Reconocimiento de competencias adquiridas en el extranjero:** en diferentes estudios se ha venido demostrando que durante la experiencia en el extranjero se adquieren competencias profesionales, siendo fundamental para los emigrantes que dichas competencias sean reconocidas tanto por la administración como por las empresas. Con esta finalidad, se ha configurado un catálogo de competencias profesionales que serán reconocidas mediante un procedimiento sencillo en el marco del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Al igual que en la medida anterior, se realiza un análisis de los países con un mayor flujo de posibles retornos, mejora de aplicaciones informáticas y refuerzo de personal para tratamiento de datos.
- f. **Asesoría especializada en derechos laborales:** El desconocimiento de la legislación laboral en el extranjero y en España genera dudas entre los emigrantes en los procesos de contratación y negociación con las empresas, lo que puede dar lugar a situaciones de indefensión ante abusos o fraude en la contratación. Por ello, se ofrecerá un servicio de asesoramiento especializado en derechos laborales, atendiendo las dudas de los emigrantes, tanto en el extranjero como cuando retornan a España, en el marco del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020. En el caso de producirse

situaciones de incumplimiento, abuso o fraude, tendrán a su disposición el buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- g. Formación on-line y presencial en sectores emergentes en España: se ofrece a las personas emigrantes formación en las competencias y conocimientos demandados por los sectores emergentes en España (Big Data, ciberseguridad, blockchain, Inteligencia Artificial...), para que tengan mayores oportunidades de acceder a un empleo. Se ofrecerlo tanto en modalidad on-line, para emigrantes que quieren volver, como presencial, para recién retornados, en el marco del Plan de Choque por el Empleo Joven. Están implicados el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, destinándose 150.000 euros anuales.
- h. Acceso a ayudas EURES: existen empresas interesadas en contratar profesionales en el exterior donde es requisito indispensable realizar una entrevista presencial en España, lo que puede representar un impedimento económico para los emigrantes que están en esos procesos de selección. Otros emigrantes necesitan homologar su titulación, ayudas para el desplazamiento o cursos de idiomas. Para atender estas necesidades se configura esta medida cuya finalidad es la de dar a conocer entre las empresas y profesionales las ayudas EURES para recibir una ayuda económica que facilite el desplazamiento a la entrevista de trabajo u otras ayudas para la homologación de títulos, cursos de idiomas, etc.
- i. Servicios a la carta para empresas: como ya se ha puesto de manifiesto, las empresas encuentran serias dificultades para encontrar los perfiles que necesitan en el mercado laboral español. A través de estos servicios se identifican las necesidades de las empresas en sus procesos de selección y contratación, se realiza una preselección de candidatos, filtrado de perfiles de interés e información para candidatos para facilitar la contratación y el retorno de emigrantes en las mejores condiciones posibles.
- j. Observatorio de buenas prácticas laborales: una de las principales barreras al retorno reside en las condiciones laborales en el extranjero (conciliación, formación, desarrollo de carrera profesional, teletrabajo...), lo que motiva su permanencia fuera de España al considerar que estas condiciones laborales no las tendrían en España. Con este observatorio se pretende conocer las buenas prácticas en el ámbito laboral y empresarial a través de la experiencia de profesionales en el exterior para evaluar cuáles pueden ser aplicables en España y cómo, lo que permitirá elaborar una guía de buenas prácticas para aprovechar esta experiencia.
- k. Red de empresas comprometidas con el retorno: para atender las dificultades que encuentran los emigrantes españoles en la búsqueda de empleo, principalmente en la identificación de empresas que valoren su

experiencia internacional y esté sensibilizada con su situación personal, se identifican empresas comprometidas con el retorno de profesionales y se pretende crear una red accesible para otras que quieran participar y para emigrantes y retornados en búsqueda de empleo.

B. Acceso al empleo público

- a. En lo que respecta a la categoría de acceso al empleo público, en 2020 se puso en marcha un sistema de valoración de la experiencia en el sector público en el extranjero, para que a las personas que han trabajado en el sector público en el extranjero se les reconozca esa experiencia de forma que puedan concurrir en igualdad de condiciones a las plazas de empleo público que se oferten si se han planteado esa vía para el retorno. De esta forma, la experiencia se valorará en igualdad de condiciones en cuerpos cuyo sistema de acceso sea el de concurso-oposición.
- b. Con la misma intención de facilitar el acceso al empleo público, se está diseñando un proceso de acreditación en la ANECA más adecuado a la realidad de los investigadores, tanto los que se encuentran en España como en el exterior, en el que se amplíen las posibilidades de los requisitos de calidad de la producción y actividad científico-tecnológica que implican una trayectoria investigadora destacada para que jóvenes investigadores de excelencia se incorporen a puestos de profesorado universitario.
- c. Plataforma única de ofertas de trabajo para investigadores y docentes en España.

Con el objeto de facilitar la difusión y el acceso a las ofertas de empleo de las universidades y centros de investigación y paliar la desconexión de los investigadores españoles en el exterior con las oportunidades de empleo en España, se está fomentando la publicación por parte de instituciones españolas académicas y de investigación de sus ofertas de trabajo para investigadores y docentes en una única plataforma, creando un verdadero mercado de trabajo para investigadores abierto, transparente y basado en el mérito.

C. El fomento de la carrera investigadora:

Uno de los grupos se destina de forma exclusiva al fomento de la carrera investigadora, diseñando 5 medidas con la finalidad de: mejorar íntegramente el sistema I+D+i, elaborar un mapa de recursos para la carrera investigadora, crear una red mentoring profesional para el retorno de los investigadores españoles, proporcionar un asesoramiento especializado para la participación en acciones europeas que fomenten el retorno y apoyar y colaborar con las asociaciones de científicos en el exterior y retornados. Por la relevancia que tiene la adopción de políticas de apoyo a los investigadores españoles para motivar su retorno a España, estas medidas para la recuperación del talento y la reintegración

de investigadores son analizadas en un epígrafe específico de este trabajo de investigación.

D. Incentivar la vuelta para emprender

Para incentivar el emprendimiento como vía de retorno en el marco del Plan se prevé proporcionar asesoramiento y formación al emprendimiento, detectando las posibilidades de éxito de cada proyecto emprendedor en base a la idea de negocio, la tolerancia al riesgo, las oportunidades en España, proporcionándoles información sobre los aspectos básicos del emprendimiento. Asimismo, dentro del itinerario personalizado de emprendimiento, se facilita la incorporación a plazas de coworkings, poniéndose a disposición del emigrante español la red de espacios que la Escuela Organización Industrial dispone por todo el territorio español, donde accederán a un proceso de incubación del proyecto, y se informará de otras iniciativas públicas y privadas. También se proporciona información sobre las opciones de financiación para emprender y se les facilita el acceso a las mismas orientándoles en el proceso. Otras de las medidas consisten en detectar oportunidades para emprender en el medio rural y proporcionar apoyo para el traslado de empresas a España.

4. MEDIDAS DE CARÁCTER AUTONÓMICO

No todas las Comunidades Autónomas han aprobado y promovido políticas de retorno para la inserción laboral de los emigrantes retornados, aunque lo cierto es que en esta materia las comunidades autónomas han sido pioneras, frente a la respuesta tardía del gobierno central, que en los últimos años parece haber entendido la relevancia de las políticas activas para conseguir la integración sociolaboral de los españoles emigrantes retornados, pudiéndose apreciar en las medidas anteriormente analizadas, un ligero cambio en la promoción del retorno.

En este apartado se destacarán las mejores prácticas en esta materia, centrandó la atención en las políticas más representativas a nivel autonómico y en las comunidades más implicadas con el retorno, como son Galicia, Andalucía y Extremadura. Previamente, cabe destacar algunos aspectos compartidos por la mayoría de las Comunidades Autónomas²⁷¹, como son sus objetivos principales, centrados en la ciudadanía y en la protección económica y social de su retorno, a través de la concesión de ayudas o subvenciones a emigrantes retornados para sufragar los primeros gastos de estancia y manutención derivados del retorno al país de origen²⁷². Éste es el caso de las ayudas

²⁷¹ RIVAS VALLEJO, P.: “Migración española del siglo XXI y políticas migratorias públicas”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 40, 2015, pág. 142.

²⁷² Este es el caso, por ejemplo, de Canarias. El Comisionado de Acción Exterior del Gobierno de Canarias concede ayudas a emigrantes canarios retornados con el fin de sufragar los primeros gastos de estancia y manutención derivados del retorno a las Islas. Sus características y cuantía se aprueban con carácter anual y se debe acreditar la insuficiencia de recursos en el momento de la solicitud. Puede consultarse en www.gobiernodecanarias.org.

para traslado de enseres y desplazamiento de retornados, prestadas por todas las Comunidades Autónomas, aunque en desigual cuantía, con la finalidad de cubrir los primeros gastos de estancia y manutención²⁷³ así como los derivados de la integración social y laboral²⁷⁴.

Del mismo modo, son comunes las medidas de actuación (prestaciones económicas o de servicios), que se materializan a través de “Guías de retorno” (Madrid, Galicia, Andalucía, Asturias, Castilla y León, entre otras), de similar contenido que la Guía de retorno elaborada por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, con las que se pretende orientar a los emigrantes en su proceso de retorno a España proporcionándoles información sobre los trámites previos y posteriores al retorno, la asistencia sanitaria, políticas (pasivas) de empleo, sistema de pensiones, sistema educativo, dependencia y otras ayudas y programas.

En términos generales, no se puede afirmar que el eje central de las políticas autonómicas de retorno haya sido el fomento y promoción de la inserción sociolaboral en el país de origen, aunque lo cierto es que en los últimos tres años se ha venido centrandó la atención en esta esfera. La gran mayoría de comunidades autónomas han aprobado sus propios planes de retorno específicos a través de los que se ofrecen distintas ayudas y servicios que son de gran utilidad, si se ha decidido retornar a una Comunidad concreta. Se trata de ayudas a la contratación, al emprendimiento y a los gastos de traslado, y servicios como el de mediación, guía del retorno o plataforma donde acceder a la información y recursos de cada plan.

A continuación, se centra la atención en las prácticas autonómicas que han prestado mayor atención a las políticas de integración social y laboral:

Una de las Comunidades más implicadas con el retorno es Andalucía. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 10.3. 6º establece como objetivo la superación y creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo de la comunidad. En la misma línea, el artículo 15 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo dispone que la Administración de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, desarrollará actuaciones específicas para facilitar el regreso y la integración social de las personas retornadas, en cuyo desarrollo se aprobó el I Plan Integral para los Andaluces en el Mundo (PIPAM)²⁷⁵, que dedica su Título V a medidas sociales para facilitar el retorno de los andaluces en el exterior. En lo que respecta al empleo, la Junta de Andalucía podrá adoptar medidas tendentes a facilitar el retorno como: programas

²⁷³ Artículo 5.3 de la ORDEN 4/2006, de 1 de septiembre, por la que se regulan las ayudas extraordinarias a riojanos residentes en el extranjero y retornados a la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR núm. 117, de 5 de septiembre de 2006).

²⁷⁴ ORDEN PRE/285/2016, de 7 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a emigrantes castellanos y leoneses para facilitar su retorno e integración en la Comunidad de Castilla y León, *BOCYL núm.71*, 14 de Abril, pp.15558-155566.

²⁷⁵ Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/c_4_c_5_andaluces_en_el_mundo/estatuto_andaluces_en_el_mundo_2006.pdf

especiales para facilitar el establecimiento de empresas; fijar incentivos para aquellas empresas que contraten a personas retornadas y establecer facilidades para estudiantes andaluces en el exterior y personas de origen andaluz que decidan cursar estudios en Andalucía; y promover el retorno del personal investigador (art. 49).

En Andalucía cabe destacar, por su relevancia en el tema tratado, el Programa de Retorno de Talento Joven²⁷⁶, cuyo objetivo es facilitar el regreso de personas andaluzas que estén desarrollando su actividad laboral en el extranjero y deseen incorporarse al mercado laboral en Andalucía²⁷⁷. A tal fin, se establecen dos tipos de ayudas para facilitar el retorno:

- a. Incentivos a la contratación dirigidos a empresas que contraten a personas andaluzas que se encuentren trabajando y residiendo en el extranjero. Serán beneficiarias las empresas que contraten con carácter indefinido y a jornada completa a personas trabajadoras andaluzas que reúnan los siguientes requisitos: hasta 45 años de edad, título universitario oficial de grado o equivalente, situación de alta laboral en la categoría correspondiente a su titulación o equivalente, residencia en el extranjero durante al menos los dos últimos años inmediatamente anteriores a la fecha de formalización del contrato²⁷⁸, residencia habitual en Andalucía a consecuencia de la contratación.
- b. Ayuda al traslado de residencia para las personas contratadas con cargo del Programa, siendo su cuantía de un máximo de 22.000 euros por los siguientes conceptos: gastos de desplazamiento, gastos de alojamiento (generados durante los primeros 12 meses de vigencia del contrato de trabajo), gastos de escolarización (para primer ciclo de educación infantil durante los doce primeros meses de vigencia del contrato).

Además, la especial vulnerabilidad de los emigrantes españoles retornados viene justificando que sean considerados colectivos de atención preferente para el servicio público de empleo en Andalucía²⁷⁹.

²⁷⁶ Regulado por la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, derogada por la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

²⁷⁷ Siempre que se encuentren en los ámbitos de oportunidad incluidos en las prioridades de especialización de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2020. Puede consultarse en <http://ris3andalucia.es/wp-content/uploads/2015/02/Documento-Ris3-version-final-8-27-02-15.pdf>

²⁷⁸ La gran mayoría de las Comunidades Autónomas exigen un periodo de residencia en el extranjero como condición indispensable para tener derecho a las ayudas de retorno. Éste es el caso de Galicia, donde se exige haber residido legalmente en el extranjero un mínimo de 3 años ininterrumpidos inmediatamente anteriores a la fecha de su retorno a España. RESOLUCIÓN de 3 de febrero de 2021, de la Secretaría General de la Emigración, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas extraordinarias y las de refuerzo COVID-19 a personas emigrantes gallegas retornadas y se procede a su convocatoria para el año 2021.

²⁷⁹ Decreto 192/2017, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial y Medidas de Inserción Laboral en Andalucía (BOJA 238 de 15 de diciembre de 2017).

En el plano social, el I Plan Integral para los Andaluces en el Mundo establece el acceso a prestaciones educativas, sanitario-asistenciales y de asistencia social de las personas retornadas (art. 48.1) y facilidades para los retornados en la adjudicación de viviendas (art. 48.2).

En 2019, se aprobó el Plan de Acción para el Retorno de la Población Andaluza en el Exterior, para el periodo 2020-2022²⁸⁰, en el que se englobarán todas las políticas, estrategias, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía dirigidas a facilitar la vuelta de los andaluces y andaluzas que viven fuera de nuestra Comunidad Autónoma y desean regresar. Dado que la mayoría de las personas que retornan se encuentran en edad laboral, la iniciativa centra su interés en tres aspectos claves para mejorar su integración social: asistencia en situación de vulnerabilidad y mejora de la atención específica, a través de ayuda e información; favorecimiento del emprendimiento y la incorporación al mercado de trabajo y el acceso a la educación en todos los niveles de enseñanza, con especial hincapié en la convalidación y homologación de títulos.

Otro de las Comunidades que ha venido prestando una mayor atención al retorno de emigrantes españoles es Extremadura, donde se convocan anualmente ayudas para facilitar el retorno de los extremeños en el exterior y sus familias²⁸¹. Desde hace años, esta Comunidad cuenta con el Estatuto de los Extremeños en el Exterior (Ley 6/2009, de 17 de diciembre), como marco jurídico que regula, entre otras, la concesión de ayudas para facilitar el retorno a Extremadura de los extremeños en el exterior y de los familiares a su cargo que integren la unidad familiar. En su artículo 7, relativo al derecho de retorno, establece, a mero título informativo que «la Junta de Extremadura adoptará, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas específicas para favorecer el retorno de extremeños residentes en el exterior y con el fin de que fijen su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura», por su parte, el artículo 14, relativo al empleo, reconoce a los extremeños residentes en el exterior el derecho a participar en programas de empleo de la Junta de Extremadura, así como a conocer las ofertas de empleo que gestione su servicio público de empleo y a acceder a las mismas en condiciones de igualdad con respecto a los ciudadanos residentes en Extremadura, mediante el Certificado acreditativo de la condición de extremeño retornado y extremeño en el exterior. Para que el reconocimiento de estos derechos sea efectivo, el programa de Retorno a Extremadura cuenta con ayudas económicas para traslado, ayudas para emprender y ayudas a la contratación de profesionales.

Al igual que otras Comunidades Autónomas, entre las que se encuentran Asturias y Galicia, Extremadura tiene un programa de atención al emigrante retornado, el cual fue aprobado por Decreto 26/2011, de 18 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Comunidades Extremeñas en el Exterior y la expedición de certificados de Extremeños Retornados y Extremeños en el Exterior.

²⁸⁰ Mediante el Acuerdo de 21 de mayo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Acción para el Retorno de la Población Andaluza en el Exterior 2020-2022.

²⁸¹ La última de ellas convocadas por Resolución de 3 de diciembre de 2020, de la Secretaría General, por la que se convocan ayudas del programa I para facilitar el retorno a Extremadura de las personas extremeñas en el exterior y sus familias, para el ejercicio 2021.

En base a la información que precede, se puede afirmar que si bien durante el primer periodo (2008-2018) las actuaciones a nivel autonómico eran básicamente previsiones de carácter programático e informativo, en las que básicamente se enaltecía el derecho a la igualdad en el acceso al empleo entre españoles residentes en España y españoles residentes en el exterior, en los últimos años se han ido aprobando diferentes medidas con las que se promueve la integración social y laboral de los españoles retornados, apreciándose una evolución muy positiva que cuenta actualmente con el respaldo de las políticas públicas de retorno a nivel nacional.

Unas políticas más orientadas al retorno se han venido desarrollando en Galicia, Asturias y País Vasco²⁸². Galicia es la Comunidad Autónoma que ha demostrado una mayor implicada con el retorno de emigrantes. Ha diseñado su propia Estrategia de retorno 2020, estando entre sus áreas estratégicas el trabajo y el emprendimiento. Con esta estrategia se pretender cubrir cinco objetivos claves, que merecen una especial atención:

- a) Informar a los emigrantes españoles de las medidas específicas dirigidas a favorecer su integración en el mercado laboral e incentivar el autoempleo o la creación de empresas, para lo que se ha creado la Oficina Integral de Asesoramiento al Retorno que facilita información de gran utilidad (búsqueda de trabajo a través del servicio público de empleo, creación del canal Retorna Profesional, apoyo al traslado de empresas, etc.);
- b) Promover la formación de las personas retornadas para favorecer su integración en el mercado laboral, introduciéndolas tanto en los cursos de formación para desempleados como en los programas de talleres y unidades formativas, implantando protocolos de atención específicos en los sistemas públicos de empleo, diseñando un programa para la financiación de acciones formativas con el compromiso de contratación, ofreciendo talleres duales de empleo y cursos de formación profesional para el empleo. Además, para la consecución de este objetivo, a través del programa Talento Joven se facilita la incorporación de las personas jóvenes, menores de 30 años, proporcionándoles las herramientas, ayudas y conocimientos necesarios para mejorar su empleabilidad y capacitación para acceder a un puesto de trabajo;
- c) Promover la integración laboral de las personas gallegas retornadas mediante incentivos a la contratación en la empresa ordinaria, favoreciendo el empleo estable y facilitando la empleabilidad con subvenciones a la contratación cuyas ayudas se incrementarán en un 25% para los emigrantes retornados, siendo la cuantía máxima de 8.000 euros. Con la misma finalidad se han diseñado diferentes programas como el de fomento y consolidación del empleo en las pymes de nueva creación, Emplea Parados de Larga Duración o Emplea mujer;

²⁸² Véase el análisis realizado por RIVAS VALLEJO, P.: "Migración española del siglo XXI y políticas migratorias públicas", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 40, 2015, págs. 144 y 145.

- d) Promover el autoempleo y la creación de pymes por los gallegos retornados del exterior, a través de ayudas, con las que podrán tener una aportación de hasta 10.000 euros para gastos corrientes derivados de su puesta en marcha, línea de apoyo, ayudas a desempleados que desarrollen su actividad empresarial o profesional en Galicia como trabajadores autónomos, que se incrementan en un 25% en el caso de emigrantes retornados (con el límite de 8.000 euros), o por ejemplo, el desarrollo del programas como Emega, que comprende un conjunto de ayudas dirigidas a apoyar la puesta en marcha, la mejora y la reactivación de iniciativas empresariales constituidas por mujeres y a favorecer la conciliación familiar o el programa de apoyo a las Iniciativas de Empleo de Base Tecnológica;
- e) Promover el retorno de empresarios y grandes inversores gallegos del exterior ofreciéndoles oportunidades de inversión en Galicia, asesoramiento y vías de financiación como “Business Angels” a los proyectos de emprendedores con más posibilidades de salir adelante.

Al igual que Asturias²⁸³, cuenta con un Plan integral de emigración 2014-2016²⁸⁴, habiéndose aprobado recientemente diferentes subvenciones y ayudas en materia de retorno como las ayudas extraordinarias y de refuerzo COVID-19 a personas emigrantes gallegas retornadas para el año 2021 o las subvenciones COVID-19 para el mantenimiento del autoempleo de las personas emigrantes gallegas retornadas en la Comunidad Autónoma gallega para el año 2021²⁸⁵. Las primeras, centran su línea de actuación en las ayudas de retorno, con carácter general, para aliviar la carencia de recursos de emigrantes gallegos retornados y sus familias y las segundas van destinadas a promover el autoempleo y la actividad emprendedora de las personas gallegas retornadas, mediante su constitución como trabajadores/as autónomos/as a sabiendas de que el éxito en el proceso de retorno de los emigrantes depende en gran medida de que se produzca su efectiva integración en el mundo laboral. Por ello, se considera de gran importancia contribuir, por un lado, a hacer realidad las iniciativas empresariales de los emigrantes gallegos y, por otro lado, el desarrollo del tejido empresarial gallego. La Guía de retorno para la emigración asturiana facilita información sobre ayudas y prestaciones a las que el emigrante retornado puede acogerse en territorio español, entre las que se encuentran las ayudas individuales para emigrantes retornados y el salario social básico. En su Plan integral de emigración se apoya a la población emigrante retornada facilitando información, asesoramiento y asistencia. Se ha creado igualmente el programa “Sumar talento”, que cuenta con ayudas para fomentar la contratación indefinida de trabajadores, para lo que se exige poseer titulación universitaria oficial

²⁸³ El principado de Asturias va ya por la elaboración de su V Plan de Emigración, en el que se definen las políticas de apoyo a los asturianos que residen fuera de la comunidad durante el periodo 2021-2024.

²⁸⁴ Puede consultarse en <http://emigracion.xunta.gal/files/publicacion/2014/09/23819-plan-integral-emigracion-2014-2016.pdf>

²⁸⁵ Resolución de 12 de marzo de 2021, de la Secretaría Xeral da Emigración, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de subvenciones para promover el autoempleo y la actividad emprendedora y de subvenciones COVID-19 para el mantenimiento del autoempleo en la Comunidad Autónoma gallega de las personas emigrantes gallegas retornadas, y se procede a su convocatoria para el año 2021.

de grado y tener experiencia en el extranjero en el desarrollo de actividades de I+D+i (dos años, dentro de los últimos cuatro) y estar residiendo en el extranjero (nueve meses, de los últimos doce)²⁸⁶.

En Castilla y León, la Ley 8/2013, de 29 de octubre, de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior, dedica los Capítulos IV y V al empleo y al retorno sucesivamente. Concretamente, el artículo 21, titulado «política integral de retorno», establece que los poderes públicos promoverán una política integral para facilitar el retorno y removerán los obstáculos que dificulten su integración social y laboral, prestando especial atención a las situaciones de especial necesidad, a los menores desprotegidos y a las víctimas de violencia de género (art. 21.1). Las previsiones se centran en proporcionar asesoramiento y orientación sobre la política integral de retorno a la Comunidad (art. 21.2) y establecer medidas y programas de apoyo, que serán especificadas en el plan estratégico plurianual, para facilitar el retorno de aquellos que se encuentren en situación de especial necesidad por razones socioeconómicas, de edad o de salud (art. 22.3). Sin embargo, solo se trata de medidas meramente programáticas en las que no se contempla de forma expresa ninguna ayuda económica de la comunidad de Castilla y León, sino que su contenido económico-asistencia forma parte del marco estatal de protección del retorno. No obstante, actualmente cuenta con un programa de Retorno en el que se contempla la ayuda económica por motivo de traslado, debiéndose reunir una serie de requisitos para tener derecho a su cuantía, que será de 3.000 euros como máximo. Además, se creó una Oficina de Retorno, que cuenta con una plataforma virtual, con el objetivo de facilitar el retorno a la Comunidad Autónoma de aquellos castellanos y leoneses residentes en el exterior que lo deseen, para lo que tiene entre sus funciones las de informar, orientar y asesorar²⁸⁷.

En Cataluña, la Ley 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes, regula el Plan de Ayuda al Retorno (PAR)²⁸⁸, cuyo objetivo es el de apoyar a los emigrantes catalanes y descendientes que quieran regresar a Cataluña y que se encuentren en situación de necesidad o desprotección, para atender sus necesidades básicas y favorecer su integración social y laboral. A tal fin, se facilita información y orientación sobre un conjunto de actuaciones, entre las que destacan: la inserción laboral, mediante el Servicio de Ocupación de Cataluña, y el acceso a planes de ocupación; el trabajo por cuenta propia y el autoempleo mediante cooperativas y sociedades laborales en Cataluña; y las acciones formativas establecidas por la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña.

La previsión más destacable en el ámbito de empleo se encuentra en la Disposición Adicional cuarta, en la que se establece una reserva de puestos de trabajo. Concretamente, se encomienda al Gobierno, con carácter obligatorio, «reservar un 5% de los

²⁸⁶ Puede consultarse en <http://www.ficyt.es/retorno-talento/>.

²⁸⁷ Para más información, consulte: https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/_/1284864531801/Propuesta.

²⁸⁸ Puede consultarse en <http://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Pla-dAjuda-al-Retorn-PAR-reconeixement-i-prestacions>

puestos de trabajo enmarcados en las ayudas destinadas a la contratación de trabajadores desocupados para ejecutar obras y servicios de interés general y social, para la subvención de los costes salariales de los trabajadores que lo deseen y que cumplan los requisitos fijados por la presente Ley para acogerse al Plan de ayuda al regreso o bien que ya disfruten de la condición de regresado o regresada». Sin embargo, se ha venido demostrando que este mandato al ejecutivo no se está cumplido de forma rigurosa, lo que sería deseable para facilitar la contratación de quienes, reuniendo las condiciones exigidas para ser beneficiarios, lo deseen²⁸⁹. En el marco de su Plan para el Retorno se incluyen ayudas económicas para el retorno de personas sin recursos económicos y se ofrece un servicio de mediación y reorientación laboral.

A nivel provincial, cabe destacar en Barcelona, un proyecto pionero en el fomento del retorno del talento, denominado “Welcome Back Reloaded”, desarrollado por la Fundación Cecot Persona i Treball, que cuenta con la financiación de la Secretaria General de Inmigración y Emigración, dependiente del Ministerio de Trabajo, migraciones y Seguridad Social. Nació con la finalidad de dar respuesta a las inquietudes de las personas jóvenes –16 a 35 años– de nacionalidad española residentes en el extranjero, y que se plantean el retorno, a sabiendas de que sus necesidades son muy parecidas a las de un inmigrante, ya que aunque se conozca el idioma y la cultura, hay elementos que se han modificado durante la estancia en el exterior. En referencia al ámbito laboral, la red de contactos así como sus conocimientos previos se habrán modificado considerablemente, requiriéndose una actualización. Parte de la idea de que redescubrir y recopilar datos útiles en torno al mercado de trabajo requiere de tiempo y en este sentido una orientación profesional adquiere una vital importancia.

Del mismo modo, se han creado plataformas virtuales, como el proyecto “Volvemos”, puesto en marcha el 2 de febrero de 2016 con el objetivo de facilitar el retorno del talento a España, generando oportunidades para que las personas que están fuera puedan volver y desarrollar su potencial profesional y su proyecto vital en España. A tal fin, centra los esfuerzos en conectar a profesionales, empresas y administraciones para hacer posible el regreso de españoles que emigraron. Se trata de un proyecto pionero de retorno de talento a España con el que se ha puesto el retorno de talento en la agenda pública, incentivando a las diferentes administraciones públicas a desarrollar políticas para favorecer la vuelta de emigrantes, y sensibilizado a las empresas sobre las ventajas de contratar profesionales con experiencia internacional. Los servicios que prestan (asesoramiento laboral, mediación con las empresas para generar oportunidades de retorno, resolución de dudas sobre temas legales y administrativos, entre otros) no tienen ningún coste para los emigrantes.

No puede cerrarse este epígrafe sin destacar la importante y necesaria labor desarrollada por las diferentes Asociaciones de Emigrantes Retornados, que proporcionan asesoramiento e información tanto a españoles residentes en el extranjero como a españoles que han retornado. Principalmente se les asesora sobre los derechos adquiridos en

²⁸⁹ RIVAS VALLEJO, P.: “Migración española del siglo XXI y políticas migratorias públicas”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 40, 2015, pág. 147.

el país de emigración y sobre las obligaciones y derechos que se generen en el retorno, sobre los trámites previos al retorno, traducciones de documentos (diplomas, partidas de nacimiento, de defunción, etc.), ayuda en la gestión de convalidación de títulos y orientación sociolaboral, información técnico-jurídica sobre derechos adquiridos durante su período migratorio y ayuda en la gestión y tramitación de prestaciones.

5. MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DEL TALENTO Y LA REINTEGRACIÓN DE INVESTIGADORES

Conseguir empleo en plena crisis resulta muy difícil para los jóvenes sin experiencia, pero en el caso de los investigadores alcanzar esa meta se hace prácticamente imposible. Es por ello que miles de jóvenes investigadores españoles decidieron emigrar en busca de la oportunidad que su país no les ofrecía y sigue sin ofrecerle, siendo complicado encontrar jóvenes especialistas residentes en España a consecuencia de ello.

La pérdida de capital humano desplazado a otros países ha afectado notoriamente al sistema de la ciencia, tecnología e innovación de nuestro país, situación que ha sido motivada por los recortes, la gestión y el “abandono” de las políticas de ciencia e innovación en los últimos años. Esto ha supuesto una importante reducción en el número de científicos y la ausencia de oportunidades para muchísimos jóvenes investigadores que no han podido iniciar o continuar su carrera científica.

Ahora, es el momento de replantear esta cuestión y saldar la deuda con aquellos que encontraron en otro país mejores oportunidades de las que su propio país supo proporcionarle. Y es que en el ámbito académico, la “fuga de cerebros” requiere una atención especial, debiéndose adoptar políticas de apoyo a los investigadores españoles para motivar su retorno a España y no la permanencia en el país de acogida²⁹⁰.

En el año 2016 los partidos políticos empezaron a prestar una tímida atención al ámbito investigador, presentándose una proposición no de ley²⁹¹ en relación al proyecto denominado “Plan de retorno del talento científico y profesional”, con la finalidad de revertir esta situación y poder recuperar, incorporar y consolidar a los más de 10.000 jóvenes investigadores españoles que se encontraban trabajando en el extranjero, a sabiendas de que existe una imperiosa necesidad de recuperar el talento científico y profesional. Su puesta en marcha se realizaría a través de dos programas: uno dirigido a promover el retorno de jóvenes investigadores y otro de Talento Profesional enfocado en el personal directivo y técnico joven con experiencia laboral obtenida en el extranjero, con el objeto de ponerlo a disposición del mercado español. Para garantizar

²⁹⁰ RIVAS VALLEJO, P.: “Migración española del siglo XXI y políticas migratorias públicas”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 40, 2015, pág. 140.

²⁹¹ Iniciativa del Partido socialista Obrero español (PSOE) presentada al Congreso de los Diputados el día 21 de enero de 2016. Puede consultarse el documento en http://www.socialistasdelcongreso.es/opencms/export/sites/default/gps/resources/Prensa/Documentos/PNL_aprobacixn_PLan_retorno_talento_cientxfico_y_profesional_270116.pdf

el acceso pleno de los jóvenes a las ofertas de empleo, se incentivaría a las empresas privada para su contratación, creándose con los mismos convenios de colaboración.

Como alternativa a este Plan de retorno, desde otras instancias políticas²⁹² se aprobó el desarrollo del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, recogido en el Plan Estatal, para todas las etapas del personal investigador, es decir, formación predoctoral, formación postdoctoral y contratos de incorporación al sistema público de I+D+i y al sector privado.

La finalidad no es otra que la de retener a los jóvenes investigadores que estuvieran desarrollando su actividad en España, incluidos estudiantes de doctorado y personal docente investigador, así como la de facilitar su retorno ofreciéndoles empleos de calidad. Para su consecución sería necesario incrementar las inversiones en I+D+i y desarrollar mecanismos de cofinanciación por parte de la UE y de actores públicos y privados. Además, para su implementación efectiva se requiere la colaboración de las universidades, así como de aquellas instituciones públicas y privadas que promuevan, fomenten y desarrollen la investigación científica en cualquier ámbito de actuación.

Para el desarrollo de las actuaciones contempladas en este Programa, se han venido convocando diversas actuaciones en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, como las ayudas para contratos Juan de la Cierva Formación, para fomentar la contratación laboral de jóvenes doctores por un periodo de 2 años, con objeto de que los mismos completen su formación investigadora postdoctoral en centros de I+D españoles distintos a aquellos en los que realizaron su formación predoctoral y ayudas para contratos Juan de la Cierva Incorporación, con las que se fomenta la contratación laboral de jóvenes doctores por un periodo de 3 años, con objeto de que los mismos afiancen las capacidades adquiridas durante una primera etapa de formación posdoctoral.

Asimismo, para atraer personal docente e investigador que está en el exterior, al sistema universitario español y estabilizarlo, se desarrollarán y potenciarán las ayudas Beatriz Galindo, en modalidad senior y junior, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y del Ministerio de Educación y Formación Profesional, así se recoge en el Plan de Choque de empleo joven 2019-2021. Se fomentarán programas doctorales y postdoctorales, así como incentivos a la creación de programas para impulsar las redes de trabajo Universidad/Empresa para la incorporación de talento universitario. Y como medidas de apoyo a la movilidad y valiosa experiencia para la cualificación de personas jóvenes, se desarrollan estancias Breves.

Continuando en el plano nacional²⁹³, cabe destacar que en el Plan de Retorno aprobado en 2019 se hace una apuesta decidida por la atracción y retención de talento

²⁹² Plan de retorno científico propuesto por el Partido popular.

²⁹³ A nivel autonómico cabe destacar la convocatoria de ayudas económicas a entidades del Principado de Asturias para impulsar el retorno de talento mediante la contratación de titulados universitarios para el desarrollo de actividades de I+D+i durante el periodo 2018-2021, en la que se contemplan dos objetivos: conocer los perfiles del personal investigador y/o tecnólogo que, encontrándose en un país extranjero, tiene interés en retornar a Asturias, y ayudar a estas personas a encontrar un puesto de trabajo acorde

investigador en España de jóvenes investigadores, desarrollándose cinco medidas específicas:

- a. Mejora integral del sistema I+D+i para conseguir la atracción y retención de talento investigador en España. En el Plan se han identificado los principales ejes impulsores para conseguirlo: la calidad de la Universidad, hacer crecer el sistema de I+D+I, ganar eficiencia en la investigación científica y técnica, estimular la innovación y acelerar la transferencia del conocimiento a la sociedad y a las empresas. Además, para conseguir un salto cualitativo en el ecosistema de ciencia, tecnología e innovación en España, se están empezando a adoptar medidas como el aumento del presupuesto en I+D+i y del número de plazas investigadoras y universitarias, destacando un aumento del 15% en el Programa Ramón y Cajal y en el número de contratos predoctorales y posdoctorales, la estabilización de plazas que irán destinadas a los organismos públicos de ciencia e investigación y universidades y a Fundaciones y Consorcios de investigación, permitir la contratación indefinida de investigadores mediante contratos sujetos a financiación, promover la reforma de la carrera docente e investigadora en las universidades con nuevas figuras de contratación estable y agilización de la carga administrativa en la gestión de la investigación. Para la consecución de esta medida se destina un presupuesto de 9.258.000 euros para el Programa Ramón y Cajal y de 1.504.00 para el Programa Juan de la Cierva.
- b. Se elaborará un mapa de recursos para la carrera investigadora en España, en el que se identifican las distintas ayudas que se pueden solicitar en cada etapa, incluyendo oportunidades de financiación regional, nacional y europea (tanto desde el ámbito público como privado). Se prevé además la organización de eventos de networking y difusión de los recursos científicos entre los científicos españoles en el exterior con apoyo las embajadas de España. Así mismo se realizarán Webinars para la difusión de recursos y oportunidades de financiación.
- c. Ante la necesidad de apoyar a los emigrantes españoles en su regreso a España, se crea una red de mentorazgo formada por profesionales de la ciencia dentro y fuera de la academia que ayude a los investigadores que están en su proceso de vuelta a crear una red de contactos y conocer oportunidades de desarrollo de carrera profesional más allá del laboratorio.
- d. Asesoría especializada para la participación en acciones europeas que fomenten el retorno, para incrementar la participación de científicos españoles en el exterior en los programas de Horizonte 2020 ERC (European Research Council) y MSCA (Marie Skłodowska-Curie). Esta labor se realiza a través de la figura conocida como Punto Nacional de Contacto (National Contact Point – NCP) para animar a la participación de los investigadores españoles en el exterior y

con sus conocimientos, tanto a través de la convocatoria de Retorno de Talento de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo, como de actividades de contratación en colaboración con otras entidades e instituciones.

apoyarles en la presentación de propuestas. Por ello, el Punto Nacional de Contacto es un interlocutor cercano entre el investigador y la Comisión Europea.

- e. La última medida para proporcionar apoyo en la definición del proyecto profesional e investigador consiste en apoyar y colaborar con las asociaciones de científicos en el exterior y retornados al ser una valiosa apuesta por la ciencia y el futuro de España a las que la Administración española debe seguir correspondiendo con prioridad. Permiten, además incorporar de forma estructurada las demandas de los científicos españoles en el exterior y sus aportaciones al sistema de I+D+i. A tal fin, se articula el apoyo a proyectos impulsados por las Asociaciones de Científicos españoles en el exterior y asociaciones de retornados mediante convenios de colaboración.

Pese a lo destacable de estas medidas para conseguir la atracción y retención de talento investigador en España de jóvenes investigadores, tras años en los que ha sido prácticamente desatendido, lo cierto es que tras la pandemia del Covid-19 es preciso un fortalecimiento del sistema de ciencia e investigador, pues, por un lado, se ha puesto en evidencia la falta de recursos económicos y humanos y, por otro, el número de jóvenes investigadores en desempleo se ha elevado. La última iniciativa en esta materia tiene su origen en el Grupo Parlamentario Ciudadano que, a principios de 2021 llevó al Congreso de los Diputados una proposición no de Ley, para la aprobación de un Plan de Retorno del Talento Investigador en el que se incluyan las siguientes medidas:

1. Una bonificación fiscal progresiva para las empresas que contraten a investigadores con carácter indefinido y cuya relación contractual dure, como mínimo, cinco años.
2. Una bonificación adicional a las contribuciones a la Seguridad Social por la contratación de personal investigador que hubiera salido de España para continuar con su investigación o para obtener su doctorado, llegando a alcanzar hasta el 80 por ciento el primer año de relación contractual.
3. Una línea de ayudas a la contratación de personal investigador que hubiera salido de España para favorecer la contratación por parte de universidades y Organismos Públicos de Investigación durante un período mínimo de cuatro años y otra para facilitar su contratación por parte de PYMES innovadoras y start-ups durante un período mínimo de tres años.
4. Además, se propone la revisión del Estatuto del Personal Investigador Predoctoral en Formación para atajar la precariedad de los contratos predoctorales, transformando este modelo de contratación en un verdadero puente entre la formación académica y la aplicación del avance científico en el sector privado y otorgando incentivos a las empresas si el investigador predoctoral con el que hayan mantenido una relación contractual finalmente obtiene su título de doctorado.

Se trata de medidas muy concretas y ambiciosas cuya puesta en marcha puede favorecer el retorno de jóvenes investigadores y la retención del talento investigador en España.

6. VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE RETORNO

La crisis económica que comenzó en el año 2008 y de la cual no nos llegamos a recuperar plenamente, tuvo un fuerte reflejo demográfico, apreciándose una clara inversión en el ciclo migratorio. Tras el boom inmigratorio (2000-2009), las entradas de extranjeros se fueron ralentizando al mismo tiempo que los flujos de salida se intensificaban, no solo protagonizadas por extranjeros sino también por españoles que no han dejado de salir, forzados por la situación económica de los últimos años²⁹⁴.

El objetivo migratorio no era otro que el de encontrar un trabajo que les proporcionase estabilidad económica y la posibilidad de iniciar un proyecto de vida, con la intención inicial de regresar en un tiempo no muy lejano al país de origen, una vez que la situación económica hubiera mejorado y contando con un curriculum más amplio en el que no solo destaque la cuantiosa y valiosísima formación académica sino también la experiencia profesional internacional y las múltiples habilidades y competencias personales y profesionales adquiridas en otro país.

Sin embargo, los datos estadísticos evidencian una llamativa realidad, y es que el número de españoles que retornan, aunque experimentó un ligero incremento a partir de 2014, en el año 2020 volvió a disminuir, incrementándose el número de españoles que emigraban pese a las restricciones de movilidad a consecuencia de la pandemia. Ello se debe a que las perspectivas del mercado de trabajo y las condiciones laborales que España les ofrece no son mejores ni tan siquiera iguales, que las que disfrutaban en el país de acogida, a lo se le suma, como se ha podido comprobar, las escasas políticas públicas dirigidas a facilitar y promover el retorno de los emigrantes españoles y, por ende, su integración social y laboral.

Debe tenerse en cuenta que los españoles que se plantean su retorno a España se encuentran en una situación muy similar a la de un inmigrante ya que, aunque se conozca la cultura y el idioma, durante el tiempo de residencia en el exterior hay muchos aspectos que cambian, teniendo que enfrentarse a ellos, tanto en el ámbito social como en el laboral. Respecto a este último, la red de contactos y referencias cambian considerablemente, siendo necesaria una actualización y recopilación de información útil en torno al mercado laboral, cuestión nada desdeñable si además tenemos en cuenta la distancia.

Por este motivo, las políticas activas de retorno para emigrantes españoles juegan un papel fundamental en este sentido, como propulsoras y facilitadoras del retorno y de la integración social y laboral²⁹⁵ de aquellos españoles que, en la mayoría de los

²⁹⁴ GONZÁLEZ-FERRER, A.: "La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no", *Zoom Político*, n. 18, 2013, pág. 2.

²⁹⁵ BENEDICTO, J., FERNÁNDEZ DE MOSTEYRIN, L., GUTIÉRREZ SASTRE, M., MARTÍN PÉREZ, A., MARTÍN COPPOLA, E. Y MORÁN, M^a. L.: *Transitar a la intemperie. Jóvenes en busca de integración*, Observatorio de la juventud de España. Disponible online en <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/transitar-a-la-intemperie-jovenes-en-busca-de-integracion>.

casos, con una altísima formación académica *tuvieron* que emigrar en la búsqueda de un empleo ante las escasas posibilidades que su país les ofrecía.

El gran sacrificio personal y social invertido en su altísima formación (en la mayoría de los casos) y en su huida forzada a otro país con economías más florecientes, merece que nuestras instituciones y nuestras políticas migratorias promuevan su retorno a España, siendo de justicia facilitar a todos aquellos emigrantes españoles que así lo quieran, construir su proyecto individual en España, con lo que a su vez se contribuirá al desarrollo de nuestra economía y de nuestra sociedad.

En los tres últimos años las políticas migratorias han tenido una tímida evolución, superando una primera fase incipiente, en la que se centraban principalmente en el estatus de nuestros ciudadanos en el exterior, y comenzando otra en la que se han empezado a aprobar medidas y a implantar mecanismos en los que se presta atención a la tutela económico-social a su retorno y a su inserción en el mercado laboral, lo que evidencia un leve progreso en lo que respecta al necesario respaldo público a nuestros nuevos emigrantes. No obstante, continúa siendo preciso y urgente diseñar y ejecutar una política de retorno integral decidida, con medidas específicas para los emigrantes retornados en las que se atiendan sus peculiaridades y su especial vulnerabilidad. Para ello será indispensable el compromiso de las instituciones y organismos de empleo nacional, sin dejar recaer todo el peso en los gobiernos autonómicos.

En definitiva, lo fundamental es la voluntad política de visibilizar y entender el fenómeno, así como de intervenir sobre él, para lo que resulta fundamental atender a las propuestas que se describen a continuación:

1. Mejorar la calidad de nuestro empleo, combatiendo la precariedad y apostando por un modelo de relaciones laborales de calidad para incentivar el retorno de los jóvenes españoles emigrantes, en la línea de las últimas recomendaciones de la Comisión Europea. El desempleo, la temporalidad y los bajos salarios caracterizan desde hace años el empleo juvenil en España, lo que dificulta que los emigrantes se planteen regresar al tener en el país de acogida un trabajo más estable, con un salario más elevado, donde la conciliación de la vida laboral y familiar se promueve y se sienten valorados profesionalmente.
2. En relación con la propuesta anterior, es necesario acometer un cambio en nuestro modelo productivo, especializando nuestra economía en productos de alto valor añadido, apostando por la economía verde y azul, la investigación y el emprendimiento. Igualmente debe adaptarse nuestro modelo laboral y las políticas de conciliación a los países europeos más avanzados, pues son aspectos muy valorados por los emigrantes españoles que están trabajando en otro país actualmente y además tienen una incidencia notoria en la motivación de los trabajadores y, por ende, en su producción.
3. Hay que apostar sin mayor dilación por el retorno del talento de los jóvenes destinando los recursos y medios que sean necesarios para conseguir el diseño y la aplicación efectiva de unas políticas activas que promuevan el retorno y favorezcan su integración en el ámbito laboral y/o educativo. En esta apuesta se

debería tener en cuenta, por un lado, los beneficios sociales y económicos que aporta el retorno de personas que vuelven con ideas nuevas, con dominando de idiomas, capacidad de adaptación a diferentes metodologías de trabajo, más modernas e inclusivas, mentalidades más abiertas y ganas de generar cambio en nuestro país y, por otro, que la opción por una experiencia migratoria debe ser una decisión voluntaria y no “forzada”.

4. Diseñar medidas específicamente dirigidas a los jóvenes españoles emigrantes pues su situación no es la misma que la de los jóvenes que han optado por continuar en España. Aunque las medidas que se han ido poniendo en marcha en los últimos años enfocadas a la promoción del empleo juvenil son sin duda de gran utilidad para los jóvenes emigrantes, no se ajustan a sus peculiaridades ni atienden sus dificultades concretas para insertarse en el mercado laboral o en el sistema educativo.
5. Fomentar la participación de las empresas, así como la colaboración público-privada en el retorno de emigrantes a nuestro país para conocer las realidades de las empresas y sus necesidades y para que aquellos que desean volver puedan descubrir oportunidades laborales acordes a su experiencia internacional.
6. Identificar las buenas prácticas laborales en la experiencia profesional internacional de los emigrantes españoles y evaluar cuáles pueden ser aplicadas en España de forma que se pueda aprovechar esta experiencia y se facilite la evolución de nuestras condiciones laborales, aproximándonos a otros países con modelos más avanzados.
7. Proporcionar información sobre el mercado laboral, sobre los servicios para la búsqueda de empleo y sobre los recursos para el emprendimiento y la creación de empresas.
8. Incentivar la contratación de personas retornadas, favoreciendo el empleo estable.
9. Favorecer el acceso a la educación en todos los niveles de enseñanza, con especial hincapié en la convalidación y homologación de títulos.

Todas ellas parecen mejoras razonables a sabiendas de que el éxito en el proceso de retorno de los emigrantes depende en gran medida de que se produzca su efectiva integración en el mundo laboral.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Analizadas ya las políticas de empleo juvenil desde una perspectiva multinivel, atendiendo a las iniciativas, medidas y actuaciones puestas en marcha por la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Europea y a nivel nacional en materia de empleo juvenil, es necesario establecer las conclusiones extraídas del estudio global, destacando las ideas, propuestas y consideraciones más significativas en la materia.

1. El desempleo juvenil no es un fenómeno nuevo, sino que numerosos Estados miembros de la Unión Europea han venido teniendo durante las últimas décadas tasas elevadas de desempleo, aunque con notables diferencias entre países. Esta situación se vio agravada primero con la crisis económica de 2008 y a posteriori, cuando los datos empezaban a reflejar una recuperación, con la crisis económica de 2020 provocada por la situación sanitaria, siendo la población joven la que se ha visto especialmente afectada por la disminución de la actividad económica.

De estas dos recesiones económica, se han derivado consecuencias para la Unión Europea, en tanto que unos altos niveles de desempleo juvenil suponen una amenaza real para el modelo social europeo y para la capacidad de Europa de recuperarse de la crisis económico-financiera, ya que provoca una baja inversión en capital humano, una baja productividad y una elevada desigualdad económica y social. Del mismo modo, para los propios jóvenes, provoca numerosos efectos negativos, en términos de futuras posibilidades de empleo, mayor riesgo de pobreza y exclusión social, al margen de las consecuencias financieras directas. Y es que a muchos jóvenes se les está privando de oportunidades, se les ha quitado el derecho a vivir de forma independiente su propia vida y el derecho a tomar decisiones, viéndose obligados a aceptar, en el mejor de los casos, cualquier empleo de baja cualificación, a trabajar a cualquier precio, a estudiar lo que el mercado laboral dicta y no aquello por lo que tenían vocación, a volver una y otra vez al hogar familiar con mayor o menor frustración o a aceptar trabajo en otro país. A ello se le suma la existencia del riesgo permanente de no optimizar el talento, las aptitudes y competencias de nuestros jóvenes, que una vez perdido será difícil de recuperar²⁹⁶.

²⁹⁶ DURÁN BERNARDINO, M.: “Políticas de retorno para emigrantes españoles”, en VV.AA. FERNÁNDEZ AVILES, J.A. (Dir.) y DURÁN BERNARDINO, M. (Coord.), *Nuevas políticas jurídicas para el cambio migratorio*, Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 644-659.

Atendiendo a esta situación, uno de los mayores desafíos a los que se han venido enfrentando en los últimos años las Instituciones Europeas y los Estados miembros es el empleo juvenil, que continúa siendo uno de los objetivos principales en la actualidad con la finalidad de evitar y reducir las altas tasas de desempleo en este colectivo especialmente vulnerable, al tiempo que se dota al empleo de mayor calidad, siendo para ello necesario y urgente proponer y adoptar acciones inmediatas y eficaces dirigidas a los jóvenes europeos.

2. La Unión Europea ha intervenido en esta materia con numerosos documentos, destacándose en este estudio aquellos que han tenido un mayor interés e importancia para los Estados miembros, por su aporte a la lucha contra el desempleo y a favor del empleo de los jóvenes. De su análisis se desprende la escasa trascendencia de los mismos, al basarse en obviedades que le restan efectividad en su aplicación práctica, siendo poco relevantes y reiterativos en muchos aspectos, lo que junto a su carencia de vinculación jurídica, hace que pierdan efectividad.

3. En el contexto de la política de empleo para jóvenes, todos los esfuerzos a nivel europeo y nacional se han venido volcando en la medida estrella de la Unión Europea en relación con los jóvenes, la Garantía Juvenil, a través de la cual los Estados miembros deben garantizar la reincorporación de los jóvenes al empleo o a la educación en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar los estudios. El carácter novedoso de esta iniciativa reside en su pretensión de llegar sistemáticamente no solo a los jóvenes que buscan activamente un trabajo sino también a aquellos jóvenes inactivos que no están buscando trabajo y que no están recibiendo enseñanza ni formación. Se trata de un compromiso político muy ambicioso en aras de la sostenibilidad del modelo social europeo y de los sistemas de bienestar, del crecimiento económico y de las finanzas públicas, a sabiendas de que la prosperidad de Europa en el futuro depende de sus jóvenes. Sin embargo, lo cierto es que su configuración inicial, su implantación y recorrido están dejando ver sus deficiencias y generando críticas de gran notoriedad. Aunque la Unión Europea haya apostado con firmeza y decisión por la implantación efectiva de la Garantía Juvenil, proporcionando apoyo económico para lograrlo, el éxito o fracaso en la consecución de sus objetivos reside en que los Estados miembros, haciendo uso de este apoyo, la implanten de forma adecuada a través de medidas que aseguren la empleabilidad de los jóvenes y favorezcan la creación de empleo de calidad para ser ocupados por jóvenes acogidos a esta iniciativa²⁹⁷.

4. Las evaluaciones más recientes sobre si los Estados miembros han avanzado en la aplicación de la Garantía Juvenil y si han llevado a la práctica la Iniciativa de Empleo Juvenil de forma que contribuya a la consecución de los objetivos de la Garantía Juvenil han puesto de manifiesto que los resultados alcanzados no están a la altura de las expectativas iniciales. Tras ocho años de la adopción de la Recomendación del Consejo Europeo, se constata que ningún Estado miembro ha podido garantizar que los jóvenes que no estudian ni trabajan tengan la oportunidad de aceptar una oferta de

²⁹⁷ En el mismo sentido, MORALES ORTEGA, J.M.: "Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido", en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), Jóvenes y políticas de empleo, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 34.

trabajo o formativa en el plazo de cuatro meses. Los resultados obtenidos, alejados de las pretensiones iniciales, ya se podían prever desde su configuración inicial, al disponer de pruebas suficientes la Unión Europea para conocer la incapacidad de muchos estados para afrontar el reto del empleo juvenil. Por lo que sería recomendable para futuras iniciativas en el campo del empleo, que los Estados miembros y la Comisión gestionasen las expectativas mediante el establecimiento de objetivos y metas realistas y alcanzables y realizaran evaluaciones de las divergencias y análisis de mercado antes de implantar los sistemas.

5. Dada la magnitud del reto que se pretende alcanzar y tratándose de una materia tan trascendente y relevante hubiese sido deseable que la Unión Europea tuviera una intervención mucho más férrea, decidida y contundente, no limitándose a realizar una mera labor de transmisión de información y de apoyo económico a los Estados Miembros. Todo ello a sabiendas de que no afrontar de forma urgente y adecuada el desempleo juvenil puede implicar el empobrecimiento social y económico para una generación que no ha provocado la situación que les ha tocado vivir.

6. A partir de 2019, con la caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, se ha hecho necesario abordar algunos de los problemas que el mercado laboral viene lastrando desde el pasado, como el desempleo juvenil, que ha seguido siendo una preocupación clave para la Unión Europea, que continúa trabajando en diferentes iniciativas para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo. De nuevo, la respuesta europea para mitigar el impacto de la pandemia ha sido el desarrollo de un programa con el que se refuerza la Garantía Juvenil, con la finalidad de alcanzar al mayor número de personas jóvenes posible y de integrar las cambiantes realidades del mercado de trabajo y la doble transición digital y ecológica. Con la Recomendación del Consejo de 20 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, se fija un nuevo y mejorado puente de empleo juvenil que incluirá a jóvenes de 15 a 29 años, será más inclusivo y se ampliará especialmente a los grupos desfavorecidos, como las minorías y los jóvenes con discapacidad, se adaptará a las necesidades de las empresas, sobre todo las pymes, y aportará las capacidades necesarias, en particular para las transiciones ecológica y digital, permitiendo que los jóvenes adquieran las habilidades requeridas a través de cursos preparatorios cortos, y ofreciendo igualmente asesoramiento, orientación y tutoría personalizados. Además, intensifica la prevención del desempleo y la inactividad de los jóvenes a través de mejores sistemas de rastreo y de alerta temprana, y mejora la calidad de las ofertas al vincularlas a los marcos de calidad recientemente creados. Aunque lo cierto es que viene a reproducir lo ya recogido en la Garantía Juvenil originaria, resulta destacable la necesidad de que se atienda de forma individualizada y personal a los destinatarios de los programas y medidas, siendo una de las debilidades de las que adolecía.

7. Siguiendo la misma línea de actuación marcada por Europa, España aprobó a mediados de 2021 el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, que tiene como finalidad principal, mejorar la cualificación de jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral, sin desatender otros desequilibrios que arrastra el mercado

laboral español desde hace décadas, como es la temporalidad de los contratos, la precariedad laboral y la desigualdad, siendo retos estructurales que se agravan con los ciclos económicos. El apoyo europeo se constata en la financiación de las 69 medidas que contiene y que pivotan sobre tres ejes claves, como son la orientación y el seguimiento personalizados en todas las actuaciones de apoyo a los jóvenes; formación dirigida a la adquisición de competencias, en función de las necesidades de transformación del modelo productivo, y la mejora de las oportunidades de empleo a través de incentivos dirigidos, especialmente, a las personas que necesiten una especial atención.

8. En la misma línea, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado el 16 de junio de 2021, dedica su componente 23 a las nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, desde el que se pretende impulsar una reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales, de manera que permita corregir las debilidades estructurales, orientándola a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Resulta destacable el impulso que se pretende dar a las políticas activas de empleo, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Por otro lado, la digitalización del Servicio Público de Empleo Estatal será una importante reforma que contribuirá a la necesaria modernización y eficiencia de los servicios de empleo, para lo que se les deberá dotar de más recursos para poder llevar a cabo una atención individualizada y de apoyo a las personas jóvenes.

Estos cambios llegan con la nueva Ley de empleo, con la que se pretende introducir una reforma integral de las políticas activas de empleo, aprobando diferentes medidas claves (ya descritas en el presente trabajo), con la finalidad de aumentar la inserción laboral de las personas desempleadas, figurando en su lista de colectivos de atención prioritaria los jóvenes, entre otros colectivos.

9. La orientación profesional ha venido siendo una asignatura pendiente de las políticas activas de empleo en España, al no haberse superado problemas como la dificultad para llegar a los jóvenes, la mala valoración del servicio prestado por los servicios de empleo que además no se ajusta a lo esperado o la escasa atención personalizada de actuaciones y formación específica. Ante esta realidad, resulta preciso la configuración de un modelo de orientación laboral integral para todas las personas que lo necesiten a lo largo de toda la vida, en el que se potencie una atención personalizada y continua, adaptada al requerimiento del demandante, entendiendo que los jóvenes representan a un grupo muy diverso, con características distintas y múltiples necesidades²⁹⁸. Para conseguirlo, es necesaria una mayor finalización, aumentar la dotación

²⁹⁸ Así lo ha concluido recientemente la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en su análisis de las transiciones de los jóvenes en Europa. En la misma línea, se pone de manifiesto la pluralidad y diversidad de la juventud en el estudio del Centro Reino Sofía sobre adolescencia y juventud: Jóvenes y valores (I). Un ensayo de tipología, en el que se identifican hasta seis tipos de jóvenes de 15 a 24 años: 1. Conservadores por la integración (22,1 %); 2. Despreocupados por lo ajeno: instalados en el presente (28,2 %); 3. Rebeldes, con causa: y un tanto confusos (21,0 %); 4. Incívicos despreocupados:

de profesionales orientadores bien formados en las oficinas públicas de empleo y la incorporación de nuevas tecnologías, con planes coordinados y evaluables, garantizando una formación continua y unos servicios de orientación públicos y eficaces. Se trata de uno de los principales retos a los que el Gobierno pretende dar respuesta a través del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, con el que se atiende a una de las críticas más reiteradas a la Garantía Juvenil por parte de los expertos, que han venido manifestando que las herramientas relacionadas con la orientación personalizada no se han podido desplegar correctamente en España debido a la falta de medios en las oficinas públicas de empleo. Por ello, debe ser destacada su configuración como reto a alcanzar, por la mejora previsible que supondrá en todas las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias, así como la inversión destinada a diferentes medidas como la contratación de nuevos orientadores, la formación y capacitación de personal orientador o la modernización de los servicios de empleos adaptándolos a la digitalización, entre otras. Con la aprobación de la nueva Ley de empleo se da respuesta a estas carencias ya que por un lado, estabiliza a 7.000 técnicos de orientación laboral, que acompañarán y asesorarán a todos los ciudadanos durante toda la vida laboral y, por otro, impulsa la elaboración de un expediente laboral personalizado a cada usuario, al que además se le garantiza, como mínimo, una oferta de trabajo al año.

10. Los incentivos al empleo como instrumento para favorecer la contratación de los jóvenes, aunque facilitan la obtención de empleo, especialmente en periodos de crisis, no promueven el empleo estable y sus efectos positivos son modestos, concentrándose especialmente en individuos con un nivel de formación medio-alto, descuidando en ocasiones a colectivos que necesitan de un mayor apoyo. Además, existe una gran fragmentación y dispersión de las normas actuales, siendo ineficaces muchos de los incentivos. Estas debilidades son atendidas en el anteproyecto de ley por la que se regulan los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable financiadas con bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, actualmente en trámite de consulta pública, en el marco del cual se revisará y actualizará las bonificaciones, simplificando los incentivos, creando un marco único y homogeneizando los requisitos de las empresas beneficiarias, al tiempo que se focalizarán los incentivos en colectivos de baja empleabilidad, como los jóvenes. Se espera que con la nueva regulación se consiga un buen diseño y orientación de los incentivos a la contratación, de forma que se promueva la creación de nuevas oportunidades para los jóvenes, en especial aquellos que tienen más dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, apostando por la estabilidad, por ejemplo a través de la introducción de un condicionante para que se mantenga la persona joven en el puesto de trabajo durante un periodo tras la finalización de la ayuda, y garantizando el empleo de calidad a través de la supervisión o evaluación.

11. En las personas jóvenes predominan claramente las fórmulas de empleo precario caracterizados por ser temporales, a tiempo parcial y con baja retribución, siendo urgente una intervención decidida que aborde el escenario de temporalidad

los que sostienen el tópico (14,4 %) 5. Conservadores altruistas: escasos recursos y religiosos (8 %). 6. No clasificados (6,3 %).

cronificado existente en nuestro país desde hace décadas. En la nueva reforma laboral se introducen cambios de gran calado en lo que respecta a la delimitación de la causalidad y de la duración de los contratos de trabajo temporales. Así, se elimina el contrato de obra y servicio, se delimita la causalidad y duración del contrato eventual y se reduce a la mitad la duración de los contratos formativos, siendo aquí donde se encuentra el mayor cambio. No obstante, la reforma de las disposiciones contractuales, debería atender igualmente la armonización de la protección y los derechos de los contratos indefinidos y temporales, en base al principio 5 del pilar europeo de derechos sociales, en el que se establece que con independencia de la duración de la relación laboral, los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo y el acceso a la protección social y a la formación.

12. El contrato de formación y aprendizaje no ha llegado a representar una herramienta determinante para favorecer la inserción de la población joven, como hubiera sido lo deseable y esperado atendiendo a la población potencialmente beneficiaria, lo que unido a las cifras relativas a la educación y empleo de los jóvenes y las demandas actuales y futuras del mercado de trabajo, hacía que fuera precisa una reforma en consonancia con la recientemente aprobada Ley de Ordenación e Integración de la Formación Profesional. En el marco de la reforma laboral, se prevén cuatro cambios importantes: la eliminación del límite de edad de las personas trabajadoras que pueden suscribirlo, la disminución de su periodo de vigencia, la concreción del tiempo de trabajo efectivo que se ha propuesto que no pueda ser superior al 50% de la jornada y que los desplazamientos para asistir al centro de formación computen como tiempo de trabajo efectivo.

12. A nivel educativo, uno de los retos más relevantes en el futuro inmediato está relacionado con la mejora y promoción del acceso a la Formación Profesional ante los cambios estructurales que está sufriendo el mercado de trabajo que tienen una incidencia negativa en los empleos de baja cualificación mientras que resultan beneficiados aquellos empleos que requieren una cualificación intermedia. Con la nueva Ley de Formación Profesional se pretende afrontar dicho reto a través de la adopción de un conjunto de cambios (se implanta una oferta única, modular y flexible de Formación Profesional, se generaliza la formación dual, se mejoran la acreditación de las competencias profesionales, se incorpora el bilingüismo y la formación en lenguas extranjeras, se ofrece un nuevo catálogo, se amplía el catálogo de ofertas de Formación Profesional, se invierte en digitalización, se crean nuevo cuerpo de profesores especialistas en sectores singulares de Formación Profesional). Habrá que esperar unos años para poder conocer la efectividad de las medidas que se aprueban en el marco de esta, no obstante, a priori ya se puede afirmar que para conseguir los objetivos planteados será necesario reforzar los vínculos entre los empleadores y los centros de enseñanza, incrementar la implicación del tejido empresarial, para lo que será necesario contar con un sistema de incentivos para atraer y captar a empresas colaboradoras que acojan estudiantes de la Formación Profesional dual, apoyar a los jóvenes por parte de los servicios públicos de empleo, incrementar la flexibilidad real y la coordinación entre la Administración pública y la empresa, e iniciar un proceso de concienciación y sensibilización que

suponga un cambio empresarial y cultura en la sociedad respecto al valor que se le da a la formación profesional. Aún así, lo cierto es que no juega a favor de la expansión pretendida de la Formación Profesional Dual la persistencia de las becas empresariales con su configuración inalterada por el momento, pues pueden resultar más atractiva por no suponer coste alguno para el empresario, tratándose de mano de obra a coste cero con la que difícilmente podrá competir la Formación Profesional.

13. El apoyo público-privado no puede descuidar a los jóvenes que se sitúan en los dos extremos, en lo que respecta a su nivel de cualificación. Frente a la baja cualificación de los jóvenes es necesario garantizando las inversiones en los sistemas educativos y mejorar su funcionamiento para garantizar resultados educativos de calidad. Asimismo, sería positiva la introducción de estrategias integrales sobre el abandono prematuro de la escuela, como ofrecer itinerarios a los jóvenes que abandonan los estudios y a los poco cualificados para favorecer su integración en la educación y la formación, por ejemplo, a través de programas de segunda oportunidad. En lo que respecta a los jóvenes que se encuentran en mejores condiciones educativas y de conocimiento, resulta urgente el establecimiento de criterios mínimos de calidad en las prácticas académicas a través de un nuevo diseño que acabe con la precariedad y explotación de los jóvenes que viene caracterizando este periodo y que se imponga una buena experiencia de aprendizaje que facilite el acceso a un empleo digno²⁹⁹. Debe tratarse de un empleo de calidad que permita a las personas jóvenes alcanzar un proyecto de vida digno, con una trayectoria laboral sostenible, rompiendo el círculo de temporalidad, parcialidad y bajos salarios en el que están instaladas, para lo que será necesario apostar por el cambio a un modelo de crecimiento económico basado en la innovación y la investigación, que sea capaz de generar empleo neto de calidad.

14. En los últimos años se han adoptado diferentes medidas para incentivar el autoempleo como fórmula para impulsar el empleo juvenil, teniendo por objeto la eliminación de algunas barreras que dificultan el acceso al trabajo por cuenta propia (orientación y asesoramiento, acciones formativas; incentivos a través de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, la “tarifa plana”; la compatibilización de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia o su capitalización; las actuaciones de difusión y promoción de la iniciativa emprendedora, entre otras). La eficacia de estas medidas se ha visto reflejada en los datos estadísticos, apreciándose una ligera evolución al pasar de 3.005.397 autónomos propiamente dichos en el primer trimestre de 2013, a 3.277.500 en el segundo trimestre de 2021. Ahora bien, este dato no debe hacer pensar que las medidas adoptadas son suficientes para cambiar la situación laboral de los jóvenes ya que la regulación jurídica del mercado de trabajo no es una cuestión central para la creación de empleo, debiendo concentrarse los esfuerzos en la remodelación del modelo productivo y del sistema educativo, en el marco del cual se debe potenciar el espíritu emprendedor y la capacidad de innovación dotando a los jóvenes de las competencias (liderazgo, gestión e innovación) y de los conocimientos

²⁹⁹ Se trata de la tesis defendida por la OCDE en su informe “Promoting better labor market outcomes for youth, preparado para la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 en Melbourne los días 10 y 11 de octubre de 2021.

relativos a todos los aspectos relacionados con la iniciativa emprendedora, como por ejemplo el procedimiento, los trámites administrativos, viabilidad del proyecto emprendedor, la financiación o las ayudas que apoyan la actividad por cuenta propia.

15. La transformación digital implica una transformación en la mano de obra, de forma que mientras los trabajos rutinarios con horarios rígidos van perdiendo peso, la flexibilidad, la adaptación, la renovación continua de conocimientos, el liderazgo de los empleados y la especialización en competencias digitales, son capacidades alineadas a las nuevas necesidades del mercado, siendo por ello fundamentales en la actualidad. En los jóvenes representan una mejora en sus expectativas laborales, facilitando su empleabilidad, la promoción profesional y el disfrute de mejores condiciones laborales, por lo que resulta urgente que los cuatro actores implicados, Estado, Universidad, trabajadores y empresa, tomen conciencia de la nueva realidad y aborden este déficit en formación especializada para ajustarlo a los cambios que se están produciendo en el mercado laboral, que demanda especialmente: competencias digitales, competencias blandas (*Soft skills*) y competencias emergentes como *Reskilling* y *Upskilling*.

16. Para conseguirlo, es necesario apoyar el desarrollo de un ecosistema educativo digital de alto rendimiento, con infraestructuras, equipos digitales, planificación y desarrollo de capacidades digitales eficaces, profesionales y contenido de aprendizaje de alta calidad, así como fomentar y promover el perfeccionamiento de competencias y capacidades digitales para la transformación digital, tanto básicas (desde una edad temprana) como avanzadas (para especialistas digitales). Este apoyo debe ir acompañado de la superación de la brecha de género en competencias digitales, fomentando la adquisición y desarrollo de las mismas por parte de las niñas, en edades tempranas, y de las mujeres con la formación continua, contando con el refuerzo que pueden ofrecer las campañas de información, concienciación y sensibilización desde los propios centros educativos, con la presencia e implicación de las empresas tecnológicas y expertos presentes en la localidad o municipio donde se ubique el centro para que puedan ofrecer una información motivadora, a las futuras profesionales a cursar titulaciones técnicas, eliminando los miedos y estereotipos tradicionales.

Igualmente, se deben diseñar y ofrecer planes de formación y capacitación relacionados con las competencias laborales más valoradas por las empresas, consideradas indispensables para acceder al mercado de trabajo según algunos estudios, como la comunicación, la capacidad para resolver problemas, la iniciativa y la colaboración, a través de los cuales los jóvenes pueden mejorar su empleabilidad en la actualidad. En este sentido, debería ser reconocido y valorado positivamente por las empresas el aprendizaje informal y no formal, incluido el aprendizaje a través del trabajo juvenil, las experiencias de movilidad, el voluntariado o los recursos educativos abiertos a través de los cuales han podido adquirir dichas competencias. También destacan otras competencias emergentes como las *Reskilling* y *Upskilling*, que persiguen el reciclaje y perfeccionamiento profesional, como base para la creación de empleo de calidad y para la inclusión social.

17. En el marco de las políticas de empleo para jóvenes, no se debe olvidar a aquellos jóvenes españoles que, en la mayoría de los casos, con una altísima formación académica *han tenido* que emigrar a otro país con economías más florecientes en la búsqueda de un empleo ante las escasas posibilidades que su país les ha venido ofreciendo desde la crisis económica de 2008, jugando las políticas activas de retorno un papel fundamental como propulsoras y facilitadoras del retorno y de la integración social y laboral de aquellos. En los últimos años las políticas migratorias han tenido una tímida evolución, empezándose a aprobar medidas y a implantar mecanismos en los que se presta atención a la tutela económico-social de los jóvenes emigrantes a su retorno y a su inserción en el mercado laboral, lo que evidencia un leve progreso en lo que respecta al necesario respaldo público a nuestros nuevos emigrantes. No obstante, continúa siendo preciso y urgente diseñar y ejecutar una política de retorno integral y decidida, con medidas específicas para los emigrantes retornados en las que se atiendan sus peculiaridades, sus dificultades concretas para insertarse en el mercado laboral o en el sistema educativo y su especial vulnerabilidad, a través de nuevas políticas, complementarias y de refuerzo al Plan de retorno aprobado por el gobierno en 2019, para recuperar el talento perdido.

18. Para potenciar el regreso y favorecer que aquellos jóvenes españoles que desean regresar a su país puedan hacerlo en unas condiciones laborales dignas será indispensable el compromiso de las instituciones y organismos de empleo nacional, sin dejar recaer todo el peso en los gobiernos autonómicos, pareciendo razonable la adopción de medidas como por ejemplo: la mejora de la calidad de nuestro empleo, combatiendo la precariedad y apostando por un modelo de relaciones laborales de calidad para incentivar el retorno de los jóvenes españoles emigrantes, en la línea de las últimas recomendaciones de la Comisión Europea; la especialización de nuestra economía en productos de alto valor añadido, apostando por la economía verde y azul, la investigación y el emprendimiento; la adaptación de nuestro modelo laboral y de las políticas de conciliación a los países europeos más avanzados, pues son aspectos muy valorados por los emigrantes españoles que están trabajando en otro país actualmente y además tienen una incidencia notoria en la motivación de los trabajadores y, por ende, en su producción; el fomento de la participación de las empresas, así como la colaboración público-privada en el retorno de emigrantes a nuestro país; identificar las buenas prácticas laborales en la experiencia profesional internacional de los emigrantes españoles y evaluar cuáles pueden ser aplicadas en España; proporcionar información sobre el mercado laboral, sobre los servicios para la búsqueda de empleo y sobre los recursos para el emprendimiento y la creación de empresas; incentivar la contratación estable de personas retornadas; o favorecer el acceso a la educación en todos los niveles de enseñanza, con especial hincapié en la convalidación y homologación de títulos. Todo ello sobre la base de que además se trata de una cuestión de justicia social.

19. Se debe apostar por unas políticas activas de empleo a través de las que se promueva el retorno y favorezca la integración de los jóvenes españoles emigrantes en el ámbito laboral y educativo, a sabiendas, por un lado, de los beneficios sociales y económicos que aporta el retorno de personas que vuelven con ideas nuevas, con

idiomas, capacidad de adaptación a diferentes metodologías de trabajo, más modernas e inclusivas, nuevas mentalidades y ganas de generar cambio en nuestro país, por otro, que la opción por una experiencia migratoria debe ser una decisión voluntaria y no “forzada”. En consecuencia, las políticas de retorno no deben ser contrarias al diseño de medidas para fomentar la movilidad exterior voluntaria de los jóvenes, dando a conocer a los jóvenes las oportunidades existentes en otras zonas y países, para lo que será preciso contar con una decidida implicación de las administraciones en el ámbito laboral y educativo para garantizar el respeto a las condiciones laborales y educativas en los países a los que van a trabajar o estudiar los españoles que así lo decidan.

20. De estas ideas, propuestas y consideraciones se extrae cómo la educación, la formación y el trabajo, son tres componentes fundamentales y determinantes para mejorar la situación actual del empleo juvenil, debiéndose apostar por un sistema educativo que de respuesta a las necesidades cambiantes del tejido económico y productivo, al tiempo que promueve un pensamiento crítico y reflexivo, una formación que atienda las necesidades de los jóvenes ante las nuevas necesidades de un mercado laboral cambiante y un empleo digno y decente que se desarrolle en las condiciones propugnadas por la Organización Internacional del Trabajo. Para conseguirlo, las políticas de juventud deberían situarse en el centro de las políticas públicas para generar las sinergias necesarias que favorezcan un contexto adecuado al desarrollo de las personas jóvenes y su proyecto de vida. A los jóvenes, claros protagonistas, se les debería garantizar su participación en el diálogo social sobre la promoción del empleo juvenil para que sus opiniones puedan servir de base a los procesos de toma de decisiones en los aspectos del mercado de trabajo que afecten su futuro. Además, el debate sobre el pleno empleo debe abordarse desde una lógica analítica y constructiva, tomando conciencia de la importancia del derecho al trabajo como un derecho de ciudadanía, que debe ser la base que guíe la adopción de las medidas necesarias para garantizar un trabajo decente, de calidad, con unas condiciones laborales que permitan a los jóvenes, que ya están o que quieran incorporarse al ámbito laboral, tener una vida laboral digna. En este debate deben plantearse los cambios que se están produciendo en el trabajo a consecuencia de la expansión de las nuevas tecnologías, la digitalización, el envejecimiento de la población, la mayor presencia de la mujer en el mercado de trabajo y la necesaria incorporación de los jóvenes, por su incidencia en el empleo. Ahora bien, en dicho debate no debe vincularse el pleno empleo con la reducción de derechos económicos y sociales, pues no llevará nada más que a perpetuar la situación de precariedad laboral que venimos arrastrando desde hace años, con las consecuencias económicas y sociales derivadas para nuestro país, un ejemplo claro y reciente lo tenemos en las consecuencias derivadas de las medidas neoliberales adoptadas como reacción a la recesión económica de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (CEDEFOP): Spain: Skills forecasts up to 2025, 2021. (Puede accederse a través de la URL: Spain: Skills forecasts up to 2025 | CEDEFOP (europa.eu)).
- AGUILAR, M.C.: “Políticas de fomento del autoempleo por colectivos: jóvenes, mujeres y personas con discapacidad”, En VV.AA. GÓMEZ MUÑOZ, J. M. (Dir.), *El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas*, Bomarzo, Albacete, 2019.
- ARROYO, L.: “Las competencias digitales para el crecimiento económico en igualdad de oportunidades en España y la Unión Europea”, *Fundación Alternativas*, nº. 94, 2018, p. 31; OCDE: El trabajo de la OCDE sobre educación y competencias, 2019. (Puede consultarse en <https://www.oecd.org/education/El-trabajo-de-la-ocde-sobre-educacion-y-competencias.pdf>).
- BENEDICTO, J., FERNÁNDEZ DE MOSTEYRIN, L., GUTIÉRREZ SASTRE, M., MARTÍN PÉREZ, A., MARTÍN COPPOLA, E. Y MORÁN, M^a. L.: *Transitar a la intemperie. Jóvenes en busca de integración*, Observatorio de la juventud de España. Disponible online en <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/transitar-a-la-intemperie-jovenes-en-busca-de-integracion>.
- BERBEL, S., RAMOS, P., Y MARQUÈS, P.: *El llibre blanc del futur del(s) treball(s)*, Barcelona Activa, Ajuntament de Barcelona, 2018.
- BLÁZQUEZ AGUDO, E. M^a.: “La incidencia de las nuevas tecnologías en las relaciones laborales: economía digital, teletrabajo y desconexión digital (II)”, *Derecho Social y empresa*, núm. 15, 2021.
- CABASÉS PIQUÉ, M. À. Y PARDELL VEÀ, A.: *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, Albacete, 2014.
- CABASÉS PIQUÉ, M^a. A., PARDELL VEÀ, A. Y FEIXA PÁMPOLS, C.: *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- CALVO GALLEGO, F.J.: «Nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo», *Revista Creatividad y Sociedad, monográfico Derecho, trabajo y creatividad*, núm. 26, 2016.
- CASAS MÍNGUEZ, F.: “La Unión Europea y el empleo juvenil”, *Documentos de Trabajo, Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, núm. 13, 2018.
- CEBRIAN LÓPEZ, I. y MORENO RAYMUNDO, G.: “El empleo de los jóvenes en España y los efectos de la reforma laboral”, en VV.AA. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (Ed.), *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, 2016.

- CENTRO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (CEDEFOP): Spain: Skills forecasts up to 2025, 2021. (Puede accederse a través de la URL: Spain: Skills forecasts up to 2025 | CEDEFOP (europa.eu)).
- CES: El futuro del trabajo, Informe núm. 3, 2018.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de nuevas cualificaciones y empleos. COM (2010).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Juventud en movimiento. COM (2010) 477 final.
 - Comunicación de la Comisión Europea 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 Final.
 - Empleo, asuntos sociales e inclusión, 2021. (Puede consultarse en la URL <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9910&furtherNews=yes>).
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012, de 22 de febrero de 2012, Bruselas. COM (2011) 815 final, entre otros.
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020, Bruselas, 31 de enero de 2011. COM (2011) 18 final.
 - *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, para el periodo 2012-2013 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, Bruselas, 20 de diciembre de 2011. COM (2011).
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, de 28 de noviembre de 2012, Bruselas. COM (2012) 750 final.
 - Programas de aprendizaje y formación en la UE27: Factores clave del éxito. Guía para planificadores y facilitadores de políticas, 2013.
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil. COM (2013) 477 final, de 19 de junio de 2013.
 - Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014, de 13 de noviembre de 2013, COM (2013) 800 final.
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión para 2015. Un nuevo comienzo. COM (2014) 910 final. Anexo 1.
 - Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2015, 28 de noviembre de 2014, Bruselas, COM (2015).
 - Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2016, de 26 de noviembre de 2015, Bruselas, COM (2015).
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social y a Comité de las Regiones. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil situación al cabo de tres años. COM (2016) 646 final.
 - Youth Guarantee country by country. Spain, marzo, 2016.

- Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones COM (2006) 311 final, de 30 de junio de 2016.
- Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017, de 16 de noviembre de 2016, Bruselas, COM (2016) 725 final.
- Comunicación “Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, 2017.
- Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, de 22 de noviembre de 2017, Bruselas, COM (2017) 690 final.

COMISIÓN EUROPEA: Informe sobre España 2019, SWD (2019) 1008 final.

- apoyo al empleo juvenil. Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil, Bruselas, 2020. (Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0276>).

COMISIÓN EUROPEA: Fichas temáticas del semestre europeo. Empleo Juvenil. (Puede consultarse en la URL european-semester_thematic-factsheet_youth_employment_es.docx (europa.eu)).

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. COM (2020) 274 final, Bruselas.
- Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones el presupuesto de la Unión Europea: motor del plan de recuperación para Europa, COM (2020) 442 final, Bruselas, 25.5.2020.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación. COM (2020) 456 final, Bruselas, 27.5.2020.
- Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones el presupuesto de la Unión Europea: Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM (2021) 102 final, Bruselas, 4.3.2021. (Puede consultarse en la URL EUR-Lex - 52021DC0102 - EN - EUR-Lex (europa.eu)).
- “Atendiendo al “Índice de la Economía y la Sociedad Digitales” (DESI), 2021. Puede consultarse en la URL <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2021>).

CRISTOBAL RONCERO, R. y MONTOYA MELGAR, A.: Retos de la Formación en el empleo juvenil, Aranzadi Thomson Reuters, 2017.

CRUZ VILLALÓN, J.: El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos, en VV.AA. CRUZ VILLALÓN, J. (Dir.), CARL, 2017. (Puede consultarse en http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccar/33_776_3.pdf).

- “Empleo juvenil y crisis económica”, Revista universitaria de ciencias del trabajo, núm. 15, 2014.
- “Empleo juvenil y crisis económica”, en VV.AA. GONZÁLEZ POSADA, E. y MOLERO MARAÑÓN, M.L. (Dirs.), *Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica. Estudios en homenaje al Profesor FERNÁNDEZ VALDÉS DAL-RE*, RCUT, Valladolid, 2014.

CUETO, B. y LÓPEZ, F.: “The apprenticeship contract: an evaluation”, *Hacienda Pública Española*, núm. 231, 2019.

DE LA HOZ, F.J., QUEJADA, R. y YANEZ, M.: “El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, N.º 10 (1).

- DE LA TORRE, J.M. (Presidente y Consejero Delegado de Hewlett Packard Enterprise España y Portugal), en el artículo titulado “Impacto de la digitalización en el empleo”, Universidad Complutense de Madrid, *Alumni*, (Puede consultarse en <https://alumni.ucm.es/alumni/m/articulos/view/Impacto-de-la-digitalizaci%C3%B3n-en-el-empleo>).
- DE STEFANO, V.: “Therise of the just-in-time worforce: on-demandwork, crowdwork and labourprotection in he gig-economy (Vol. Conditios of work and employment series”, *International Labour Office* núm. 71, 2016.
- DURÁN BERNARDINO, M.: La incidencia de las nuevas herramientas tecnológicas y digitales en el trabajador, en VV.AA. MONEREO PÉREZ, J.L.(dir.), TULLIO BARROSO, F.(dir.), LAS HERAS, H.(dir.), MALDONADO MOLINA, J.A. (Aut.), MORENO VIDA, M^a. N.(aut.), El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente: *Congreso internacional*, Laborum, Murcia, 2018.
- “Los nuevos beneficios en la cotización a la seguridad social reconocidos a jóvenes autónomos. Los aspectos críticos derivados de su aplicación e inaplicación”, *Monografía de Temas Laborales*, N^o. 52, 2014.
 - “Políticas de retorno para emigrantes españoles”, en VV.AA. FERNÁNDEZ AVILES, J.A. (Dir.) y DURÁN BERNARDINO, M. (Coord.), *Nuevas políticas jurídicas para el cambio migratorio*, Aranzadi, Navarra, 2017.
- ECHEVERRÍA SAMANES, A. B. y MARTÍNEZ CLARES, P.: “Estrategias de mejora en la implantación de la formación profesional dual en España”, *Revista Ekonomiaz*, La formación profesional y las estrategias de especialización inteligente, núm. 94, 2018.
- EGEA JIMÉNEZ, C., NIETO CALMAESTRA, J. A. y JIMÉNEZ BAUTISTA, F.: “El estudio del retorno”, *Migraciones y exilios*, n. ° 3, 2002.
- EQUAL OPPORTUNITIES: La Digitalización desde una perspectiva de género, Global Union, 2021, p. 4.
- ESCUADERO, R.: “Nuevos derechos de formación y contrato para la formación y el aprendizaje”. *Relaciones Laborales*, n^o 23-24, 2012.
- EUROFOUND: Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK), (Contratación de trabajo fraudulenta: abuso de los contratos de prácticas) (Austria, Finlandia, España y el Reino Unido), 2017.
- EUROPEAN COMMISSION: VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING. A future-proof approach, July 2020. (Puede consultarse en la URL file:///C:/Users/mdura/Downloads/VET%20factsheet%20-%20final%20(1).pdf).
- EUROPEAN YOUTH FORUM: Interns Revealed - A survey on internship quality in Europe (Becarios expuestos: una encuesta sobre la calidad de las prácticas en Europa), 2011.
- CALVO GALLEGO, F.J. Y FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J.: “El contrato de primer empleo”, en VV.AA., La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil, Bomarzo, Albacete, 2013.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El nuevo sistema nacional de garantía juvenil (más “burocratización” que originalidad)”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 377-378, 2014.
- “Estudio introductorio”, en VV.AA. FERNÁNDEZ AVILES, J.A. (Dir.) y DURÁN BERNARDINO, M. (Coord.), *Nuevas políticas jurídicas para el cambio migratorio*, Aranzadi, Navarra, 2017.
- FERNÁNDEZ NIETO, L.: “Más allá de la «Ley rider». Fraude y precariedad laboral multisectorial, Diario La Ley, núm. 9927, 2021.
- FERRANDO GARCÍA, F.M. (Dir.), *Fomento del trabajo autónomo y la economía social*, Aranzadi, Navarra, 2015.

- FERRER PAEZ, D.: “Los avatares del empleo juvenil en España antes y después de la pandemia”, *The Conversation*, 8 julio 2021. Puede consultarse en la URL: Los avatares del empleo juvenil en España antes y después de la pandemia (theconversation.com).
- FLASH EUROBARÓMETRO: *The experience of traineeships in the EU* (La experiencia de los periodos de prácticas en la UE), n.º 378, 2013.
- JANSEN, M. Y TRONCOSO-PONCE, D.: “El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes”, *FEDEA, Estudios de Economía Española*, núm. 27, 2018.
- GARCÍA ROMERO, M^a. B.: “Incentivos laborales al autoempleo individual. Prestación por desempleo y fomento del autoempleo”, en VV. AA. FARIAS FATLLE, M. y VALDÉS DALRE, F.: “El contrato de prácticas”, *Relaciones Laborales*, n.º 1, 1994.
- GARCÍA VALVERDE, M^a. D.: “Promoción y fomento del autoempleo”, *Revista Temas Laborales*, núm. 8, 2005.
- GINÈSFABRELLAS, A.: *Nuevas formas de trabajo en plataformas digitales*, 2018. (Puede consultarse en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/12/idearium/1531394897_153139.html).
- GONZÁLEZ-FERRER, A.: “La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no”, *Zoom Político*, n. 18, 2013.
- GUAGLIANONE, L.: Brecha de género, nuevas tecnologías y trabajo digital: enfoque desde Italia, en VV.AA. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M^a. L. (Dir.), *Tecnología y Trabajo: el impacto de la revolución digital en los derechos laborales y la protección social*, Aranzadi, Navarra, 2021.
- GUERRERO VIZUETE, E.: “Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: puntos críticos”, *Revista de Derecho Social*, núm. 122, 2013.
- HAYS: Guía salarial, 2021. Puede consultarse a través de la URL http://guiasalarial.hays.es/?gclid=CjwKCAiA1uKMBhAGEiwAxzvX9_1WgIBzq5-XAWVIR42EI1O-S23CUOtuYytcM5OwRsfDXeIyyEv6ShoCDvQQAvD_BwE.
- HIGGINS, J. (Aut.) Y PORCARO, G. (Coord.): *Una Garantía Juvenil para Europa. Hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos*. Foro Europeo de la Juventud, 2012.
- IBM.: SkillsBuild, 2019. (Puede consultarse en https://www.ibm.com/blogs/think/es-es/wp-content/uploads/sites/11/2021/05/Presentacio%CC%81n_SkillsBuild.pdf). En la misma línea, UE: *The Changing Nature of Work*, 2019.
- LANDABURU, M^a. J.: “Una década perdiendo autónomos jóvenes en España”, *El país*, 5 de junio de 2019. (Puede consultarse en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/06/03/autonomos/1559596618_869969.html).
- MATEOS SILLERO, S y GOMEZ HERNÁNDEZ, G.: *Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico*, Ministerio de Economía y Empresa, 2019. (Puede consultarse en <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/libreria/LibroBlancoFINAL.pdf>).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Plan de modernización del Sistema de Formación Profesional*, 2020.
- VV.AA.: *Competencias profesionales y empleabilidad*, CES, núm. 3, 2015.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Documento estrategia FSE+ 2021-2027*. (Puede consultarse la URL en Documento Estrategia FSE+ 2021-2027 (mites.gob.es)).
- MIÑARRO YANINI, M.: “El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa para el fomento desempleo juvenil: La formación como excusa de la precarización incentivada del trabajo”, en VV.AA. MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil*. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 2014.

- MOLERO MARAÑÓN, M.L.: “El desafío de la contratación en el empleo juvenil”, en VV.AA. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (Dir.) y SANMARTIN ORTIZ, A. (Coord.), *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, 2016.
- “Un panorama global de la contratación en el empleo juvenil”, *Derecho de las Relaciones laborales*, núm. 9, 2016.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: Manual de política y derecho del empleo: instituciones, relaciones de empleo y marco legal de las políticas públicas y derecho social del empleo”. Madrid: Tecnos, 2011.
- MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV.AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014.
- “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa”, en VV.AA., FERNÁNDEZ LOPEZ, M^a. F. y CALVO GALLEGO, J. (Dir.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- MORENO I GENÉ, J. ROMERO BURILLO, A. M^a., *Empleo juvenil: entre el desempleo y la precariedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- NAVARRETE MORENO, L.: La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar, *INJUVE*, 2014. (Puede consultarse en http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/05/emigracion_jovenes_2014.pdf).
- OCDE: “Promoting better labor market outcomes for youth”, reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 en Melbourne los días 10 y 11 de octubre de 2021.
- O’HIGGINS, N.: “Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva Global”, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001.
- OIT: Convenio núm. 5, sobre la edad mínima, 1919.
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. Primera edición 2008, Suiza. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf).
 - Guía para la preparación de planes de acción nacionales de empleo juvenil, Oficina Internacional del Trabajo, 2009. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116010.pdf).
 - Guía de Introducción para las Organizaciones de Empleadores, combatir los desafíos del empleo de los jóvenes. Sinopsis de posibles acciones y consideraciones en materia de políticas, OIT, Turín, 2012.
 - La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción, 101^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2012.
 - “Tendencias mundiales del empleo juvenil”, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.
 - Perspectivas sociales de empleo en el mundo: tendencias del empleo juvenil, 2016.
 - Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2017.
 - ILO Global Youth Employment Forum, 2019. (Puede consultarse en <https://yef2019.ilo.org/es/home-2/>).
 - Informe Mundial sobre el Empleo Juvenil 2020 Aumento de la exclusión de los jóvenes del empleo y la capacitación, 2020. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_737061/lang--es/index.htm).

- Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental, informe de la encuesta 2020, 11 de agosto de 2020. (Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753054.pdf).
 - Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19, 2020.
 - Being poor despite having a job. (Pueden consultarse en <https://www.ilo.org/infostories/Stories/Employment/Youth-still-struggle-to-get-good-jobs#working-poverty/working-poverty-data>).
 - programa de la OIT sobre empleo juvenil. (Puede consultarse en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_627866.pdf).
 - Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Puede consultarse en <https://libguides.ilo.org/2030-agenda-es>).
 - programa de la OIT sobre empleo juvenil.
 - Plataforma de recursos de Trabajo decente para el desarrollo sostenible. (Puede consultarse en <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/youth-employment/lang--es/index.htm>).
 - Plataforma de recursos de Trabajo decente para el desarrollo sostenible. Área temática 24, Empleo Juvenil. (Puede consultarse en <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/youth-employment/lang--es/index.htm>).
 - Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital, Resumen ejecutivo.
- ONU: Juventud 2030 trabajando con y para los jóvenes, 2014. (Puede consultarse en <https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2014/09/UN-Youth-Strategy-Spanish1.pdf>).
- Cumbre del Desarrollo Sostenible, septiembre de 2015.
- PARDO, M.: *Digital Talent Overview*, Barcelona, 2019. (acceso a la URL: <https://barcelonadigitaltalent.com/report/digital-talent-overview-2019/>).
- PÉREZ, O.: 5 Métodos para desarrollar y fortalecer las competencias laborales de tus empleados, Blog PeopleNext, 2016. (Pueden consultarse en <http://blog.peoplenext.com>).
- PÉREZ CAMPOS, A. I.: “El empleo juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XL VI, 2013.
- PRADOS DE REYES, F.J.: “Modalidades contractuales y políticas de empleo juvenil”, *Temas Laborales, Monografía sobre retos del derecho del trabajo frente al desempleo juvenil*, núm. 52, 2014.
- RIVAS VALLEJO, P.: “Migración española del siglo XXI y políticas migratorias públicas”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 40, 2015.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: “Empleo juvenil y política de empleo”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 4, 1998.
- RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M^a. E., y VALDES DAL RÉ, F.: “La huida del derecho del trabajo hacia el emprendimiento. Las reformas de la reforma laboral de 2012 y otras reformas: la Ley 11/2013 y el RDL 11/2013”, *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2013.
- ROMERO PEDRAL, S. y VARELA FERRÍO, J.: Mujer y tecnología, Servicio de Estudios de la Confederación, UGT, 2020. (Puede consultarse en https://www.ugt.es/sites/default/files/mujer_y_tecnologia_2020_vf1.pdf).
- ROJO TORRECILLA, E.: “El impacto de la pandemia de la Covid-19 en el empleo, educación y formación de los jóvenes. Notas al informe de la OIT”, en Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 14 de agosto de

2020. (Puede consultarse en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/08/el-impacto-de-la-pandemia-de-la-covid.html>).
- ROJO TORRECILLA, E.: Texto (revisado) de la intervención en la Subcomisión para el estudio de las mejores prácticas, el seguimiento y propuestas de medidas para el empleo juvenil, Blog Eduardo Rojo, entrada de 22 de septiembre de 2014.
- ROJO TORRECILLA, E.: “El empleo juvenil. Realidad social, marco jurídico y propuestas de reformas”, *Gaceta sindical, reflexión y debate*, núm. 29, 2017.
- SÁINZ, M., ARROLLO, L., CASTAÑO, C.: Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos, Instituto de la Mujer para la igualdad de oportunidades, Ministerio de Igualdad, 2020.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “La garantía juvenil en la unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista de Derecho Social y Empresa*, nº. 1, 2014.
- SERRANO MARTÍNEZ, L Y SOLER GUILLÉN, A.: “La formación y el empleo de los jóvenes españoles. Trayectoria reciente y escenarios futuros”, *Fundación BBVA*, Madrid, 2015.
- SIERRA BENITEZ, E.M.: “Las fronteras del empleo juvenil: entre la contratación laboral y la iniciativa emprendedora”, *Revista de derecho Social y Empresa*, núm. 1, 2014.
- TARREGA ANDREU, J.F.: Fomento del empleo juvenil, Tesis doctoral dirigida por FABREGAT MONFORT, G., Universidad de Valencia, 2016.
- TORNS, T. Y RECIO, C.: Desigualdades de género en el mercado de trabajo entre la continuidad y la transformación. *Revista de economía crítica*, 14, 2012.
- TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: “A propósito de la reforma laboral de 2012 y la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016: la nueva ordenación político-jurídica de la integración de los jóvenes en el mercado laboral”, en VV.AA., DURÁN RUIZ, F. J. (Coord.), *I Congreso Internacional sobre retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del siglo XXI. Retos sociales y jurídicos*, 2013, Granada.
- UE: *She Figures*, 2019. (Puede localizarse en la URL <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9540ffa1-4478-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>).
- UE: *The Changing Nature of Work*, 2019.
- UE: La política de empleo, 2021. (Puede consultarse en la URL https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.3.3.pdf).
- VALDÉS DAL-RE, F.: “El contrato de prácticas”, *Relaciones Laborales*, nº 1, 1994.
- “Veinticinco años de precariedad en la contratación temporal”, *Relaciones Laborales*, núm. 25, 2010.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R., MOLINA NAVARRETE, C.: “La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al espíritu emprendedor y retorno del pensamiento mágico”, *CEF Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº. 361, 2013.
- VV.AA.: “Propuestas para fomentar el empleo juvenil”, *Cuadernos Circulo cívico de opinión*, núm. 2, 2012.
- VV.AA., “Como ser competente. Competencias profesionales demandadas en el mercado laboral”, *Cátedra de inserción profesional Caja Rural Salamanca- Universidad de Salamanca*, 2015, pág. 4. (Puede consultarse en <https://empleo.usal.es/docs/comprof.pdf>).
- VV.AA.: *¿Han sido determinantes las políticas de la Unión Europeo en cuanto al desempleo juvenil?* Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, Tribunal de Cuentas Europeo: Informe Espacial n.º 5/2017. (Puede consultarse en <https://www.eca.europa.eu/es>).
- VV.AA., STRECKER, T. COBASÉS. M.A. (Coords.): Perfiles y Desafíos de la Garantía Juvenil: Una Aproximación con Novelas Gráficas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- VV.AA. MELLA MENDEZ, L. (Dir.) y VILLALBA SÁNCHEZ, A. (Coord.): La revolución tecnológica y sus efectos en el mercado de trabajo Un reto del siglo XXI, La Ley, Madrid, 2019.

- VV.AA.: Informe GEM España, 2019.
- VV.AA. CABASÉS PIQUÉ, M^a. A (Coord.): Perfiles y Desafíos de la Garantía Juvenil: Una Aproximación con Novelas Gráficas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- VV.AA. NAVARRETE MORENO, L. (Coord.) *Balance y futuro de la migración de los jóvenes españoles: Movilidad, emigración y retorno*, 2019. (Puede consultarse en http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/06/balance_y_futuro_de_la_migracion.pdf).
- VV.AA.: Incentivos a la contratación, Evaluación del gasto público, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fosca (AIREF), 2019. (Puede consultarse en la URL <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/INCENTIVOS/PDF-Web-Incentivos-a-la-contrataci%C3%B3n.pdf>).
- VV.AA.: Jóvenes y mercado de trabajo en España, CES, núm. 2, 2020.
- VV.AA.: “Jóvenes de 16 a 29 años en la EPA”, Instituto de la Juventud, , cuarto trimestre de 2020.
- VV.AA.: «El COVID-19 y el mundo del Trabajo», Observatorio de la organización internacional del trabajo cuarta edición, 2020.
- VV.AA.: “Jóvenes y valores (I). Un ensayo de tipología”, estudio del Centro Reino Sofía sobre adolescencia y juventud (Puede consultarse en <https://www.adolescenciayjuventud.org/images/pdf/Jovenes-y-valores-1-ResumenEjecutivo.pdf>).
- VV.AA.: Análisis de las transiciones de los jóvenes en Europa, Eurofound. (Puede consultarse en https://www.eurofound.europa.eu/search?search_block_form=de+los+j%C3%B3venes+en+europa&op=Search).
- VV.AA.: Decent jobs for youth, The global initiative for action. (Puede consultarse en <https://www.decentjobsforyouth.org/>).

GRACIAS POR CONFIAR EN NUESTRAS PUBLICACIONES

Al comprar este libro le damos la posibilidad de consultar gratuitamente la versión ebook.

Cómo acceder al ebook:

- ☞ **Entre en nuestra página web**, sección Acceso ebook
(www.dykinson.com/acceso_ebook)
- ☞ **Rellene el formulario** que encontrará insertando el código de acceso que le facilitamos a continuación así como los datos con los que quiere consultar el libro en el futuro (correo electrónico y contraseña de acceso).
- ☞ Si ya es **cliente registrado**, deberá introducir su **correo electrónico y contraseña habitual**.
- ☞ Una vez registrado, **acceda a la sección Mis e-books de su cuenta de cliente**, donde encontrará la versión electrónica de esta obra ya desbloqueada para su uso.
- ☞ Para consultar el libro en el futuro, ya sólo es necesario que se identifique en nuestra web con su correo electrónico y su contraseña, y que se dirija a la sección Mis ebooks de su cuenta de cliente.



CÓDIGO DE ACCESO

Rasque para ver el código

Nota importante: Sólo está permitido el uso individual y privado de este código de acceso. Está prohibida la puesta a disposición de esta obra a una comunidad de usuarios.

**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciense de nuestras ofertas semanales