

Las políticas de empleo joven en el ordenamiento jurídico español

Youth employment policies in the Spanish legal system

Rafael Miguel Valseca López

Doctorando en materia de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Sevilla y Letrado en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla

SUMARIO: 1. Marco Normativo. – 2. Contexto social. – 3. El papel de la Unión Europea. – 4. Políticas nacionales. – 4.1. Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ). – 4.2 Políticas de empleo de intermediación. – 4.3. Políticas de empleo de empleabilidad. – 4.4 Políticas de empleo de apoyo a la contratación. – 4.5. Políticas de empleo de apoyo al emprendimiento. – 5. Conclusiones.

Resumen: El trabajo analiza las políticas de empleo juvenil en el ordenamiento jurídico español desde su base constitucional hasta su desarrollo normativo, con especial atención a la Ley 3/2023, de Empleo, y al Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se examina el contexto social actual, marcado por el desempleo, la precariedad y la sobrecualificación juvenil, así como el papel de la Unión Europea en la financiación y orientación de estas políticas. Finalmente, se estudian las principales medidas nacionales y los retos para garantizar empleo juvenil digno y estable.

Abstract: This paper analyses youth employment policies within the Spanish legal system, from their constitutional basis to their legislative development, focusing on Law 3/2023 on Employment and the National Youth Guarantee System. It examines the current social context, characterised by youth unemployment, job insecurity and overqualification, as well as the role of the European Union. The study concludes by addressing the main national measures and the challenges of ensuring stable and decent youth employment.

Palabras clave: Empleo juvenil – Políticas activas de empleo; Garantía Juvenil; precariedad laboral – Ordenamiento jurídico español

Keywords: Youth employment – Active labour market policies – Youth Guarantee – Job insecurity – Spanish legal system

1. Marco normativo

Para comenzar a estudiar las políticas de empleo que son de aplicación a los jóvenes en el ámbito del ordenamiento jurídico español, hemos de comenzar, como no podría ser de otra forma, por la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), la cual, en su artículo 48 recoge la obligación de los poderes públicos de promover la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.¹

Con este mandato constitucional, entre otras cuestiones, se establece la obligación de la Administración de hacer partícipes de la juventud en el mercado laboral, fomentando su inserción laboral y, a la postre, haciendo de la juventud un actor fundamental para el sector productivo español.

Este precepto supone un mandato constitucional, pero no un Derecho Fundamental, motivo por el cual, es el legislador el que tendría la obligación de confeccionar aquellas leyes que resultaran necesarias para dar forma a la obligación de insertar a los jóvenes en el mercado laboral español.

El ya citado artículo 48 CE guarda una estrecha relación con el artículo 35 del mismo texto legal, el cual, establece el derecho y deber de todos los españoles de trabajar, teniendo plena libertad para elegir su oficio o profesión.

De nuevo, este derecho (y a la vez, deber) no se consagra como un Derecho Fundamental, si bien, pone de relieve la importancia del trabajo para poder desarrollar una vida en condiciones dignas, la cual, se comienza a desarrollar en la juventud. Es por ello que esta etapa vital será de extrema importancia para lo que será el futuro laboral de los jóvenes españoles.

La Ley que desarrolla el artículo 48 CE antes mencionado es la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, la cual, viene a establecer los cimientos sobre los que se han de desarrollar todas las políticas activas de empleo que se apliquen en el ordenamiento jurídico español, ya sean de carácter estatal o autonómico.

Atendiendo al Preámbulo de la mencionada Ley, resumidamente podemos mencionar que ésta se divide en seis títulos, cuyo contenido resumimos en las siguientes líneas:

Título I: conceptualización, coordinación y planificación de la política de empleo, destacando conceptos como la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

¹ Artículo 48 de la Constitución Española de 1978: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”

Título II: ordenación básica de los distintos servicios públicos de empleo de las distintas administraciones públicas

Título III: definición y desarrollo de las políticas activas de empleo.

Título IV: catálogo de servicios garantizados y servicios derivados de las políticas activas de empleo.

Título V: régimen presupuestario.

Título VI: evaluación de las políticas de empleo.

Antes de estudiar pormenorizadamente el contenido de los Títulos III y IV, siendo éstos el contenido del presente estudio, cabe mencionar que las entidades responsables de aplicar las diferentes políticas de empleo son cuatro:

La Agencia Española de Empleo².

Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

Las agencias privadas de colocación.

Las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

De este listado se pueden extraer varias conclusiones: 1). Que la responsabilidad sobre la aplicación de políticas activas de empleo no recae exclusivamente sobre el Estado, sino que también toman parte las Comunidades Autónomas, e incluso, las Corporaciones Locales³; y 2). Que no solo las Administraciones Públicas pueden aplicar políticas de empleo, por el contrario, también pueden tomar partido agencias privadas y entidades colaboradoras.

Entrando en el contenido de los Títulos III y IV antes referidos, las políticas activas de empleo se pueden definir como: «El conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.»

En resumidas cuentas, una política activa de empleo es aquella que tiene por objetivo fomentar el empleo, ya sea por cuenta propia o ajena.

Finalizando el presente apartado, el contenido concreto de las políticas activas de empleo se puede resumir en los siguientes puntos⁴:

Para los demandantes de servicios de empleo: elaboración de un perfil individualizado, tutorización y asesoramiento individual, itinerario o plan personalizado, formación en el

² Cabe mencionar que, en virtud de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se transforma en la Agencia Española de Empleo, dejando de ser un organismo autónomo para convertirse en una agencia estatal propiamente dicha.

³ Artículo 23 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo:«(...) los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas podrán recurrir, a efectos de prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios, a Corporaciones Locales o a otras entidades, públicas o privadas, que colaboren con los mismos.»

⁴ Artículo 55 y ss. de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

trabajo, intermediación laboral, canal de comunicación para recibir orientación, acceso a trabajos en cualquier territorio del Estado, búsqueda de la protección social y un expediente laboral personalizado.

Para las entidades empleadoras: gestión de las ofertas de empleo, información y asesoramiento en la contratación, identificación de las necesidades de la empresa, información, apoyo en los procesos de recolocación e información y asesoramiento en ofertas en el ámbito de la Unión Europea.

En conclusión, y a modo de resumen, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece la obligación de las Administraciones Públicas de actuar como si de una gran agencia de colocación se tratara, debiendo velar por la empleabilidad y el desarrollo profesional de los demandantes de empleo, en particular, y de la sociedad española, en general.

2. Contexto social

Para entender la importancia de las políticas de empleo juvenil en la actualidad, debemos entender, en primer lugar, el difícil contexto social en el que nos encontramos.

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), publicó el pasado mes de agosto de 2024 las Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil⁵, cuyas principales conclusiones se pueden resumir en las siguientes:

Existe una tasa baja de desempleo, aunque un preocupante 20,4% de jóvenes (personas de entre 15 y 24 años) que ni tenían empleo ni estudiaban.

Existe una alta incidencia de trabajos precarios y temporales en los jóvenes, encontrando éstos dificultades importantes en la consecución de un trabajo fijo y estable.

La proporción de jóvenes con niveles elevados de estudios aumenta en países con ingresos medianos o altos. Si bien, con ello aumenta la dificultad de conseguir empleos acordes con el nivel de estudios cursados, es decir, existe el problema de la sobrecualificación en los jóvenes.

En cuanto a los datos concretos de España, cabe mencionar que, en 2024, la población joven (menores de 30 años) ascendía a más de 14 millones de personas, de las cuales, más de 3 millones se encuentran afiliadas a la Seguridad Social, suponiendo dicha cifra el 15,31 por ciento del total de afiliaciones⁶.

En cuanto al paro juvenil, conforma el 14,55 por ciento del paro nacional total, suponiendo ésta la cifra más alta en la Unión Europea. Ello pone de manifiesto la difícil transición entre la etapa académica y la profesional, caracterizada por la sobrecualificación de la ju-

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024*, Ginebra, Suiza, 2024.

⁶ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años*, Madrid, 2025, 15.

ventud española y la imposibilidad para acceder a puestos de trabajo acordes con el nivel de estudios alcanzado⁷.

Como buena prueba de la precariedad de la contratación en los jóvenes, cabe mencionar que el perfil juvenil más repetido en el mercado laboral español es el de un hombre de entre 20 y 29 años que trabaja en el sector servicios a través de un contrato temporal por circunstancias de la producción y a jornada completa⁸.

De los datos antes expuestos podemos extraer que, tanto a nivel mundial, como en España en particular, la transición de la vida de estudiante a la vida adulta propiamente dicha supone un reto a veces imposible de superar para los jóvenes.

No se trata solo de que la tasa de desempleo juvenil sea baja (objetivo que, por cierto, en España no se cumple), sino que, pocas veces se pone énfasis en otro factor más importante si cabe, éste es, que el trabajo al que accedan los jóvenes sea de calidad, estable, retribuido dignamente y sin la sobrecualificación a la que los jóvenes están acostumbrados en la actualidad⁹.

En otras palabras, el contexto social actual en el que nos encontramos hace que no sea suficiente con encontrar un empleo, sino que, además, éste ha de ser lo suficientemente digno, cumpliendo con una serie de requisitos tales como la estabilidad en el tiempo (contrataciones indefinidas), una retribución lo suficientemente alta y la garantía de poder desarrollarse tanto profesional como personalmente.

Por tanto, las políticas activas de empleo cuentan con un doble reto: 1). Garantizar la empleabilidad, es decir, que los demandantes de empleo puedan hacer gala de sus aptitudes y formación académica para poder acceder a un empleo y 2). Que dicho empleo sea digno y no una mera forma de subsistencia.

3. El papel de la Unión Europea

Expuestos tanto el marco normativo aplicable en el Estado español, como el contexto socioeconómico actual, pasamos a analizar el importante papel que ostenta la Unión Europea en relación a las políticas de empleo joven.

En tal sentido, la Unión Europea juega un papel clave en dos ámbitos: 1). La financiación de las políticas activas de empleo juvenil de los Estados Miembros y 2). La fijación de objetivos concretos a cumplir por parte de los Estados Miembros en materia de políticas de empleo joven.

⁷ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años*, cit., 16

⁸ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE), *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años*, cit.

⁹ OLAGUIBE, *La transición de los jóvenes hacia el trabajo decente: política social y empleo juvenil en España*, Estudios Latinoa., núm. 12-Año 2021-Vol.II., 42.

En lo que respecta a los objetivos concretos a cumplir a nivel europeo, éstos son fijados por la llamada “Garantía Juvenil”, que es una iniciativa que tiene como principal objetivo ofrecer a los menores de 25 años una oferta de trabajo de calidad tras el transcurso de 4 meses en situación de paro o tras finalizar los estudios¹⁰.

En cuanto a la materialización, y por ende, la financiación de los objetivos de la Garantía Juvenil, cabe mencionar la “Iniciativa de Empleo Juvenil”, que se erige como la principal herramienta de la UE para la financiación de políticas de empleo joven.

Esta herramienta se encuentra en el marco del Fondo Social Europeo Plus del periodo 2021-2027 (FSE+), que es un instrumento financiero europeo que tiene por objeto la inversión en políticas sociales, como es el caso del empleo joven, contando con un presupuesto total de 88.000 millones de euros a repartir entre los distintos Estados Miembros¹¹.

Por último, otro de los aspectos en los que la Unión Europea ha puesto su foco ha sido en la consecución de prácticas de calidad, como enlace necesario para poder optar a un futuro laboral próspero y digno.

En tal sentido, podemos mencionar el comunicado realizado por la Comisión Europea en el pasado mes de marzo de 2024, en el que se informaba de la intención de redactar una Directiva en materia de estudiantes en prácticas, así como, de revisar la Recomendación del Consejo de 2014 sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas¹².

El objetivo perseguido por la Comisión es el de evitar la precariedad laboral, evitando situaciones como la del más que habitual uso de los estudiantes en prácticas como trabajadores de bajo coste, evitándose así posibles situaciones de discriminación y promovándose una remuneración adecuada a los estudiantes en prácticas.

El Estado Español pareciera haberse adelantado a los pasos de la Unión Europea y a la hipotética Directiva que está por debatirse, habida cuenta de que, las medidas propuestas por la Comisión Negociadora guardan una estrechísima relación con el Estatuto de las personas en formación práctica no laboral (coloquialmente conocido como Estatuto del Becario), que ha sido recientemente anunciado por el Gobierno español y cuyo contenido es desconocido hasta la fecha, aunque lo que sí conocemos son los objetivos del texto normativo, los cuales, en síntesis, son idénticos a los recogidos por la Comisión Europea. Debido a la importancia de esta reforma, se procederá a estudiar en el próximo apartado, sin perjuicio de que aún no contemos con un proyecto de Ley que podamos someter a un análisis jurídico-laboral.

En resumidas cuentas, la Unión Europea tiene una gran importancia en lo que respecta a las políticas activas de empleo joven, ya sea, como mera entidad de la que poder conse-

¹⁰ Council Recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee 2020/C 372/01, Bruselas, 2020.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Empleo juvenil: las medidas de la Unión Europea para que funcione*, Bruselas, 2024

¹² COMISIÓN EUROPEA, *La Comisión actúa para mejorar la calidad de los periodos de prácticas en la UE*, Bruselas, 2024.

guir financiación a nivel estatal, o como escaparate de las principales tendencias a seguir por los Estados Miembros en lo que respecta a la regulación normativa del empleo joven.

4. Políticas nacionales

Las políticas nacionales de empleo joven dimanar del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ), que a su vez está basado en la Garantía Juvenil reseñado anteriormente y que tiene su origen en la Unión Europea.

El PNIGJ fija una serie de objetivos y medidas, las cuales suponen las principales políticas que son aplicadas en la práctica en el ordenamiento jurídico español en lo que a empleo joven se refiere.

Las medidas objeto de estudio tienen, en su conjunto, un doble objetivo, el primero, conseguir que los jóvenes obtengan un empleo, y el segundo, que dicho empleo no sea precario.

Es decir, no resulta suficiente con que el trabajador joven obtenga un empleo después de terminar su etapa como estudiante, sino que el objetivo que se persigue es que dicho empleo sea digno, con una retribución adecuada y estable.

4.1. Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ)

Al hilo de lo comentado en el anterior apartado en relación a la “Garantía Juvenil”, y atendiendo al mandato establecido por la Unión Europea, en España se elaboró el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ), el cual se regula actualmente en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, reformado a su vez por el Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. A través de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se crea el denominado Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), el cual, guarda una gran similitud con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo en lo que a objetivos, medidas y actores se refiere, con la diferencia de que, mientras la Ley de Empleo se aplica sobre toda la ciudadanía española, la Ley 18/2014 es de aplicación única y exclusivamente sobre los jóvenes de entre 16 y 30 años¹³. El objetivo marcado por el SNGJ fue el de ofrecer a los jóvenes desempleados una oferta de empleo, educación o formación tras acabar sus estudios o quedar desempleados. Para ello, sería necesario desarrollar medidas y programas concretos diseñados para mejorar la empleabilidad (por cuenta ajena), así como, fomentar el emprendimiento por cuenta propia¹⁴.

¹³ Artículo 88 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

¹⁴ Artículo 90 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En cuanto al funcionamiento del SNGJ, se basa principalmente en la creación de un fichero, conformado por el total de los demandantes jóvenes de empleo¹⁵. Así, tanto las empresas como las Administraciones pueden tener acceso a aquellos jóvenes desempleados que están en búsqueda activa de empleo, y dicho listado, a su vez, sirve como termómetro del estado del empleo juvenil en España, al objeto de detectar necesidades o puntos débiles a reforzar a través de las distintas medidas que resultan aplicables en virtud del SGJ.

A propósito de esto último, las medidas y acciones concretas a aplicar por parte del SNGJ son definidas de una forma clara y precisa en el artículo 106 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, pudiéndose resumir en los siguientes cuatro puntos¹⁶:

Para cumplir el objetivo de intermediación: orientación profesional, información laboral, acompañamiento en la búsqueda de empleo, agencias de colocación, movilidad, entre otras.

Para cumplir el objetivo de empleabilidad: formación, prácticas no laborales, impulso de la formación profesional dual, entre otras.

Para cumplir el objetivo de apoyo a la contratación: incentivos en la cotización a la Seguridad Social, contratos formativos, ayudas al empleo, entre otras.

Para cumplir el objetivo de apoyo al emprendimiento: incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, asesoramiento en la creación de empresas, entre otras.

En resumidas cuentas, las distintas políticas de empleo joven se pueden categorizar según los objetivos concretos que se persiguen con las mismas. En los siguientes apartados se analizarán las distintas políticas y medidas de empleo joven aplicables en España según los objetivos perseguidos.

4.2. Políticas de empleo de intermediación

Las políticas de empleo que tienen por objeto la intermediación son aquellas que consisten en la orientación laboral y el acompañamiento del joven desempleado para que pueda obtener un empleo.

Este primer tipo de política de empleo está íntimamente relacionado con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo reseñada en el primer apartado del presente estudio, habida cuenta de que las principales medidas propuestas por dicha Ley consisten en la instrumentalización del SEPE (actual Agencia Española de Empleo) como una agencia de colocación a nivel estatal que tiene por objeto ser el nexo de unión entre los trabajadores desempleados y los empleadores que demandan mano de obra.

¹⁵ Artículo 99 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El mencionado fichero es denominado “Lista única de demanda”.

¹⁶ Artículo 106 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En cuanto a las medidas concretas aplicables a los jóvenes, además de las propias herramientas puestas a disposición por la Ley 3/2023, podemos mencionar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España centrado en el Empleo Joven¹⁷. El Plan, a su vez, se estructura en tres principales programas, siendo éstos los siguientes: El primero de ellos es el denominado “Programa Tándem”, que tiene por objeto la formación en alternancia con el empleo de jóvenes de entre 16 y 29 años¹⁸. Este programa consiste en la oferta de formación a los beneficiarios del SNGJ, seguido de un periodo que alterna tanto la formación como la propia práctica profesional.

El segundo programa a reseñar es el “Programa Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas”, el cual, como su propio nombre indica, tiene por objeto el acceso al empleo público de los jóvenes desempleados, de tal forma que puedan iniciar su carrera profesional dentro de las Administraciones Públicas¹⁹.

Por último, como tercer programa de empleo joven a nivel estatal, cabe mencionar el “Programa Investigo”, el cual, tiene por objeto la contratación de personas jóvenes investigadoras por parte de organismos públicos, universidades públicas y cualesquiera otras entidades públicas o privadas que participen en proyectos de investigación²⁰.

Pero no solo el Estado es el único que puede ofertar políticas o medidas para intermediar en la contratación de trabajadores jóvenes. Como ya se ha aludido, tanto la Ley de Empleo como la Ley 18/2014, de 15 de octubre reconoce competencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales para que desarrollen políticas de empleo.

En este sentido, y en lo que a intermediación se refiere, podemos mencionar a título ilustrativo el plan de empleo desarrollado en la Junta de Andalucía para fomentar el empleo en el Campo de Gibraltar²¹.

Al respecto del contexto social del Campo de Gibraltar, cabe mencionar que se trata de un lugar especialmente afectado por el narcotráfico y la migración, siendo que, en 2019,

¹⁷ Véase la página web oficial del SEPE <https://www.sepe.es/HomeSepe/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia/empleo-joven.html>.

¹⁸ Orden TES/1153/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa Tándem en entidades del sector público estatal», de formación en alternancia con el empleo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

¹⁹ Orden TES/1152/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa de primera experiencia profesional en las administraciones públicas», de contratación de personas jóvenes desempleadas en el seno de los servicios prestados por dichas administraciones públicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

²⁰ Orden TES/1267/2021, de 17 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa Investigo», de contratación de personas jóvenes demandantes de empleo en la realización de iniciativas de investigación e innovación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

²¹ Orden de 21 de octubre de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, del plan de choque para el fomento territorial del empleo y la inserción laboral en los municipios situados en la zona del Campo de Gibraltar y municipios limítrofes costeros de la provincia de Cádiz. Programa Construyendo Futuro en el Campo de Gibraltar.

España lideró el ranking de la Unión Europea tanto en lo que a toneladas de hierba de cannabis como resina de cannabis (hachís) incautado se refiere. Del total de las toneladas incautadas (casi 389), el 72,81% fue interceptada en Andalucía, mientras que, el 33,70% provenía concretamente de la provincia de Cádiz²², encontrándose el epicentro del contrabando en el llamado “Campo de Gibraltar”²³.

De igual forma podemos mencionar el Programa T-Acompañamos²⁴, que tiene por objeto la inserción laboral de personas vulnerables de 18 a 29 años.

Estos son solo una muestra de la infinidad de medidas, programas o políticas que se pueden tomar, tanto a nivel estatal, como autonómico o local, habida cuenta de que, cada una de las 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas que conforman el Estado Español tienen plenas competencias para desarrollar programas de intermediación en el empleo, por no hablar del elevado número de corporaciones locales que pueden hacer lo mismo dentro de sus límites territoriales y con los recursos que se les otorguen.

4.3. Políticas de empleo de empleabilidad

Las políticas de empleo que tienen por objeto la empleabilidad son aquellas que pretenden que los jóvenes cuenten con la formación y prácticas óptimas previas al inicio de la vida laboral.

El objetivo perseguido con ello es que la transición entre la etapa formativa y la laboral sea lo más fácil posible, pudiéndose optar desde el inicio de la carrera profesional a puestos de trabajo dignos y alejados de la precariedad que caracterizan los primeros contratos de trabajo.

Este tipo de políticas no la suelen conformar medidas concretas, por el contrario, en lo que a ordenamiento jurídico español se refiere, podemos destacar una serie de recientes reformas legislativas y proyectos normativos que tienen por objeto optimizar la etapa formativa y garantizar una adecuada transición a la carrera profesional.

Como medida clave para fomentar la formación y, consecuentemente, la empleabilidad, podemos mencionar la Formación Profesional Dual (coloquialmente denominada “FP Dual”), que tiene por objeto fomentar la obtención de títulos de enseñanza secundaria a través de enseñanzas de Formación Profesional, fomentando así una reducción del abandono escolar y, a la postre, favoreciendo una mayor inserción laboral²⁵.

²² VÁZQUEZ LOZANO, LUIS MIGUEL, *Aproximación social del Contrabando en la Zona del Campo de Gibraltar*, Revista Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), Nº. 1, 2022, 1-25

²³ Comarca de la provincia de Cádiz conformada por los municipios de Algeciras, Los Barrios, La Línea de la Concepción, San Roque, Tarifa, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera y San Martín del Tesorillo.

²⁴ Orden de 29 de septiembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia no competitiva, del Programa de Proyectos Integrales para la Inserción Laboral.

²⁵ Artículo 28 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Como su propio nombre indica, la FP dual consiste en la formación del estudiante alternando la formación teórica propiamente dicha con la formación desarrollada dentro del ámbito empresarial, lo que fomenta tanto la motivación del estudiante como el acercamiento de la empresa, aumentándose así las probabilidades de una posterior contratación. Dentro de la FP dual, existen distintas modalidades, como el Régimen general y el Régimen intensivo. Este último como punto a destacar, incluye la obligación de suscribir un contrato de formación con la empresa, lo que fomenta aún más si cabe la contratación laboral indefinida posterior²⁶.

En otras palabras, mientras que la FP, en su modelo general, se caracteriza por un enfoque más teórico, el Régimen intensivo garantiza un contrato formativo que se encuentra regulado en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores como un tipo de contrato laboral más, por lo que, con esta modalidad contractual, el estudiante se encontraría en la “antesala” de la inserción laboral plena.

No obstante lo expuesto, el éxito de la FP dual no depende tanto de la modalidad concreta a la que se adscriba el alumno, sino más de cuestiones tales como la creación de alianzas estratégicas entre centros de estudios y empresas, diseño de un modelo curricular acorde al mercado laboral, formación de los propios docentes, entre otros²⁷.

Los resultados reales obtenidos en España, por tanto, han dependido fundamentalmente de los factores antes expuestos, destacando positivamente los frutos de la FP dual en Andalucía, aunque con implementación limitada a nivel nacional²⁸.

Otra política que podemos mencionar es la inserta en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que añade la Disposición adicional quincuagésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social, al objeto de incluir la obligación de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los estudiantes en prácticas, sean éstas remuneradas, o no²⁹.

El objetivo de esta medida es la de ofrecer una mayor protección a los estudiantes en prácticas, a la vez que se fomenta su contratación, habida cuenta de que, al cotizar por los periodos de prácticas, indirectamente se realiza una asimilación entre dichas prácticas como de experiencia laboral propiamente dicha se tratase.

²⁶ Artículos 65 y ss. de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

²⁷ ACUÑA, VARGAS, VILLACÍS, HUILCAPI, *Formación profesional dual: una estrategia para reducir el desempleo juvenil*. Revista de Investigación Educativa Niveles, 2025, 26-35.

²⁸ ACUÑA, VARGAS, VILLACÍS, HUILCAPI, *op. cit.*, 26-35.

²⁹ Disposición Adicional 52ª de la Ley General de la Seguridad Social: «Las personas que realicen las prácticas a que se refiere el apartado 1 quedarán comprendidas como asimiladas a trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social, excluidos los sistemas especiales del mismo, salvo que la práctica o formación se realice a bordo de embarcaciones, en cuyo caso la inclusión se producirá en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.»

Por último, no podemos finalizar el presente subapartado sin mencionar el popularmente denominado como “Estatuto del Becario”, el cual, si bien no se encuentra en vigor en la actualidad ni contamos con un proyecto de Ley que pueda servir como objeto de estudio, debe ser mencionado puesto que, las medidas anunciadas por el Gobierno Español en relación a esta reforma suponen la cristalización punto por punto de la Recomendación del Consejo de 2014 sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas.

Según la nota de prensa publicada por Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social³⁰, el “Estatuto del Becario” tiene por objeto evitar la precariedad que caracteriza los periodos de prácticas de los alumnos españoles, evitándose figuras como la del falso becario, es decir, aquel becario que se introduce en el organigrama empresarial como un trabajador más, desempeñando funciones como tal, pero que, se le retribuye como un becario, o bien, ni siquiera es retribuido.

Esta propuesta legislativa no está exenta de detractores, habida cuenta de que hay quienes opinan que esta Ley tendrá como efecto inmediato el que las empresas dejen de contratar a estudiantes en prácticas, teniendo en cuenta las obligaciones que las empresas tendrán que cumplir y las garantías que se han de respetar.

Es decir, al respecto de la consideración de la figura del Becario podemos entender que existen dos posturas dispares. La primera, la defendida por la Unión Europea y seguida recientemente por España, que opta por una protección integral del Becario, al objeto de garantizar su formación y la no explotación como si se tratara de un trabajador más³¹.

Por otro lado, hay quienes entienden que la protección que se pretende otorgar al Becario es excesiva, habida cuenta de que se crearía una figura jurídica compleja y contradictoria: se sigue manteniendo la diferenciación jurídica entre el contrato formativo (sujeto al Estatuto de los Trabajadores) y el Becario (al cual no se le aplica el Estatuto de los Trabajadores), sin embargo, los derechos que se pretenden reconocer al Becario serían prácticamente idénticos a los de cualquier trabajador por cuenta ajena³².

Es decir, la figura del Becario que se pretende crear en el ordenamiento jurídico español es un concepto que se encuentra en una frontera dispersa entre el trabajador por cuenta ajena ordinario y el contrato formativo, por lo que, valdría la pena preguntarse si sería más conveniente unificar conceptos como el contrato en prácticas y el formativo.

Para dar respuesta a la anterior propuesta, cabe preguntarse cuál es el objetivo de 1). La relación laboral ordinaria, 2). El contrato formativo del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores y 3). El Becario.

³⁰ MINISTERIO DE TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Nota de prensa relativa al “Estatuto del Becario”*, 2025.

³¹ Cabe reseñar la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de febrero de 2022, sobre el empoderamiento de la juventud europea: empleo y recuperación social tras la pandemia, que define los periodos de prácticas no remunerados como: «(...) una *forma de explotación de trabajadores jóvenes y una violación de sus derechos*».

³² MANEIRO HERVELLA, VÍCTOR, *El acceso al mercado laboral de la población joven*, Comunicaciones del XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024, 155-174.

Al respecto de la relación laboral ordinaria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, estaríamos ante una transacción de tiempo y dinero. Es decir, el trabajador presta servicios para obtener una contraprestación. Por el contrario, tanto en el contrato formativo como en el caso del Becario entra en juego una nueva variable, la formación³³. Tanto el contrato formativo como la figura del Becario tienen como objeto la obtención de un aprendizaje necesario para desempeñar una práctica profesional, si bien, mientras que al contrato formativo se le reconoce expresamente una serie de derechos y es regulado en el Estatuto de los Trabajadores, el Becario se encuentra en una especie de “limbo” jurídico.

Por ello, siendo que la figura del Becario puede ser fuente de innumerables fraudes por su estatus jurídico indeterminado, cabría plantearse la absorción de dicha figura por parte del contrato formativo recogido en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

4.4. Políticas de empleo de apoyo a la contratación

Las políticas de empleo que tienen por objeto el apoyo directo a la contratación son el conjunto de medidas que tienen como objetivo promocionar la contratación de trabajadores jóvenes mediante el abaratamiento de costes para el empleador.

Así, destacan medidas como bonificaciones por la contratación de jóvenes o por la conversión de contratos temporales en fijos, o subvenciones derivadas del SNGJ antes expuesto. No obstante lo anterior, estas medidas no pueden ser suficientes como para aumentar el empleo joven ni mucho menos reducir la precariedad laboral, siendo necesario políticas complementarias como las reseñadas en anteriores subapartados³⁴.

Es decir, el objetivo de pleno empleo, establecido en el artículo 40 de la Constitución Española, no puede conseguirse solo a través de incentivos o bonificaciones de carácter puramente económico, por el contrario, el pleno empleo precisa de medidas tales como la intermediación para la contratación de trabajadores por cuenta ajena o la creación de un mercado que propicie el autoempleo, el emprendimiento y la economía social³⁵.

En cuanto a las bonificaciones e incentivos aplicables a los trabajadores jóvenes, podemos mencionar el Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, en cuyo Capítulo II se recoge una batería de bonificaciones concretas, entre las cuales, podemos reseñar las siguientes en lo que a jóvenes se refiere³⁶:

³³ ASQUERINO LAMPARERO, MARÍA JOSÉ, *El becario-trabajador*, Lan harremanak: Revista de relaciones laborales, ISSN 1575-7048, Nº 49, 2023, 155-179.

³⁴ RUIZ SANTAMARÍA, *Parámetros Esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes*, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, (33), 2025, 74.

³⁵ OLARTE ENCABO, SOFÍA, *Colectivos de atención prioritaria para la política de empleo*, Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, ISSN 0213-0750, Nº 175, 2024, 59-93.

³⁶ Artículos 17 y ss. del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

Bonificación de 366 euros al mes por la contratación de desempleados de menores de 30 años para sustitución de personas trabajadoras que estén en situación de riesgo durante el embarazo o lactancia natural, o bien, para sustitución de personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado del menor o la menor o ejercicio corresponsable del cuidado del menor o de la menor lactante.

Bonificación de 147 euros al mes por la incorporación como socios trabajadores en cooperativas o sociedades laborales de personas menores de 30 años.

Bonificación de 275 euros al mes por la contratación de menores de 30 años inscritos en el SNGJ con baja cualificación.

Además de las anteriores bonificaciones, que están diseñadas y dirigidas específicamente para los jóvenes, podemos mencionar otras tantas que, si bien son de aplicación para toda la ciudadanía en su conjunto, por sus características podemos intuir que son de especial relevancia para los trabajadores jóvenes, tales como la bonificación en la transformación de contratos temporales en indefinidos, la bonificación en la contratación de desempleados de larga duración, entre otros.³⁷

Desde el punto de vista legislativo referido a las modalidades de contratación, cabe mencionar el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores (ET), el cual, establece que todo contrato de trabajo se presume celebrado por tiempo indefinido. Es decir, el contrato de trabajo, por definición, es indefinido y a tiempo completo, salvo que las partes dispongan lo contrario.

A propósito de lo anterior, hasta el pasado año 2022, eran múltiples los supuestos en los que el empleador podía hacer uso de contratos de duración determinada (contrato de obra o servicio determinado, contrato por circunstancias de la producción y contrato de sustitución).

No obstante, en la actualidad se han visto reducidos los supuestos en los que se pueden celebrar contratos con duración determinadas, siendo éstos³⁸:

Contrato temporal por circunstancias de la producción.

Contrato temporal por sustitución de persona trabajadora.

Lo anterior pone de manifiesto la voluntad del legislador de reducir al máximo aquellos supuestos en los que empleador puede hacer uso de la contratación temporal, habida cuenta de que éste es uno de los mayores obstáculos que el trabajador joven ha de hacer frente cuando consigue su primer empleo.

4.5. Políticas de empleo de apoyo al emprendimiento

Por último, además de las políticas anteriormente reseñadas, las cuales tienen por objeto en su gran mayoría el fomento de la contratación por cuenta ajena, también existen medidas y políticas concretas para fomentar que sean los propios jóvenes los que inicien su actividad profesional por cuenta propia.

³⁷ RUIZ SANTAMARÍA, op. cit., 75.

³⁸ Artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

En tal sentido, se ha de mencionar el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, el cual recoge una serie de medidas tanto en materia de Seguridad Social como fiscales, dirigidas todas ellas a fomentar el autoempleo en los jóvenes.

Como principales medidas, podemos destacar las siguientes³⁹:

Bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social para los primeros meses de actividad profesional que puede alcanzar hasta el 80% de la misma.

Posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, incluyendo la posibilidad de capitalizar la prestación por desempleo para poder invertirla en dicha actividad por cuenta propia.

Tipo reducido del Impuesto de Sociedades (IS).

Reducciones del rendimiento neto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En resumidas cuentas, se trata de un conjunto de medidas puramente económicas, las cuales, al igual que ocurre con las medidas aplicables a los contratos por cuenta ajena, solo serán eficaces si se dan unas condiciones productivas y económicas a nivel macroeconómico lo suficientemente propicias como para poder aprovecharlas, además de que se utilicen medidas complementarias como puede ser la realización de actividades formativas.

5. Conclusiones

La exposición de las medidas realizada a lo largo del presente estudio pone de manifiesto que las políticas de empleo joven en el ordenamiento jurídico español están inmersas en un desarrollo y transformación continua, cambios los cuales se ven influenciados por la Unión Europea o instrumentos como la Garantía Juvenil. No obstante, hasta la fecha, los resultados obtenidos por tales cambios no han dado los frutos que se esperaban, habida cuenta de la elevada precariedad, desempleo juvenil y sobrecualificación que caracterizan el mercado laboral joven en España.

El trabajador joven promedio en España tiene que hacer frente a una grave inestabilidad contractual, la temporalidad, y dificultad de acceder a empleos acordes con el nivel formativo alcanzado.

En este sentido, los incentivos, bonificaciones y ayudas a la contratación de jóvenes, aun siendo de aplicación en el ordenamiento jurídico español, no garantizan por sí mismos la creación de empleo estable.

³⁹ Artículo 1 a 8 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo que a su vez modifican la Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Impuestos de Sociedades y la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Asimismo, las políticas orientadas a mejorar la empleabilidad, como la formación profesional dual o la regulación de las prácticas, representan un avance relevante en la transición entre la etapa formativa y la vida laboral. No obstante, estas medidas deben ser meditadas al objeto de no conseguir resultados contraproducentes. Al respecto de lo anterior cobra una especial relevancia el denominado “Estatuto del Becario”, el cual despierta en la actualidad opiniones dispares sobre su operatividad real aun sin contar con un borrador de texto normativo que pueda ser objeto de análisis.

Si bien el objetivo declarado del Estatuto del Becario es combatir la precariedad y erradicar figuras como la del falso becario, no es menos cierto que la equiparación progresiva de los derechos del becario con los del trabajador por cuenta ajena o con aquel que suscribe un contrato formativo ex artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores puede provocar un efecto paradójico no deseado, éste es, la desincentivación de la oferta de prácticas por parte de las empresas.

Al incrementarse las obligaciones empresariales y los costes asociados a la contratación de becarios se equipara indirectamente el estatus jurídico del trabajador por cuenta ajena, del trabajador contratado a través de un contrato de formación y del becario, lo que puede derivar en el riesgo de que las empresas reduzcan o eliminen los programas de prácticas en pro de la contratación laboral ordinaria, privando así a los jóvenes de una vía fundamental de acceso al mercado laboral y de adquisición de experiencia profesional.

Por otro lado, las políticas de fomento del emprendimiento joven, basadas principalmente en incentivos económicos y fiscales, constituyen una serie de medidas necesarias, aunque no suficientes en sí mismas. El emprendimiento difícilmente puede consolidarse como una solución generalizada para la juventud española si no se acompaña de una formación sólida, condiciones macroeconómicas favorables, requisitos fiscales y burocráticos asequibles una vez finalizados los periodos bonificados, entre otros.

En definitiva, las políticas de empleo joven no pueden ser entendidas como un conjunto de medidas independientes, sino que todas ellas, en su conjunto, generan una serie de sinergias necesarias para fomentar el empleo.

Dichas medidas no deben tener por único objetivo el acceso al primer puesto de trabajo (que también), sino que deben tener como último fin que el empleo al que accedan los jóvenes sea de calidad, caracterizado por contratos indefinidos y con salarios dignos acordes al elevado coste de vida actual. De lo contrario, las políticas de empleo joven pueden convertirse en meros cuidados paliativos para una juventud cuya vida laboral ya se encuentra en la actualidad en un estado crítico.