



Bruselas, 5.12.2012
COM(2012) 727 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Promover el empleo juvenil

{SWD(2012) 406 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Promover el empleo juvenil

I. INTRODUCCIÓN

La crisis que padece Europa desde 2008 está teniendo repercusiones excepcionalmente graves y cada vez mayores en los jóvenes: en el tercer trimestre de 2012, la tasa de desempleo juvenil se situó en el 22,7 %, el doble de la tasa correspondiente a los adultos¹, y no se vislumbran indicios de mejora. Más allá de los efectos inmediatos de la crisis, los problemas estructurales del sistema educativo y del mercado de trabajo han hecho que la transición de los estudios al trabajo sea larga y difícil. Durante demasiado tiempo los jóvenes han estado en una situación más complicada que la de los adultos. El desempleo a una edad temprana puede tener consecuencias negativas duraderas, el «efecto cicatriz». Estos jóvenes, además de correr un riesgo más elevado de desempleo en el futuro, también se exponen a un mayor riesgo de exclusión y pobreza y tienen más probabilidades de sufrir problemas de salud². Se necesitan urgentemente soluciones eficaces.

Hace un año, la Comisión adoptó la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud³, en la que instaba a la UE y a los Estados miembros a tomar medidas para mejorar el empleo juvenil. Se movilizaron los Fondos Estructurales de la UE para aumentar la ayuda destinada a la juventud y los recursos financieros destinados a las medidas en este ámbito y se están financiando proyectos de inversión. Desde entonces, tanto el Consejo⁴ como el Parlamento Europeo⁵ han vuelto a hacer hincapié en la importancia fundamental y la urgencia de abordar el desempleo juvenil, destacando el potencial de las iniciativas sobre una Garantía Juvenil y sobre un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Además, recientemente la Comisión ha adoptado el paquete «Replantear la educación»⁶.

¹ Principales indicadores de la encuesta de población activa de Eurostat, datos trimestrales ajustados estacionalmente; se considera joven a la persona menor de 25 años y adulto a la mayor de esa edad.

² «Status of the situation of young people» (Análisis de la situación de los jóvenes), SWD(2012) 257, de 10 de septiembre de 2012; documento que acompaña al Informe de la UE sobre la Juventud.

³ COM(2011) 933, de 20 de diciembre de 2011.

⁴ Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 76/12, de 29 de junio de 2012, y EUCO 156/12, de 19 de octubre de 2012.

⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud [2012/2617(RSP)], de 24 de mayo de 2012.

⁶ COM(2012) 669, de 20 de noviembre de 2012. En las Conclusiones del Consejo sobre la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020») (2009/C 119/02, de 28 de mayo de 2009) y en la Estrategia de la UE para la juventud [COM(2009) 200 final, de 27 de abril de 2009] también se establecen marcos pertinentes para los esfuerzos europeos concertados en materia de educación, formación y empleo juvenil.

En esta Comunicación y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto⁷ se presentan las medidas adoptadas a nivel nacional y de la UE para poner en marcha la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (con 28 fichas de países). A continuación, en la Comunicación se presentan otras iniciativas concretas, propuestas por la Comisión y que han de sacar adelante los Estados miembros y los interlocutores sociales, para combatir los diferentes problemas a corto plazo y estructurales causantes de la crisis del empleo juvenil.

Los jóvenes afrontan numerosos problemas en su transición de los estudios al trabajo. En numerosos países, la existencia de una normativa ineficaz sobre el mercado de trabajo o de unas instituciones que no funcionan adecuadamente hace que para los jóvenes sea más difícil encontrar un trabajo estable. Muchos de ellos quedan abandonados a su propia suerte si abandonan los estudios o tienen dificultades para encontrar trabajo. Con respecto al mercado de trabajo, se observan resultados más favorables en los países que cuentan con una mayor proporción de estudiantes que realizan períodos de prácticas de calidad o se acogen a bolsas de trabajo como parte de la educación o la formación inicial, o en los países con sistemas consolidados de formación de aprendices⁸. La movilidad geográfica también puede ayudar a resolver desfases locales entre la oferta y la demanda de trabajadores jóvenes. En el cuadro 1 se presentan de manera simplificada los tipos de medidas que pueden ayudar a resolver cada uno de estos problemas. A continuación, en los apartados siguientes, se detallan las iniciativas presentadas por la Comisión.

Cuadro 1: Problemas que afectan al empleo juvenil abordados en el presente paquete y posibles medidas a nivel de la UE

<i>Problema</i>	<i>Posible solución</i>	<i>Herramientas/medidas a nivel de la UE</i>
Los jóvenes tienen problemas para encontrar un punto de apoyo firme en el mercado de trabajo	Adoptar medidas de ayuda para la inclusión de los jóvenes en el mercado de trabajo, como facilitar la transición de los estudios al trabajo, reformar la legislación / las instituciones del mercado de trabajo para hacerlas más propicias para el empleo y combatir la segmentación del mercado de trabajo	Adopción y aplicación de recomendaciones pertinentes específicas para cada país en el contexto del Semestre Europeo (punto III y anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión)
Los jóvenes, en particular los que pertenecen a grupos vulnerables o desfavorecidos, dejan la educación o pierden el trabajo; aumenta el	Establecer sistemas de Garantía Juvenil; utilizar de manera eficaz los fondos del FSE para su implantación	Apoyo a los sistemas de Garantía Juvenil (mediante el intercambio de mejores prácticas; financiación del FSE)

⁷ SWD(2012) 406, de 5 de diciembre de 2012.

⁸ *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States* (Estudio relativo a una visión global de las disposiciones sobre los períodos de prácticas en los Estados miembros), Comisión Europea (2012), y *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union* (Oferta de formación de aprendices en los Estados miembros de la Unión Europea), Comisión Europea (2012).

desempleo y la inactividad de larga duración		<p>→ La Comisión propone una Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (punto IV)</p>
La transición de los estudios al trabajo es difícil	Aumentar la oferta de períodos de prácticas y formación de aprendices, ambos de calidad	<p>Adopción de medidas decisivas para el fomento de los períodos de prácticas y la formación de aprendices, ambos de calidad:</p> <p>→ La Comisión pone en marcha una segunda fase de consulta de los interlocutores sociales sobre un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas (punto V.1)</p> <p>→ La Comisión creará una Alianza para la Formación de Aprendices (punto V.2)</p>
Un número importante de vacantes coexiste con elevadas tasas de desempleo, cada vez son más los desfases de capacidades y geográficos	Reducir obstáculos a la movilidad para que las empresas puedan contratar a trabajadores, aprendices y personas en prácticas de otros países de la UE	<p>Consolidación de los instrumentos financieros de la UE sobre movilidad en el interior de esta</p> <p>→ La Comisión pondrá en marcha durante el primer semestre de 2013 una consulta de las partes interesadas sobre un futuro programa EURES de empleo para jóvenes (punto V.3)</p>

II. Empeoramiento de las perspectivas laborales para los jóvenes

La tasa de desempleo juvenil⁹ dobla con creces la tasa de desempleo de los adultos (el 22,7 % frente al 9,2 % en el tercer trimestre de 2012) y, en los últimos 4 años, ha aumentado ostensiblemente. Una tendencia al alza similar se observa en materia de coeficientes de desempleo¹⁰. Los jóvenes son, normalmente, los últimos en ser contratados y los primeros en

⁹ Principales indicadores de la encuesta de población activa de Eurostat, datos trimestrales ajustados estacionalmente; se considera joven a la persona menor de 25 años y adulto a la mayor de esa edad.

¹⁰ El coeficiente de desempleo (definido como el porcentaje de jóvenes desempleados en la población total de jóvenes) incluye a un amplio grupo inactivo, en particular en educación, en ese grupo de edad y, por tanto, puede ofrecer una imagen más completa de la dimensión del problema del desempleo. Esto es pertinente a la hora de comparar países que presentan grandes diferencias en materia de inactividad juvenil (más información en el capítulo 1 del Informe sobre el empleo en Europa de la Comisión Europea correspondiente a 2007).

ser despedidos. El desempleo de larga duración¹¹ es muy superior entre los jóvenes y, durante la crisis, ha experimentado un rápido incremento: entre 2008 y 2012 aumentó en 3,7 puntos porcentuales (hasta situarse en el 7,3 % de la mano de obra juvenil), frente a un aumento de 1,8 puntos porcentuales en el caso de los adultos (hasta el 4,3 %). En los últimos 4 años, las tasas globales de empleo juvenil¹² cayeron prácticamente 5 puntos porcentuales (del 37,3 % al 32,8 %), 3 veces más que en el caso de los adultos.

Los jóvenes desempleados tienen pocas posibilidades de encontrar trabajo. Solo el 29,7 % de las personas de entre 15 y 24 años desempleadas en 2010 encontraron trabajo en 2011, lo que supone una caída de cerca del 10 % en 3 años¹³.

Cuando los jóvenes encuentran trabajo, suele ser en puestos menos estables. La presencia de jóvenes en trabajos temporales y a tiempo parcial es excesivamente elevada¹⁴: en 2012, el 42,0 % de los empleados jóvenes estaba trabajando con un contrato temporal (4 veces más que en el caso de los adultos) y el 32,0 %, con un contrato a tiempo parcial (prácticamente el doble que en el caso de los adultos)¹⁵. Hay más probabilidades de que las mujeres jóvenes tengan unos comienzos complicados y, en particular, que ocupen puestos doblemente frágiles, en los que se combine el trabajo temporal con el tiempo parcial¹⁶. Los trabajos temporales pueden ser un trampolín para el empleo permanente, pero su prevalencia en niveles tan elevados plantea problemas económicos y sociales y es síntoma de unos mercados de trabajo que no funcionan adecuadamente. Pasar de un contrato temporal a otro permanente puede resultar incluso más difícil en países con una legislación estricta en materia de protección del empleo y con una elevada segmentación del mercado de trabajo¹⁷.

Los jóvenes que abandonan la escuela constituyen un grupo de alto riesgo. El 54,2 % de los jóvenes que abandonan la educación y la formación en la UE no tienen trabajo y, de ese grupo, en torno al 70 % quiere trabajar. El abandono escolar es más frecuente entre quienes han nacido en el extranjero y entre los hombres. Según las últimas tendencias, en ambos grupos la brecha cada vez es mayor, lo que afectará a sus posibilidades en el mercado de trabajo.

¹¹ Estadísticas de la encuesta de población activa, datos no ajustados estacionalmente [lfsq_pganws] y [lfsq_upgal] para el segundo trimestre. Jóvenes: 15-24; adultos: 25-64.

¹² Estadísticas de la encuesta de población activa, datos no ajustados estacionalmente [lfsq_eppqa] y [lfsq_etga] para el segundo trimestre. Jóvenes: 15-24; adultos: 25-64.

¹³ Datos relativos a 13 países europeos. *Employment and Social Developments in Europe* (ESDE) (Evolución Social y del Empleo en Europa), 2012, próxima aparición.

¹⁴ Véase la nota a pie de página 12.

¹⁵ Véase la nota a pie de página 12.

¹⁶ Cálculo de la Red Europea de Expertos sobre Igualdad de Género, basado en el módulo *ad hoc* de la EPA de 2009 sobre la transición de los estudios al trabajo.

¹⁷ En los mercados de trabajo duales coexiste una amplia proporción de contratos temporales (que, en su mayoría, emplean a jóvenes trabajadores) con contratos de duración indeterminada, que ofrecen mucha más seguridad de empleo. Se han identificado las disparidades en cuanto a derechos de protección del empleo de los contratos permanentes y de duración determinada como una fuente clave de segmentación.

La resignación de los jóvenes cada vez preocupa más. En el segundo trimestre de 2012, el 12,4 % de los jóvenes inactivos quería trabajar, pero no buscaba trabajo¹⁸. Por otro lado, está aumentando el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan ni siguen ningún tipo de formación (los llamados «ninis»). En 2011, el 12,9 % de los jóvenes pertenecía al grupo de los ninis, lo que supone un aumento de 2 puntos porcentuales con respecto a 4 años antes¹⁹.

En el mercado de trabajo europeo hay desfases de capacidades significativos. Muchos trabajadores jóvenes tienen un diploma formal superior al requerido para el puesto de trabajo que consiguen (subempleo), pero, al mismo tiempo, hay menos probabilidades de que sus capacidades sean las adecuadas (tasa de concordancia) en comparación con las de los trabajadores de más edad²⁰. Pese a que, en general, los trabajadores menos cualificados siguen siendo los más expuestos al riesgo de desempleo²¹, la mayor caída en materia de empleo se ha dado entre los jóvenes muy cualificados (9,5 puntos porcentuales, es decir, prácticamente el doble que en el caso de los poco cualificados). Ahora, incluso los jóvenes muy cualificados resultan cada vez más afectados por el desempleo de larga duración. Estos desfases de capacidades constituyen un problema cada día mayor para la competitividad de la industria europea y para la capacidad de la UE de responder a los retos sociales²².

A pesar de la crisis, hay más de 2 millones de puestos vacantes sin cubrir en la UE, a menudo porque en el mercado de trabajo local no hay trabajadores con las cualificaciones requeridas. Por otro lado, sectores con un importante potencial de creación de empleo, como la economía verde, la asistencia sanitaria o las TIC, van a necesitar un mayor número de trabajadores cualificados en los próximos años. El análisis preliminar de flujos correspondiente a 2011 confirma el aumento de la movilidad desde los países del sur de Europa hacia los del norte, si bien los flujos siguen siendo limitados. La falta de alojamiento asequible o de experiencia laboral en el extranjero, la escasez de conocimientos de idiomas, el poco conocimiento de la legislación local y de los derechos de los trabajadores, así como las dificultades para el reconocimiento de las cualificaciones constituyen obstáculos a la movilidad.

¹⁸ Encuesta de población activa, datos no ajustados estacionalmente [lfsq_igaww] para el segundo trimestre. Jóvenes de entre 15 y 24 años, excepto las respuestas «no sabe/no contesta».

¹⁹ Eurostat, estadísticas de población activa [edat_lfse_20].

²⁰ ESDE, 2012, próxima aparición.

²¹ Las personas menos cualificadas siguen siendo las que más riesgo tienen de no encontrar trabajo y es probable que sus perspectivas empeoren. Según las últimas previsiones sobre capacidades de Cedefop (<http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-edefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>), el número de puestos de trabajo disponibles en la UE para personas con educación secundaria inferior como mucho, que ya descendió un 20,4 % entre 2000 y 2010, descenderá un 18,9 % más entre 2010 y 2020.

²² Actualización de la Comunicación sobre política industrial, COM(2012) 582, de 10 de octubre de 2012. Por ejemplo, de aquí a 2015 habrá 700 000 puestos vacantes de profesionales de las TIC sin cubrir [véase el informe para la Comisión Europea *Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe 2010-2015* (Previsiones sobre la evolución de la oferta y la demanda de cibercapacidades en Europa 2010-2015), Empírica e IDC Europe, 2009. Previsiones actualizadas presentadas en la Conferencia europea sobre cibercapacidades, Bruselas, 13 de diciembre de 2011]. Poner remedio a los desfases de capacidades también es muy importante para la sanidad y la asistencia social, así como para la economía verde.

Si bien, en general, las posibilidades que tienen los jóvenes de encontrar trabajo en la UE son poco satisfactorias, **la gravedad del problema varía mucho de un país a otro**. Las tasas de desempleo²³ en los países con peores resultados son 5 veces superiores a las de los países con mejores resultados. Durante el último año, la tasa de desempleo juvenil aumentó hasta situarse por encima del 30 % en muchos países, y por encima del 50 % en Grecia y España. Solo en 4 países la tasa de desempleo juvenil se mantuvo por debajo del 15 %.

III. LA INICIATIVA DE OPORTUNIDADES PARA LA JUVENTUD UN AÑO DESPUÉS

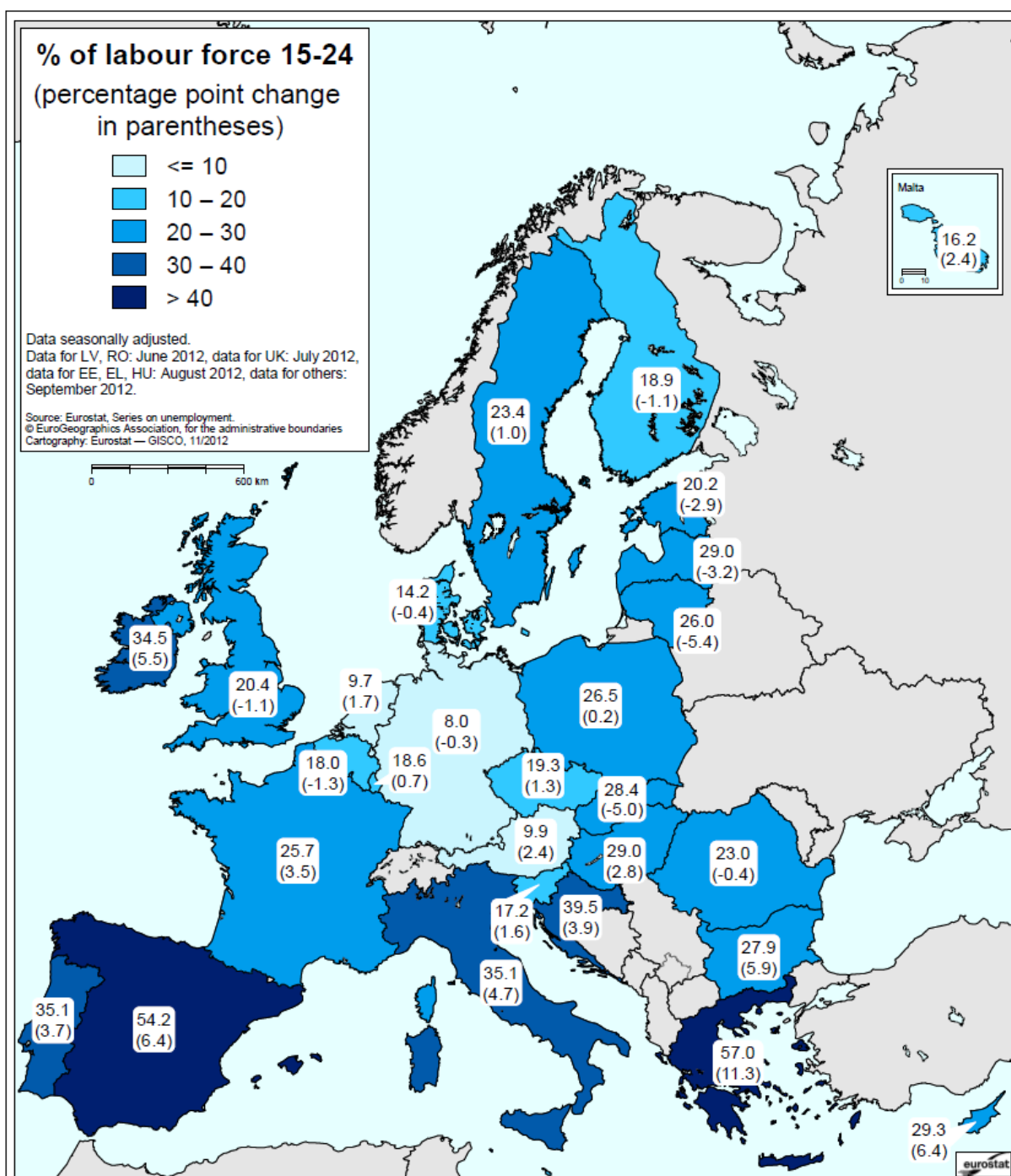
Mientras se implementan las acciones a nivel de la UE...

La implementación de las 18 acciones a nivel de la UE previstas en la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud está muy avanzada²⁴. La Comisión está poniendo a disposición la asistencia técnica del FSE para ayudar al establecimiento de sistemas de formación de aprendices, movilidad transfronteriza para el aprendizaje y proyectos de innovación social destinados a los jóvenes. También está aumentando las oportunidades de voluntariado y financiando los períodos de prácticas transfronterizas y el intercambio de emprendedores. Asimismo, está apoyando la movilidad en el mercado de trabajo, en particular a través de iniciativas como «Tu primer trabajo EURES», y está analizando las medidas adoptadas por toda Europa para combatir el desempleo juvenil y mejorar la educación y la formación.

²³ Principales indicadores de la encuesta de población activa de Eurostat, datos ajustados estacionalmente, segundo trimestre; se considera joven a la persona menor de 25 años.

²⁴ En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto, SWD(2012) 406, de 5 de diciembre de 2012, figura información sobre las acciones ya emprendidas y las próximas etapas.

Figura 1: Tasas de desempleo juvenil (15-24 años) y variaciones interanuales; septiembre de 2012



... los Estados miembros también están adoptando medidas...

Muchos Estados miembros han adoptado medidas para impulsar el empleo juvenil, han desarrollado planes de empleo para los jóvenes y han intensificado los programas de educación y formación, también en respuesta a las visitas de los equipos de acción²⁵ y a las reuniones bilaterales organizadas tras la puesta en marcha de la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud. Normalmente los jóvenes desempleados constituyen uno de los principales grupos destinatarios de medidas a gran escala en materia de empleo. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto²⁶ se incluyen fichas de países en las que se presentan las medidas adoptadas por los 27 Estados miembros y por Croacia. Las medidas de apoyo normalmente incluyen ayudas salariales, asistencia en la búsqueda de empleo, así como períodos de prácticas y otros tipos de aprendizaje, a veces acompañadas de reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo. Las tendencias en materia de formación de aprendices son menos uniformes: si bien algunos Estados miembros cuentan con sistemas duales de formación de aprendices que funcionan bien, otros están empezando a introducirlos progresivamente. En la mayoría de los Estados miembros, las medidas para fomentar el emprendimiento y la creación de empresas entre los jóvenes están cobrando fuerza²⁷.

Ejemplos de utilización de fondos del FSE reasignados en los Estados miembros para los que se ha creado un equipo de acción²⁸:

- ES: Se han reasignado 294 200 000 EUR a actividades de apoyo a la empleabilidad de los jóvenes, ayuda a los servicios públicos de empleo mediante el desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo también para los jóvenes y refuerzo de las medidas para combatir el abandono escolar y promover la formación profesional.
- IT: Se han reasignado 1 000 000 000 EUR para impulsar la educación y el empleo en las regiones meridionales, en particular a través de la lucha contra el abandono escolar.
- IE: Se han reasignado 25 000 000 EUR para mantener 3 700 puestos de formación para los jóvenes que abandonan la escuela hasta finales de 2013.
- LT: Se han reasignado 18 300 000 EUR para duplicar el número de jóvenes desempleados que se benefician de la ayuda directa de la UE para los próximos 2 años, hasta alcanzar los 21 000.
- PT: Se ha tomado la decisión de reasignar 143 300 000 EUR para ayudar a 89 510 jóvenes con medidas incluidas en el programa «Impulso Jovem», como períodos de

²⁵ En la reunión informal del Consejo Europeo de 30 de enero de 2012, el Presidente Barroso propuso una acción piloto para ayudar a los 8 Estados miembros con los niveles más elevados de desempleo juvenil a reasignar algunas de sus dotaciones de los Fondos Estructurales de la UE para combatir el desempleo juvenil.

²⁶ SWD(2012) 406, de 5 de diciembre de 2012.

²⁷ El trabajo por cuenta propia goza de un reconocimiento creciente como posible opción de carrera profesional para los jóvenes; véase también *Entrepreneurship Education at School in Europe* (Educación para el emprendimiento en los centros de enseñanza europeos), Comisión Europea, 2012.

²⁸ Las cifras de este cuadro son provisionales y reflejan la situación de la información en noviembre de 2012.

prácticas.

- SK: Se han reasignado 70 000 000 EUR a la creación de 13 000 puestos de trabajo en las regiones eslovacas más afectadas por el desempleo, la mayoría de los cuales se reservan para jóvenes, recurriendo al reembolso parcial de los costes laborales.
- EL: Se han reasignado 250 000 000 EUR; se está elaborando un plan de acción para proporcionar formación, experiencia laboral, empleo y oportunidades de emprendimiento a 333 jóvenes.
- LV: Se han destinado 26 300 000 EUR del presupuesto estatal para poner en marcha actividades del FSE sobre competitividad y empleo de los jóvenes.

... utilizando los fondos movilizados...

El FSE es el principal instrumento de financiación de las medidas a gran escala en materia de desempleo juvenil a nivel de la UE, mientras que, a través de otros fondos de la UE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), se financian una serie de programas destinados a los jóvenes. En general, durante los últimos 12 meses, en el marco de la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, 10 000 000 000 EUR fueron objeto de reasignación o entrega acelerada en los 8 países para los que se ha creado un equipo de acción, destinándose, por ejemplo, a ayudas para el empleo, a la formación profesional o a la prevención del abandono escolar. Es probable que al menos 56 000 PYME y 658 000 jóvenes más se beneficien de estos ajustes recientes de los programas de financiación.

Ya hay 21 Estados miembros que han reasignado una cantidad significativa de recursos, tanto en el interior de sus programas operativos del FSE, el FEDER y el FEADER como de un programa a otro, destinándolos a medidas para impulsar la empleabilidad de los trabajadores y combatir y prevenir el desempleo juvenil. Ahora la prioridad es ejecutar íntegramente a nivel de los Estados miembros los programas de financiación modificados.

... y viendo cómo se resuelven sus problemas estructurales a través del Semestre Europeo

Los Semestres Europeos y las recomendaciones específicas por país son herramientas de coordinación de políticas para reforzar la gobernanza y la coordinación de las políticas económicas a nivel de la UE. Proporcionan un marco de vigilancia multilateral de la política de empleo y las reformas estructurales y evalúan los progresos de la UE hacia los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020.

En 2012, se formularon recomendaciones específicas por país para prácticamente todos los Estados miembros destinadas expresamente a mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto²⁹

²⁹ SWD(2012) 406, de 5 de diciembre de 2012.

contiene un resumen detallado de las recomendaciones específicas relativas a los jóvenes³⁰.

En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2013³¹, que pone en marcha el Semestre Europeo de ese mismo año, se hace hincapié en que los Estados miembros deberían hacer más por combatir el desempleo, mejorar la empleabilidad y ayudar a que los jóvenes accedan al trabajo o se reincorporen al mundo laboral.

IV. TRANSICIONES SEGURAS PARA TODOS LOS JÓVENES: LA GARANTÍA JUVENIL

La Garantía Juvenil...

Es necesario invertir en el capital humano que constituyen los jóvenes europeos para resolver la profunda crisis que atraviesa el empleo juvenil en la actualidad y disfrutar de un crecimiento sostenible e integrador a medio y largo plazo. Habida cuenta de lo difícil que es para los jóvenes la transición de los estudios al trabajo, la Comisión pide a todos los Estados miembros que pongan en marcha rápidamente la Garantía Juvenil, y tiene previsto presentar una propuesta de Recomendación del Consejo que se basa en varios llamamientos de esa institución³².

La Garantía Juvenil debe ponerse en práctica por medio de un sistema global e integrado que permita a los jóvenes recibir una buena oferta de empleo, de formación continua, de prácticas o de formación de aprendices en un plazo de 4 meses a partir del momento en que terminan sus estudios o se quedan en paro. Los detalles relativos a qué constituye la Garantía Juvenil, cuáles son sus costes y beneficios y cómo lograr que la Garantía Juvenil funcione figuran en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la propuesta de Recomendación del Consejo³³. En los anexos de ese documento de trabajo de los servicios de la Comisión se exponen las medidas de apoyo al empleo juvenil que ya se están aplicando en los Estados miembros, así como ejemplos de actividades e intervenciones que pueden financiarse con cargo al FSE.

El sistema de Garantía Juvenil debe basarse en medidas de apoyo en torno a 6 ejes: adopción de enfoques basados en la asociación; medidas tempranas de intervención y activación; medidas que faciliten la integración en el mercado de trabajo; utilización de los Fondos

³⁰ Por otro lado, el Informe Conjunto sobre el Empleo [anexo del documento COM(2012) 750, de 28 de noviembre de 2012] es parte del paquete de la Comisión para poner en marcha el Semestre Europeo de 2013, y respalda y amplía el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Se basa en la situación social y de empleo que vive Europa, en la aplicación de las orientaciones para el empleo, así como en los resultados del examen por países de los programas nacionales de reforma, que dieron lugar a las recomendaciones específicas por país, y en la evaluación de su aplicación hasta el momento.

³¹ COM(2012) 750, de 28 de noviembre de 2012.

³² Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, COM(2012) 729, de 5 de diciembre de 2012.

³³ SWD(2012) 409, de 5 de diciembre de 2012.

Estructurales de la UE; evaluación y mejora continua del sistema; y puesta en práctica rápida. La Comisión deja a los Estados miembros que definan el marco institucional en el que debe establecerse la Garantía.

...conlleva beneficios a largo plazo...

La Garantía Juvenil tiene un coste fiscal que depende de las circunstancias nacionales y de la manera en que se crea e implementa el sistema. Será mayor en los países con elevados porcentajes de ninis o de desempleo juvenil. La duración del desempleo de los jóvenes también tendrá repercusiones, así como diferentes puntos de partida, por lo que respecta a las medidas de apoyo existentes (por ejemplo, personal de los servicios públicos de empleo bien formado para abordar las necesidades de los jóvenes).

No obstante, estos costes se compensarán evitando los costes a largo plazo del desempleo, la inactividad y la pérdida de productividad³⁴. Esto significa que, de la inversión en la Garantía Juvenil, se obtendrá un rendimiento positivo³⁵. El desempleo a una edad temprana tiene un impacto negativo de larga duración («efecto cicatriz») tanto en los niveles de ingresos futuros como en el futuro riesgo de desempleo. Un sistema de Garantía Juvenil que ofrezca a los jóvenes oportunidades reales y tangibles les permitirá evitar una larga y perjudicial ausencia del mercado de trabajo, preservar y mejorar su capital humano, mantener su empleo y sus perspectivas de carrera más adelante, así como aumentar su potencial salarial, todo lo cual es pertinente para la demanda global y para los resultados económicos generales de los próximos años.

En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2013, la Comisión considera que la inversión en educación debe ser prioritaria y ha de reforzarse cuando sea posible, al tiempo que se garantiza la eficiencia del gasto. También debe prestarse especial atención al mantenimiento o el refuerzo de la cobertura y la eficacia de los servicios de empleo y las políticas activas del mercado de trabajo, como es la formación de los desempleados y los sistemas de Garantía Juvenil.

Invertir ahora en las capacidades adecuadas dará a los jóvenes la empleabilidad necesaria para cubrir los puestos vacantes y crear valor económico. A la vista del riesgo de marginalización y resignación, ofrecer a los jóvenes una perspectiva de futuro también es necesario para mantener su confianza en las instituciones públicas, las estructuras de gobierno y la sociedad.

... y será financiada por la UE

³⁴ El coste anual en Europa de tener a jóvenes sin empleo, educación ni formación se sitúa en la actualidad en el 1,2 % del PIB o, lo que es lo mismo, en 153 000 000 000 EUR; véase: *NEETs – Young people not in employment, education, or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe* (ninis: jóvenes que no estudian ni trabajan ni se forman: características, costes y respuestas políticas en Europa), Eurofound 2012, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

³⁵ La inversión en la Garantía Juvenil no entra en la categoría de formación bruta de capital fijo en las cuentas nacionales.

Los Estados miembros que presentan los niveles más elevados de desempleo suelen ser también los que afrontan los mayores problemas en cuanto a sostenibilidad de sus finanzas públicas. La UE ya puede ayudar económicamente a los Estados miembros a poner en práctica la Garantía Juvenil a través de los instrumentos de financiación de la política de cohesión, en particular el FSE. La Comisión animará a los Estados miembros a utilizar de la mejor manera posible tanto esos instrumentos como cualquier otro instrumento futuro.

Las propuestas de la Comisión para el marco financiero plurianual 2014-2020 destacan el papel del FSE como instrumento clave de la UE para invertir en capital humano. La Comisión ha propuesto que al menos el 25 % de la futura financiación de cohesión se asigne al FSE y que al menos el 20 % de esa cantidad se destine a políticas de inclusión social. El desempleo juvenil se puede abordar en el marco de diversas prioridades de inversión del FSE, y se ha propuesto que se preste especial atención a la integración sostenible de los ninis en el mercado de trabajo.

V. INICIATIVAS QUE PERSIGUE LA UE

Además de la iniciativa sobre la Garantía Juvenil, en este capítulo se presentan 3 iniciativas de la Comisión que se han contemplado: sobre períodos de prácticas de calidad, fomento de la formación de aprendices en toda la UE y movilidad de los jóvenes.

1. Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas

Los períodos de prácticas pueden ayudar a mejorar la empleabilidad de los jóvenes...

Los períodos de prácticas, es decir, períodos de tiempo limitado haciendo prácticas en un lugar de trabajo, bien durante los estudios o una vez finalizados estos, se están convirtiendo cada vez más en parte de la trayectoria profesional de los jóvenes. A menudo los ayudan a mejorar su empleabilidad, al tiempo que ofrecen diversas ventajas también a las organizaciones de acogida, ya que permiten abordar los desfases de capacidades, explotar conocimientos actualizados y facilitar futuras contrataciones.

La Comisión seguirá proporcionando ayuda financiera a través del FSE a los Estados miembros que deseen mejorar la situación de los jóvenes mediante sistemas de períodos de prácticas.

... siempre y cuando sean de calidad...

Es fundamental garantizar que los períodos transitorios, como los transcurridos haciendo prácticas, sirvan para el desarrollo de los jóvenes y les brinden un punto de arraigo en el mercado de trabajo lo antes posible. Sin embargo, es necesario que los períodos de prácticas tengan la calidad suficiente tanto por lo que respecta al aprendizaje como a las condiciones de trabajo. Existe el riesgo de que se abuse de los períodos de prácticas como fuente de mano de obra barata o gratuita o, habida cuenta del papel cada vez más importante que desempeñan en un mercado de trabajo deprimido, de que puedan dar lugar a un círculo vicioso de empleo

precario o simplemente disuadir a los jóvenes de aceptar los períodos de prácticas. Un elevado porcentaje de períodos de prácticas carece de contenido de aprendizaje de calidad, así como de la protección social o la compensación/remuneración adecuadas, en particular los períodos de prácticas en el mercado libre³⁶. Se advierte también una diferencia salarial entre hombres y mujeres en los períodos de prácticas: un mayor porcentaje de mujeres ocupa puestos no remunerados o poco remunerados.

Las instancias políticas se han hecho eco en repetidas ocasiones de la preocupación que suscita la calidad de los períodos de prácticas: en 2010 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a proponer una carta europea de calidad para las prácticas³⁷ y el Consejo, por su parte, invitó a la Comisión a proporcionar orientaciones sobre las condiciones para unos períodos de prácticas de calidad³⁸.

... lo que también ayudará a los períodos de prácticas transnacionales

Los períodos de prácticas transnacionales ofrecen numerosas ventajas, pero todavía no están muy extendidos. Es probable que la ausencia de un marco de calidad estructurado, así como de orientaciones, retrase el desarrollo de períodos de prácticas transnacionales. Los obstáculos a los períodos de prácticas transnacionales incluyen la falta de transparencia y de información fácilmente accesible sobre las condiciones jurídicas y administrativas, así como la dificultad de encontrar organizaciones de acogida y seleccionarlas. Por otro lado, habida cuenta de la inversión que supone trasladarse al extranjero, el coste de un período de prácticas inadecuado es mayor para los extranjeros, para quienes, además, es más complicado cambiar de organización.

La propuesta de la Comisión de modernizar la Directiva sobre cualificaciones profesionales³⁹ amplía el ámbito de aplicación de dicha Directiva para abarcar los períodos de prácticas en otros Estados miembros. Sin embargo, esta Directiva solo se aplica a los períodos de prácticas que son una condición para acceder a una profesión regulada y no a los períodos de prácticas en el mercado libre, donde los problemas son más frecuentes.

Los interlocutores sociales son fundamentales para garantizar la calidad de los períodos de prácticas

³⁶ *Study on a comprehensive overview of traineeship arrangements in the EU Member States* (Estudio relativo a una visión global de las disposiciones sobre los períodos de prácticas en los Estados miembros), Comisión Europea (2012).

³⁷ *Fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendizaje*, PE 2009/2221(INI), 14 de junio de 2010.

³⁸ Conclusiones del Consejo de 17 de junio de 2011.

³⁹ Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, y el Reglamento relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, COM(2011) 883 final, de 19 de diciembre de 2011.

En abril de 2012, la Comisión puso en marcha una consulta pública⁴⁰ sobre un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. A esta consulta siguió, en septiembre de 2012, una primera fase de consulta de los interlocutores sociales. Ambas consultas revelaron que existía consenso en cuanto a la utilidad de los períodos de prácticas, pero pusieron de manifiesto una falta de calidad y un uso abusivo generalizado de las personas en prácticas en toda Europa, lo que dejó claro que es necesario intervenir en estas cuestiones. Sin embargo, había divergencia de opiniones en cuanto al alcance y a la forma que podría adoptar la intervención. La Comisión está ahora recabando las opiniones de los interlocutores sociales, con arreglo al artículo 154 del TFUE, sobre el contenido de la acción prevista a nivel de la UE para adoptar un marco de calidad⁴¹. Si los interlocutores sociales no quieren entablar negociaciones, la Comisión presentará su propuesta en 2013.

2. Alianza Europea para la Formación de Aprendices

Unos sistemas de formación de aprendices bien pensados facilitan la transición de los estudios al trabajo...

Los sistemas de formación de aprendices en empresas (también llamados formación de aprendices «dual» o «de doble vía») permiten a los jóvenes adquirir experiencia laboral y capacidades prácticas, mediante un contrato de trabajo en una empresa, así como conocimientos teóricos, a menudo a través de un centro educativo. En algunos Estados miembros hay buenos ejemplos de cómo utilizar de manera óptima los sistemas de formación de aprendices para facilitar la transición de los estudios al trabajo.

Existe una necesidad generalizada de mejorar la oferta y la calidad de la formación de aprendices: en 2012, el Consejo envió recomendaciones específicas por país sobre la formación de aprendices a 7 Estados miembros y sobre la formación profesional a 3. Incluso en los demás Estados miembros podrían hacerse muchas cosas para mejorar el funcionamiento del sistema de formación de aprendices y para utilizar mejor los fondos del FSE con ese fin.

Los factores del éxito de los sistemas de formación de aprendices pueden clasificarse en 3 grupos principales. En primer lugar, el establecimiento de asociaciones eficaces entre escuelas/centros de educación y formación profesionales (EFP) y empresas es determinante para que la formación de aprendices funcione. Las escuelas de EFP tienen que operar en redes con las empresas locales. De manera más general, es necesaria la estrecha participación de los interlocutores sociales para garantizar que la formación de aprendices se mantenga en sintonía con los tiempos y las capacidades adquiridas correspondan a las necesidades. Las normas profesionales / de formación deben revisarse y actualizarse con regularidad, y los interlocutores sociales están bien posicionados para aportar información. En segundo lugar, tanto la cualificación obtenida como el proceso de aprendizaje deben ser de gran calidad para explotar todo el potencial de la formación de aprendices y garantizar el reconocimiento de este modelo como un valioso itinerario de aprendizaje, transferible a otros países, que abra el

⁴⁰ SWD(2012) 99, de 18 de abril de 2012.

camino a trabajos muy cualificados. En tercer lugar, la formación de aprendices debe estar muy integrada en el sistema nacional o regional de educación y formación y basada en un claro marco regulador. Dicho marco debe aclarar las responsabilidades, los derechos y las obligaciones de cada parte involucrada y promover la colaboración y el compromiso de una amplia gama de partes interesadas. Por último, cabe destacar también que, en particular, los jóvenes que han abandonado los estudios o corren el riesgo de hacerlo necesitan ayuda para acceder a la formación de aprendices.

...requieren el compromiso de los empleadores...

La buena gobernanza del aprendizaje en el trabajo supone ofrecer una relación de costes y beneficios que anime a los empleadores a implicarse. El aprendizaje en el trabajo solo puede existir en un país si las empresas invierten en este concepto y ofrecen puestos de formación de aprendices, prácticas o cooperación con los centros educativos.

El marco regulador debería garantizar incentivos adecuados para que los empleadores ofrezcan suficientes plazas de formación de aprendices. Debería abordar las necesidades específicas de las PYME, que afrontan retos particulares y disponen de recursos limitados. Los incentivos pueden ser financieros, como ventajas fiscales, ayudas u otros, pero también no financieros, como el acceso a determinados servicios de apoyo, por ejemplo para ayudar a las empresas en la acogida de los aprendices. En este contexto, la ayuda del FEDER para las PYME puede tener un efecto positivo.

La ayuda a la formación de aprendices, además de ser un método formidable de selección de candidatos potenciales para nuevas contrataciones, genera mayores beneficios económicos a largo plazo y, al mismo tiempo, es una manifestación de responsabilidad social.

...y puede contribuir a ellas el efecto multiplicador de la UE

Habida cuenta de la necesidad de mejorar rápidamente la calidad y la oferta de la formación de aprendices y de apoyar la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la EFP, la Comisión creará una Alianza Europea para la Formación de Aprendices. La Comisión ya ha reconocido que la cooperación adecuada entre todas las partes interesadas es fundamental para el éxito de estas iniciativas⁴². Esta Alianza reuniría a partes interesadas representantes de las autoridades, las empresas y los interlocutores sociales, los investigadores y profesionales del ámbito de la EFP, y los jóvenes. Agruparía bajo un marco común las distintas corrientes de acciones existentes y promovería los beneficios y métodos de los sistemas de formación de aprendices que funcionan, así como las maneras de potenciarlos. La Alianza también ayudaría a desarrollar programas de formación dual comunes para distintas profesiones, facilitaría el reconocimiento de la formación de aprendices realizada en el extranjero y promovería un marco regulador adecuado.

⁴¹ COM(2012) 728, de 5 de diciembre de 2012.

⁴² COM(2012) 669, de 20 de noviembre de 2012.

En el contexto de esta Alianza, la Comisión también promovería las asociaciones nacionales para el desarrollo del aprendizaje dual, que reunirían a representantes de empresas, autoridades responsables de la educación y el empleo, autoridades de gestión del FSE e interlocutores sociales, para estudiar de qué manera puede reforzarse el papel de la formación de aprendices en el mercado de trabajo y el sistema educativo de los Estados miembros y de qué manera las dotaciones nacionales del FSE pueden utilizarse en el diseño y la implementación de sistemas de aprendizaje dual.

Actividades similares a la Alianza para la Formación de Aprendices ya están en marcha a nivel sectorial. En el sector de las TIC se está formando una alianza a nivel de la UE⁴³.

3. Movilidad de los jóvenes

Un aumento de la movilidad ofrecería más oportunidades de empleo...

Las diferencias sustanciales que existen entre los niveles de desempleo juvenil, unidos a un aumento de los índices de vacantes en algunos Estados miembros, ponen de relieve que la movilidad en el interior de la UE puede dar más oportunidades de empleo a los jóvenes. Los períodos de prácticas y formación de aprendices transnacionales ofrecen numerosas ventajas en este sentido, junto con la posibilidad de vivir la experiencia de trabajar en otro país sin comprometerse inmediatamente con un empleo a largo plazo. Sin embargo, aún no están generalizados. Esto contrasta directamente con la apertura hacia la movilidad que, en general, muestran los jóvenes y con el éxito que tienen los programas destinados a estudiar en el extranjero, como Erasmus o Leonardo.

...que los instrumentos de la UE apoyan...

La reciente decisión sobre EURES⁴⁴, por la que se transforma la red europea de servicios de empleo en un instrumento de búsqueda de empleo y colocación orientado a los resultados, afecta directamente a los jóvenes, ya que se va a ampliar notablemente para abarcar también los períodos de prácticas y formación de aprendices en el trabajo. Además, la Comisión tiene la intención de seguir desarrollando su iniciativa «Tu primer trabajo EURES» para ayudar a los nacionales de la UE de entre 18 y 30 años a encontrar trabajo en otro Estado miembro. El sistema combina servicios personalizados de búsqueda de empleo y colocación con incentivos financieros de la UE (contribuciones a los gastos de viaje para entrevistas de trabajo, formación y trabajo previos a la contratación y actividades de integración). La Comisión se basará en estas medidas para poner en marcha en 2013 una iniciativa sobre los servicios públicos de empleo para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo europeo. Se pedirá a estos servicios que desempeñen un papel más importante en el aprovechamiento de todas las

⁴³ Una «Gran coalición para el empleo en materia de TIC», destinada a reunir a las partes interesadas para poner remedio a la escasez y a los desfases de capacidades que caracterizan al mercado de trabajo de los profesionales de las TIC.

⁴⁴ C(2012) 8548, de 26 de noviembre de 2012.

oportunidades de empleo que puedan crearse mediante la movilidad laboral en el interior de la UE y en la garantía de las perspectivas de empleo para los ciudadanos de la UE, en particular los jóvenes. De este modo, el mercado de trabajo europeo será más eficiente, puesto que se reducirá el riesgo de que aumenten los desfases y se contribuirá a poner remedio a la futura escasez de mano de obra y capacidades.

...pero que requieren más esfuerzos

No obstante, habida cuenta del problema urgente que plantea el desempleo juvenil, es fundamental realizar más esfuerzos. La Comisión pide a la autoridad presupuestaria de la UE que garantice la disponibilidad de recursos adecuados para 2013 y en adelante, a fin de seguir apoyando los sistemas específicos de movilidad, como «Tu primer trabajo EURES», y pide a los servicios públicos de empleo de los Estados miembros que sigan desarrollando los programas basados en EURES e integrándolos en sus actividades habituales.

El desarrollo de acciones más delimitadas e individualizadas para todos los demandantes de empleo, incluidos los jóvenes, debe ser una prioridad para el futuro inmediato. En 2013, la Comisión estudiará, como parte del futuro eje EURES del Programa para el Cambio y la Innovación Sociales, la viabilidad de un programa EURES de empleo para jóvenes más amplio con este fin, a partir de la experiencia adquirida con la iniciativa «Tu primer trabajo EURES» y en el ámbito de la educación (Erasmus o Leonardo da Vinci). De este modo, se podría ayudar a los jóvenes a encontrar un puesto de trabajo e incorporarse a él, experiencia laboral, formación de aprendices y períodos de prácticas en otro Estado miembro⁴⁵.

VI. DE AHORA EN ADELANTE

Pese a los esfuerzos realizados tanto a nivel de la UE como nacional, las perspectivas de empleo para la juventud europea han seguido empeorando en el último año. Se necesita urgentemente una respuesta más rotunda. En la presente Comunicación se expone el análisis de la situación que hace la Comisión y se ofrece un resumen de lo que se puede hacer con ayuda de los instrumentos de política de empleo, a nivel de la UE y de los Estados miembros, para poner remedio a la situación. Es necesario actuar de manera conjunta, estableciendo fuertes vínculos de cooperación con todas las partes interesadas, ya sean los servicios de empleo, los proveedores de educación, los interlocutores sociales, los empleadores o las organizaciones de jóvenes. Está en juego el futuro económico y social de Europa.

La Comisión:

- insta a los Estados miembros a adoptar rápidamente la propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimientos de la Garantía Juvenil, que es parte del

⁴⁵ La Comisión también tiene la intención de presentar la iniciativa «Tarjeta de Juventud en Movimiento» para apoyar la movilidad de los jóvenes.

presente paquete, y a introducir su sistema de Garantía Juvenil en el transcurso de 2013;

- pide a los interlocutores sociales que trabajen en el establecimiento de un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas, a fin de garantizar que tales períodos aporten a los jóvenes experiencia laboral de calidad en condiciones seguras;
- creará una Alianza Europea para la Formación de Aprendices, a fin de mejorar la calidad y la oferta de dicha formación y de promover asociaciones nacionales para los sistemas de formación profesional dual; y,
- durante el primer semestre de 2013, pondrá en marcha una consulta de las partes interesadas sobre el desarrollo del programa EURES de empleo para jóvenes y presentará una iniciativa que dé una base más estructural a los instrumentos, la financiación y la gobernanza en materia de movilidad, a la altura de su importancia.