

3. EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL: ENTRE UN AMPLIO NÚMERO DE MEDIDAS Y UNOS RESULTADOS AÚN INSUFICIENTES

Ricardo Escudero Rodríguez
Universidad de Alcalá

1. INTRODUCCIÓN: EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GARANTÍA JUVENIL Y SU RECEPCIÓN POR EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

El Consejo Europeo aprobó el 22 de abril de 2013 una Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil que contiene un conjunto de sugerencias a la Comisión Europea y a los Estados miembros a fin de que lleven a cabo actuaciones dirigidas a los jóvenes denominados, en expresión coloquial que ha tenido mucho éxito, “ni-nis”, es decir, a aquellos que ni estudian ni trabajan durante un determinado período de tiempo. Dicha recomendación reconoce, de modo expreso, su alarma por el elevado número de personas entre quince y veinticuatro años que no tienen más que la educación secundaria inferior o que han abandonado prematuramente los estudios y la formación, si bien admite que el término “ni-ni” es más amplio e incluye varios subgrupos de jóvenes con necesidades muy diversas. Tales actuaciones proponen medidas que pueden calificarse de acción positiva destinadas a un colectivo especialmente vulnerable que ha sido fuertemente golpeado por la crisis económica y que generan unos elevadísimos costes de distinto tipo.

De todos modos, la citada Recomendación no arranca de cero sino que recoge pautas ya explicitadas anteriormente en las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas por el Consejo en su Decisión de 21 de octubre de 2010 –e, incluso, en las Directrices en materia de empleo aprobadas en años anteriores– y se enmarca, de forma explícita, dentro de la consecución de algunos de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Además, aquella es otra manifestación típica de lo que se denomina *soft law*, ya que no se trata de una norma imperativa que sea de aplicación directa en todos los Estados miembros de la Unión o que ellos deban de trasponer, obligatoriamente, a su ordenamiento interno. Por el contrario, la Recomendación se limita a fijar unas pautas generales sobre la adopción de la Garantía Juvenil que dejan mucho espacio a su concreción voluntaria y flexible por parte de los referidos Estados (Morales, 2014).

En efecto, la Recomendación de 2013 apuesta por los sistemas de Garantía Juvenil que, necesariamente, han de tomar en consideración diversas variables: de un lado, las circunstancias nacionales, regionales y locales y, en concreto, la diversidad de los Estados y de sus situaciones en relación a los niveles de desempleo juvenil; de otro, el concreto perfil de los jóvenes desde la perspectiva de género y de la heterogeneidad de sus características, ya que hay colectivos mucho más vulnerables, como las mujeres, los jóvenes con hijos –principalmente, las madres–, los inmigrantes o quienes proceden de entornos desfavorecidos y los provenientes del fracaso escolar; además, la situación institucional de cada Estado y la capacidad de los diversos agentes del mercado de trabajo; y, en fin, los presupuestos públicos y las restricciones financieras existentes en cada uno de ellos.

Dicha Recomendación deja bien claros sus objetivos generales, que son impedir el abandono prematuro de los estudios, fomentar la empleabilidad y eliminar los obstáculos de orden práctico al empleo. Y, para conseguir tales metas, la Recomendación esboza un conjunto de medidas que giran en torno a seis ejes, que, en síntesis, son los siguientes: a) la adopción de enfoques basados en la coordinación entre los empleadores y los agentes, públicos y privados, que actúen en el mercado de trabajo a fin de fomentar las oportunidades de empleo, de formación de aprendices y de prácticas para los jóvenes; b) la intervención y activación tempranas y el seguimiento continuado con vistas a prevenir el abandono y velar

por el avance hacia la educación y formación o el empleo; c) las medidas de apoyo que faciliten la integración laboral, como son la mejora de las competencias, el ofrecimiento a los jóvenes que abandonen, de modo prematuro, los estudios y a los poco cualificados de vías para reincorporarse a la formación o programas educativos de segunda oportunidad, la reducción de los costes laborales no salariales o la utilización de subvenciones salariales y a la contratación específicas, la promoción de la movilidad en distintas zonas, regiones y países y un mayor apoyo a la creación de empresas; d) el uso de los Fondos de la Unión para costear las diferentes acciones, a lo que me referiré a continuación; y f) la evaluación y mejora continua del sistema y la puesta en práctica lo antes posible del Sistema de Garantía Juvenil a la vista de la gravedad del problema.

De modo particular, esta específica iniciativa comunitaria de lucha contra el desempleo juvenil propone a los Estados que velen para que todos los jóvenes menores de veinticinco años -si bien cabe ampliarlo hasta los veintinueve-, inscritos o no en los servicios de empleo, reciban, en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal, una oferta de empleo concreta y de buena calidad, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas que han de adaptarse a las necesidades y situaciones individuales.

Como ya he anticipado, una de las iniciativas contempladas por la Recomendación de 2013 consiste en el uso de los Fondos de la Unión para costear las diferentes acciones de este plan de choque contra el desempleo de los jóvenes. Así, en dicho año, el Consejo Europeo decidió crear una Iniciativa sobre Empleo Juvenil con una dotación de 6.000 millones de euros para el período 2014-2020 con el fin de apoyar las distintas medidas establecidas en el llamado Paquete de Empleo Juvenil propuesto por la Comisión en diciembre de 2012 y, en particular, la Garantía Juvenil. El planteamiento se basa en que, para que ésta sea una realidad, se necesitan inversiones públicas específicas que van dirigidas a las regiones con un nivel de desempleo juvenil superior al 25 %. Y, en consecuencia, la reiterada Recomendación anima a los Estados a que, cuando proceda, utilicen, de manera plena y óptima, los instrumentos de financiación de la política de cohesión para apoyar el establecimiento de sistemas de Garantía Juvenil, incluidas las posibilidades de financiación de subvenciones específicas a la contratación con cargo al Fondo Social Europeo.

Pues bien, los postulados comunitarios que acaban de sintetizarse han calado fuertemente en el ordenamiento español y constituyen el embrión de las específicas normas legales adoptadas sobre la materia que nos ocupa en los últimos años. Como telón de fondo de dichas normas, el Gobierno aprobó, en marzo de 2013, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (EEEJ 13-16), que contemplaba un total de cien medidas dirigidas a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, ya sea por cuenta ajena o a través del empleo autónomo, el fomento del espíritu emprendedor y la mejora de la empleabilidad. Y, en diciembre de 2013, el propio Gobierno aprobó el Plan Nacional de implantación de la Garantía Juvenil en España.

En desarrollo de tal Estrategia y del citado Plan, nuestra legislación ha ido adoptando una regulación muy detallada, dentro de la cual se inserta la llamada el denominado Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Sin duda alguna, la necesidad imperiosa de adoptar medidas para combatir la persistente y dramática tasa de desempleo juvenil existente en España estaba en relación directa con la magnitud del problema y, también, con la conveniencia de dar cumplimiento a las indicaciones de la Unión Europea para actuar en los distintos frentes del mismo. Máxime, cuando éstas, como ya he señalado, van acompañadas de la habilitación de cuantiosos recursos provenientes del Fondo Social Europeo destinados a financiar acciones que intenten paliar las voluminosas cifras de paro juvenil existentes en España, que, como es bien sabido, se sitúan, desde hace ya tiempo, muy por encima de la media comunitaria.

Así, ya la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y a la creación de empleo, respondía a las recomendaciones que, en materia de empleo joven, habían realizado las instituciones de la Unión Europea, inscribiéndose en la línea de los objetivos de la denominada "Garantía Juvenil" auspiciadas por ellas. Así, dicha disposición contiene medidas de desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven que, en síntesis, se traducen en incentivos en la cotización a la Seguridad Social para los jóvenes trabajadores por cuenta propia, en la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia, en la ampliación de los supuestos de capitalización de dicha prestación y en diversos estímulos a la contratación laboral de jóvenes.

Y, por su parte, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, reguló el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se trató de una disposición de urgencia que ha sido sustituida por la actualmente vigente Ley 18/2014, de 15 de octubre, que tiene idéntico título que la anterior

y dedica su título IV a regular las medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación y, dentro de ellas, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (art. 87 a 113). Dicha norma aborda actuaciones específicamente diseñadas para afrontar el paro de los jóvenes –y, dentro de ellos y de modo selectivo, de los que cumplan una serie de requisitos que se analizarán a continuación–, y que, por tanto, dejan fuera de su radio de acción a otros colectivos de desempleados.

La Ley 18/2014 contiene una serie de medidas de aplicación directa que constituyen el marco global de referencia, por lo que es la norma central en la materia analizada. Sin embargo, hay otras disposiciones legales que están interrelacionadas con aquella y que están contenidas en diferentes disposiciones de carácter estatal y que, en ambos supuestos, están en el origen de actuaciones de la Administración General del Estado. Pero, además, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas tienen competencias, incluso legislativas, en materia de “fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, según lo establecido en el art. 148.1.13º de nuestra Constitución.

Dentro de tal epígrafe, se integran, conforme ha reconocido reiteradamente el Tribunal Constitucional, las competencias relativas al fomento del empleo, como son, por ejemplo, las que conforman las políticas activas de empleo, a las que me referiré más adelante. Eso sí, con la importante limitación que supone que dichas Comunidades no pueden legislar sobre tipos de contratos de trabajo ni sobre condiciones laborales, como tampoco pueden hacerlo sobre bonificaciones o reducciones de las cuotas a la Seguridad Social. Ahora bien, salvados estos supuestos, aquellas tienen un amplio margen de maniobra para legislar sobre algunas cuestiones relativas a la Garantía Juvenil y, además, pueden ejecutar la legislación laboral aprobada por el Estado, según prevé el art. 149.1 7º de la Constitución. Ello explica que las Comunidades Autónomas hayan aprobado planes y programas específicos, de aplicación en sus específicos territorios, que incorporan abundantes y, a veces, reiterativas, medidas complementarias a las estatales que dotan de efectividad al Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Véase, en detalle, Gómez-Millán, 2015).

2. LOS REQUISITOS SUBJETIVOS Y FORMALES PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL.

Esta materia es objeto de una regulación muy minuciosa y en exceso extensa, ya que, en demasiadas ocasiones, es más propia de una norma de carácter de desarrollo reglamentario –esto es, de un Decreto o de una Orden Ministerial–, que de una Ley aprobada en Cortes. Por ello, se debe de realizar una breve síntesis de las cuestiones más destacadas abordadas por la Ley 18/2014 para hacerse una idea rápida de la complejidad de los requisitos y de las medidas contenidas en ella. Por un lado, los sujetos que participan en el referido Sistema son de muy numerosos y de muy distinta índole, ya que muchos de ellos son órganos de naturaleza pública –como la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas–, pero otros son de carácter privado, como son, por ejemplo, empresas, asociaciones o fundaciones.

La Ley 18/2014 tiene unos propósitos muy ambiciosos, ya que garantiza no sólo la implantación y aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en todas las Comunidades Autónomas sino, también, el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes, con independencia de sus circunstancias personales y/o sociales, y atendiendo a sus necesidades específicas, prestando una especial dedicación a los que se encuentren en situación de desventaja y/o riesgo de exclusión (art. 89.2). No obstante, dicha Ley establece una serie de requisitos para la inscripción en el citado Sistema, delimitando con precisión las características de los jóvenes destinatarios de las acciones comprendidas en él (art. 97 y 105).

Así, en primer lugar, se exige que se trate de jóvenes mayores de dieciséis años y menores de veinticinco o los menores de treinta años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento. Pero, también, los mayores de veinticinco años y menores de treinta, siempre que ellos cumplan los requisitos legales previstos para beneficiarse de una acción del Sistema hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del veinte por ciento, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año. En este punto, la legislación española ha aprovechado las indicaciones dadas por los planteamientos comunitarios, pues éstos aluden, en principio, a los menores de veinticinco años, pero admiten que los Estados puedan decidir ampliar el umbral de referencia hasta los veintinueve años.

En segundo término, se requiere que dichos jóvenes, aparte de estar empadronados en cualquier localidad del territorio español, tengan nacionalidad española o sean ciudadanos de la Unión Europea o de los Estados parte del Acuerdo

sobre el Espacio Económico Europeo o Suiza que se encuentren en España en ejercicio de la libre circulación y residencia o, también, que sean extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar.

En tercer lugar, dicha norma legal acota el radio de acción de sus acciones del Sistema, pues no todos los jóvenes comprendidos dentro de las edades indicadas podrán tener la condición de beneficiarios, sino que esta cualidad se supedita al cumplimiento, de modo acumulativo, de los siguientes requisitos: de un lado, que los jóvenes no hayan trabajado en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción en el Sistema; de otro, que no hayan recibido acciones educativas de más de cuarenta horas mensuales en los noventa días naturales anteriores a la fecha de presentación de tal solicitud; y, en fin, que no hayan recibido acciones formativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

En este punto, la legislación española ha sido más ambiciosa que la ya comentada Recomendación del Consejo Europeo de 2013 sobre Garantía Juvenil, ya que ésta establece como condicionante de las acciones el plazo de cuatro meses tras el fin de su formación o el inicio de su periodo de desempleo. En todo caso, persiste, de modo general, el criterio selectivo previsto en aquélla, si bien circunscrito, en nuestra normativa legal, a los jóvenes que se encuentren sin trabajo y sin formación en el umbral temporal de referencia, esto es de treinta o de noventa días según los casos. Con ello, el espectro de los llamados "ni-nis" se hace más extenso, lo que, sin duda, requiere una mayor dotación de fondos para llegar a un colectivo más amplio.

Por otra parte, para ser beneficiario de las concretas medidas o acciones del Sistema, será necesario cumplir los condicionantes exigidos en las convocatorias de las mismas y, además, reunir los tres últimos requisitos mencionados en el párrafo anterior, si bien referidos al momento de recibir la actuación o medida de que se trate. Es decir, se produce, tanto en el momento de la inscripción en el Sistema como en el de disfrute de sus medidas, una limitación subjetiva, ya que sus destinatarios no son todos los jóvenes desempleados sino sólo aquéllos que se encuentren en tales situaciones, si bien el universo potencial de personas comprendidas en aquél es, realmente, amplio.

Y, por último, los jóvenes que cumplan todos los requisitos sintetizados han de presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil. Una exigencia que, salvando las distancias entre una y otra figura, es parecida al compromiso de actividad que se exige a los desempleados con derecho a prestaciones por desempleo en el art. 300 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social y en el art. 41 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Y, por último, no basta con cumplir todas las condiciones señaladas sino que, para ser beneficiario de las acciones ejecutadas dentro de la Garantía Juvenil, se requiere que los referidos jóvenes lo soliciten expresamente y se inscriban en el fichero del Sistema, con independencia de su inscripción o no como demandantes de empleo. Dicho fichero incluye ciertos datos personales, la formación, la experiencia laboral, los intereses de los usuarios y las medidas ofrecidas a cada uno de ellos y sirve para el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por las diferentes acciones y programas, debiéndose realizar, obligatoriamente, las comunicaciones de las entidades con el fichero por medios electrónicos (art. 91 y siguientes). En fin, la inscripción en el aludido fichero es condición para confeccionar una lista única de demanda de las personas interesadas en la atención del Sistema (art. 99). Por otra parte, tanto en la ordenación de la referida lista como en el proceso de atención, se utilizan distintos criterios como son la edad, la experiencia laboral previa, la permanencia en el desempleo o el nivel de cualificación, dándose prioridad los jóvenes que no hayan recibido previamente atención por parte del Sistema y a los que estén más próximos a cumplir la edad máxima prevista en el mismo (art. 105.3).

3. EL AMPLIO RADIO DE ACCIÓN POTENCIAL DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO COMPRENDIDAS EN EL SISTEMA.

El objetivo central del Sistema Nacional de Garantía Juvenil es que todos los jóvenes que cumplan los requisitos analizados por estar comprendidos dentro de las edades antes señaladas y por no estar ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación en los umbrales temporales expuestos, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleados. Ahora bien, las medidas y acciones comprendidas dentro del Sistema se diversifican según se trate de los diferentes objetivos y se

plasman en actuaciones que tienen que ver con las distintas manifestaciones de la política de empleo y, en particular, de las conocidas como políticas activas de empleo que están recogidas, de manera general, en el art. 36 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Estas medidas genéricas están dirigidas, en el caso que nos ocupa y como ya he señalado, a los jóvenes que reúnan tales requisitos a la vista de la magnitud y enquistamiento del desempleo que padecen y abarcan un amplio espectro de posibilidades. Ellas están reguladas en los art. 90 y 106 de la Ley 18/2014 y son las que se sintetizan a continuación. En primer lugar, las relativas a la intermediación que van destinadas a la mejora de la activación temprana y el perfeccionamiento de los procesos de movilidad laboral y, en particular, a actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones específicas con las agencias de colocación y programas de educación-empleo.

En segundo término, están las acciones relacionadas con la empleabilidad tendentes a contribuir a la mejora de las aptitudes y competencias profesionales, como son la formación con compromiso de contratación, formación especialmente en idiomas y en tecnologías de la información y la comunicación, prácticas no laborales en empresas, formación profesional dual, formación para la obtención de certificados de profesionalidad, evaluación y acreditación de las competencias profesionales, participación en Escuelas Taller y Casas de Oficios y programas mixtos de empleo-formación y programas de segunda oportunidad, dirigidos a aquellos jóvenes que abandonaron de forma prematura los estudios.

En tercer lugar, están iniciativas relativas al apoyo a la contratación, como son los incentivos en la cotización a la Seguridad Social, el fomento de los contratos formativos –a las que me referiré más adelante con más detalle-, las ayudas al empleo para la contratación con un período mínimo de permanencia, el fomento de la Economía Social y formación y fomento del empleo de jóvenes investigadores.

Y, en cuarto lugar, están las medidas relacionadas con el emprendimiento que implican el estímulo al espíritu emprendedor, el desarrollo de los servicios de apoyo a la creación de empresas, los incentivos en la cotización a la Seguridad Social, las ayudas al autoempleo, la capitalización de la prestación por desempleo, las medidas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento colectivo en el marco de la Economía Social y asesoramiento y formación para el emprendimiento.

En cualquier caso y de forma transversal, se tendrá en cuenta el acceso a los programas formativos y al empleo de jóvenes con discapacidad y/o en riesgo de exclusión social, ya sea a través del empleo ordinario o del empleo protegido y, además, se incorporará la perspectiva de género en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones.

4. EN ESPECIAL, LAS MEDIDAS DE APOYO A LA CONTRATACIÓN.

Es sabido que hay un conjunto de medidas de esta índole que están previstas, genéricamente, para incentivar el empleo de los jóvenes que se analizan con detalle en otro capítulo de este mismo trabajo. Esto es, se trata de acciones que están reguladas, de modo inespecífico, por muy distintas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, al margen de que ellos estén inscritos o no en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y se caracterizan por su enorme dispersión y complejidad. Sin embargo, hay otras particulares medidas de apoyo a la contratación que van dirigidas, precisamente, a dicho colectivo y que son desarrolladas por la propia Ley 18/2014 y por otras normas legales que proceden a una concreta instrumentación de las mismas. El segundo tipo de acciones son las que, a continuación se exponen sistemáticamente.

A) Bonificación por la contratación indefinida de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

1) Bonificación mensual de trescientos euros en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social.

El art. 107 de la Ley 18/2014 regula las medidas de apoyo a la contratación estable que tienen como destinatarios a las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, siempre que contraten indefinidamente a un beneficiario de dicho Sistema y, también, a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas y sociedades laborales y a las empresas de inserción que contraten a trabajadores en situación de exclusión social. En concreto, tales sujetos disfrutarán de una bonificación mensual de trescientos euros en la aportación empresarial a la cotización a la

Seguridad Social durante un período de seis meses. Para ello, las empresas beneficiarias o el trabajador autónomo deberán de mantener al trabajador al menos seis meses desde el inicio del contrato, estando obligadas a incrementar con éste tanto el nivel de empleo indefinido como el nivel de empleo total y mantener el nivel alcanzado con la contratación durante todo el periodo de disfrute de la bonificación.

Por otra parte, dicha medida es compatible con todo tipo de incentivos siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa no sea negativo. Si la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social del trabajador que da derecho a la bonificación fuera inferior al importe de ésta, el exceso podrá descontarse de la aportación empresarial final que resulte en la liquidación mensual en la que figure incluido el citado trabajador, siempre que la misma no resulte negativa.

Además, el incentivo económico se modula en el supuesto de contratación a tiempo parcial, siempre que la jornada sea, como mínimo, el cincuenta por ciento de la correspondiente a la de un trabajador a tiempo completo comparable, definido según lo establecido en el art. 12.1 del Estatuto de los Trabajadores. En este supuesto, la bonificación será de doscientos veinticinco y de ciento cincuenta euros mensuales, cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un setenta y cinco o a un cincuenta por ciento, respectivamente, por ciento de dicho trabajador.

En fin, dichas bonificaciones tienen algunas limitaciones, ya que las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, sólo podrán aplicarlas una vez por cada uno de los beneficiarios del Sistema que contraten, con independencia del periodo de bonificación disfrutado por la empresa por cada trabajador. Y, además, sólo están previstas hasta el 30 de junio de 2016. Y, en fin, el coste de tales bonificaciones corre a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal, si bien serán cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

2) Bonificación o reducción del mínimo exento de cotización a la Seguridad Social.

El art. 8 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, ha incorporado otras medidas de apoyo al empleo indefinido referidas, en este caso, al mínimo exento de cotización a la Seguridad Social para favorecer la creación de empleo estable. En concreto, se prevé que, cuando se concierte un contrato indefinido en cualquiera de sus modalidades y aquél sea a tiempo completo, los primeros 500 euros de la base mensual de cotización por contingencias comunes quedarán exentos de la aplicación del tipo de cotización en la parte correspondiente a la empresa, mientras que al resto del importe de la base se le aplicará el tipo vigente en cada momento. Y, si la contratación es a tiempo parcial y la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 50 por ciento de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, se producirá una minoración proporcional al porcentaje de reducción de jornada de cada contrato.

Ahora bien, dicho beneficio en la cotización consistirá en una bonificación cuando la contratación indefinida se produzca con trabajadores inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y en una reducción para el resto de trabajadores contratados. En todos los supuestos, el beneficio analizado se aplicará durante un período de veinticuatro meses desde la fecha de efectos de los contratos celebrados entre el 1 de marzo de 2015 y el 31 de agosto de 2016, y, finalizado aquél periodo, y durante los doce meses siguientes, las empresas que, al celebrar los referidos contratos, cuenten con menos de diez trabajadores tendrán derecho a mantener la bonificación o reducción, si bien, durante el nuevo período, la exención del tipo de cotización sólo aplicará a los primeros 250 euros de la base o la cuantía proporcionalmente reducida en los casos de contratación a tiempo parcial.

Por otra parte, para disfrutar del beneficio que se comenta, los contratos indefinidos concertados por las empresas han de suponer un incremento de los niveles de empleo indefinido y de empleo total de las empresas, debiendo mantener, durante un periodo de treinta y seis meses, tanto los niveles alcanzados, al menos, con dicha contratación. Y, por último, la aplicación del reiterado beneficio es incompatible con la de cualquier otro beneficio en la cotización a la Seguridad Social por el mismo contrato, con independencia de los conceptos a los que tales beneficios pudieran afectar, con varias excepciones. Entre ellas, está la relativa al contrato indefinido formalizado con beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que será compatible con la bonificación mensual de trescientos euros en la aportación empresarial prevista en el artículo 107 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, al que me he referido con anterioridad dentro de este mismo epígrafe.

B) Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa.

El art. 108.1 de la Ley 18/2014 amplía las posibilidades de que las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que contraten a tiempo parcial con vinculación formativa, indefinido o temporal, con jóvenes desempleados menores de treinta años se beneficien, durante un máximo de doce meses prorrogables por otros doce en ciertos casos, de la reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes. Bonificación que será del cien por cien cuando si el contrato se suscribe por empresas con plantilla inferior a doscientas cincuenta personas o del setenta y cinco por ciento, en el supuesto de que la empresa contratante tenga una plantilla igual o superior a dicha cifra. Ahora bien, para la aplicación de tales beneficios, la empresa deberá mantener el nivel de empleo alcanzado con el contrato durante, al menos, un periodo equivalente a la duración del mismo con un máximo de doce meses desde su celebración.

Pues bien, la novedad aportada por el mencionado precepto es que, entre los requisitos de los trabajadores que han de ser contratados para que las empresas puedan obtener dichas bonificaciones, se incorpora el supuesto de que los referidos jóvenes sean beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España. Ello se hace a través de la adición de una nueva letra -la e)- al art. 9.2 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que regula el incentivo en cuestión.

Además, se admite un importante excepción al prever que, aunque, con carácter general, la jornada pactada no podrá ser superior al cincuenta por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable, cuando se trate de beneficiarios del referido Sistema, aquélla podrá alcanzar el setenta y cinco por ciento de la jornada (modificación por el art. 108.2 de la Ley 18/2014 el segundo párrafo del art. 9.4 de la citada Ley 11/2013).

C) Incentivos a los contratos en prácticas.

La ya mencionada Ley 11/2013 establece ciertos incentivos destinados a las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que concierten un contrato en prácticas con un menor de treinta años. En concreto, se prevé el derecho a una reducción del cincuenta por ciento de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato. Y, en el supuesto de que el trabajador estuviese realizando prácticas no laborales en empresas -según lo dispuesto en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre- al concertarse el contrato de trabajo en prácticas, la reducción de cuotas será del setenta y cinco por ciento (art. 13.2 Ley 11/2013).

Pues bien, la Ley 18/2014 ha añadido un último párrafo a dicho precepto, que mejora el aludido incentivo. Así, si el contrato en prácticas se formaliza con beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, se aplicará, adicionalmente, de un lado, una bonificación del cincuenta por ciento en el caso de que se celebre un contrato en prácticas con un menor de treinta años y, de otro, del veinticinco por ciento de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato en el supuesto de prácticas no laborales. Es decir, se completa hasta el cien por cien la bonificación de las cuotas empresariales por dichos conceptos, lo que implica que, a esos efectos, estamos ante un coste cero, pero, obviamente, no a los relativos a otros a cargo del empresario y a la cotización del trabajador (art. 108.3).

D) Estímulos a los contratos para la formación y el aprendizaje.

El art. 109 de la Ley 18/2014 obligó al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a aumentar las cuantías máximas de las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social dirigidas a financiar los costes formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, cuando se contrate a un beneficiario de la Garantía Juvenil. Y, asimismo, dicho precepto contenía el mandato de introducir una bonificación adicional para financiar los costes derivados de la tutorización de cada trabajador a través del referido contrato.

Pues bien, en concreción de tales previsiones, pasó a admitirse que, cuando el contrato para la formación y el aprendizaje se formalice con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, la cuantía máxima de bonificaciones que podrá aplicarse la empresa para la financiación de los costes de formación será la que resulte de multiplicar el correspondiente módulo económico por un número de horas equivalente al cincuenta por ciento de la jornada durante el primer año del contrato, y del veinticinco por ciento de la jornada el segundo y tercer año. En todo caso, dichos porcentajes ha de tenerse en cuenta para el cálculo del conjunto de las bonificaciones a aplicar por la empresa (art. 8.3 Orden ESS/2518/2013, de

26 de diciembre, sobre aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, de desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, sobre dicha modalidad contractual; la mencionada Orden ha sido modificada por la ESS/41/2015, de 12 de enero). La referida bonificación es de aplicación a los contratos que se celebren hasta el 30 de junio de 2016 (disposición transitoria segunda Orden ESS/41/2015, de 12 de enero).

Por otra parte, para financiar los costes de la obligada tutorización en la empresa de cada trabajador, las empresas podrán aplicarse una bonificación adicional a los costes formativos financiados del contrato para la formación y el aprendizaje, que tendrá una cuantía máxima de un euro y medio por alumno y hora de tutoría, con un máximo de cuarenta horas por mes y alumno. Pero, en el supuesto de empresas de menos de cinco trabajadores, dicha bonificación tendrá una cuantía máxima de dos euros por alumno y hora de tutoría, con un máximo de cuarenta horas por mes y alumno (art. 8.4 Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, introducido por Orden ESS/41/2015, de 12 de enero).

5. UNA BREVE VALORACIÓN FINAL

Es aun prematuro realizar una valoración de conjunto de la efectividad de las medidas y acciones contenidas en la normativa legal sobre el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, ya que se trata de disposiciones que comenzaron a ser aprobadas en el mes de julio de 2014. Además, tal conclusión se ve reforzada por el hecho de que todavía no hay muchos datos desglosados que permitan comprobar el grado de aplicación de cada una de aquéllas respecto de los colectivos a los que van dirigidos.

Sin duda alguna, la Ley central en la materia -la 18/2014, de 15 de octubre- y las otras mencionadas en este trabajo contienen muchas y muy variadas medidas, lo que evidencia, con claridad, que se ha producido un amplio despliegue normativo que se caracteriza por la envergadura de sus propósitos. Despliegue que guarda una relación directa tanto con la magnitud del problema que se afronta como con la voluntad de asegurar la aplicación de los cuantiosos fondos comunitarios dispuestos para alcanzar los ambiciosos objetivos del referido Sistema.

Ahora bien, pese a lo bienintencionado y a la necesidad de las medidas analizadas, las dificultades de éxito a la hora de atender adecuadamente a tamaños retos son enormes, básicamente, a la vista de la voluminosa tasa de desempleo juvenil que seguimos padeciendo y que se ha enquistado en nuestro mercado de trabajo de un modo tan persistente como inquietante. Y ese, y no otro, es el test que ha de superar la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas. Las estadísticas del paro juvenil existente desde la fecha de aprobación del Real Decreto-Ley 18/2014, de 4 de julio, precedente de la Ley 18/2014, evidencian que se ha producido un ligero descenso en el número de jóvenes privados de trabajo, pero que aún no es muy significativo y, desde luego, se encuentra muy lejos de situarse en las cifras previas al inicio de la crisis económica.

Es cierto que hay distintas iniciativas que sólo podrán provocar resultados a medio o a largo plazo, pues suponen una inversión en la formación o en la información y orientación de los jóvenes desempleados. Así, lo reconoce, explícitamente, el considerando nº 22 de la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013, sobre establecimiento de la Garantía Juvenil, al afirmar que el establecimiento de estos sistemas tiene un sentido a largo plazo, pero también hace falta una respuesta a corto plazo para contrarrestar los efectos dramáticos de la crisis económica en el mercado de trabajo.

Por ello, muchas de las actuaciones previstas en la mencionada Ley requerirían el cumplimiento de una serie de condiciones previas para asegurar el éxito de las iniciativas contempladas dentro del reiterado Sistema. Así, por ejemplo, para conseguir plenamente sus objetivos, sería preciso, entre otras cosas, restituir la financiación de las llamadas políticas activas de empleo al nivel que tuvieron antes de que, en plena crisis económica, se procediera, de modo muy discutible, a recortar los recursos destinados a ellas. Y ello, porque, aunque el programa de Garantía Juvenil tenga unas específicas -y decisivas- aportaciones provenientes de fondos de la Unión Europea, no se puede hacer abstracción del impacto negativo que, en general, supone la menor dotación presupuestaria para el conjunto de dichas políticas. Máxime, cuando los jóvenes se benefician de medidas comprendidas en el reiterado Sistema y de otras que no lo están, pero que, en muchos casos, son del mismo tipo que las comprendidas en él, sin que se pueda llevar a cabo una separación neta entre unas y otras, como, por poner algún ejemplo, sucede con las de carácter formativo y las de orientación profesional.

Además, es exigible un óptimo funcionamiento de los servicios públicos de empleo y, en general, de los diferentes sujetos, públicos y privados, implicados en las políticas activas de empleo como presupuesto de eficacia de éstas. En efecto, son

dichos servicios –y las agencias y empresas que, legalmente, actúan en ese campo- quienes han de procurar la colocación de los desempleados, cruzando de manera rápida las ofertas y demandas de empleo y poniendo un mayor énfasis en hacer posibles la movilidad laboral, la orientación e información laboral y el acompañamiento en la búsqueda de empleo. Dicho de otra manera, tal y como reconoce de la mencionada Recomendación del Consejo Europeo, la eficacia de los servicios de empleo y las políticas activas del mercado de trabajo es una variable necesaria para conseguir los objetivos que se pretenden a través de la Garantía Juvenil.

Ciertamente, se han producido significativos avances en la materia respecto de épocas pretéritas, pero, pese a todo, tal rasgo no es, lamentablemente, una de las señas de identidad del modelo español. Y ello, porque sigue existiendo una deficiente coordinación entre los diferentes servicios autonómicos de empleo entre sí y con Servicio Público de Empleo Estatal y el funcionamiento burocrático de muchos de ellos es, todavía, un lastre para la efectividad de tales políticas. Y, además, el volumen de desempleados jóvenes hace que las múltiples medidas existentes tengan que proyectarse sobre un desmesurado número de personas, lo que, pese a los ingentes recursos a ellas dedicados, diluye, extraordinariamente, el alcance real y la efectividad de las mismas. Por otra parte, cuánto más diligente sea, con carácter general, la actuación de los servicios de empleo, menor será el número de jóvenes que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Es decir, debe de imperar una lógica preventiva y global a fin de evitar que aquéllos pasen a formar parte de los colectivos incluidos dentro del mismo.

Asimismo, este Sistema ha apostado, de nuevo, por la concertación de contratos formativos como una de las medidas contenidas en él. No obstante, los datos estadísticos ponen de relieve que ellos siguen sin conocer un fuerte protagonismo en nuestra realidad laboral. En efecto, Y ello, porque son modalidades que, a diferencia de lo que sucede en algunos países de nuestro entorno, no consiguen despegar, pese a las sucesivas reformas legislativas que han tenido desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores -muy en especial, en el contrato para la formación y el aprendizaje-, que han ampliado su ámbito subjetivo, flexibilizado múltiples condiciones de trabajo y extendido, de modo exponencial, el número de incentivos destinados a ellos. La competencia desleal de los contratos temporales explica, en gran medida, el reducido número de contratos formativos existentes en nuestro mercado de trabajo, pero, pese a ello, la Ley 18/2014, inasequible al desaliento, insiste en incentivarlos como una alternativa hacia empleo de los jóvenes integrados en el mencionado Sistema.

Por otra parte, la legislación española ha admitido, en los últimos tiempos, algunas modalidades contractuales dirigidas a jóvenes que rompen toda lógica que, salvo la excepción de la estrictamente formativas, debe de imperar en materia de la relación de causalidad entre el objeto y la duración de las mismas. Me refiero, en especial, al denominado contrato -temporal- de primer empleo joven, previsto en el art. 12 de la Ley 11/2013, que, inexplicablemente, se remite a las reglas del contrato de eventualidad regulado en el art. 15.1 b) del ET y que, pese a no estar conectado directamente con las modalidades incentivadas por el Sistema de Garantía Juvenil, sí se proyecta sobre los jóvenes menores de treinta años sin experiencia laboral o con una inferior a tres meses.

Y, también, otras medidas contenidas en el sistema de Garantía Juvenil, como, por ejemplo, la formación con compromiso de contratación, lamentablemente, no tiene mucho éxito en nuestra realidad laboral. Y algo parecido sucede, pese a que ha habido específicas y acertadas modificaciones legales al respecto, con la formación profesional dual, que, conoce en modelos cercanos al nuestro un desarrollo verdaderamente paradigmático. Se trata de una certera figura que, aunque conoce ya iniciativas de interés, se está encontrando, en la práctica, con importantes resistencias que, sólo en parte, tienen que ver con la estructura básicamente minifundista de las empresas españolas.

Como reflexión más general, la incentivación a los contratos de trabajo, a través de las bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, supone insistir en una línea que, ya en el pasado, ha sido objeto de serias y autorizadas críticas (Cebrían et al., 2011a) por su ineffectividad y por su elevado coste para las finanzas públicas. Lo sigue demostrando que el número de contratos concertados en el marco del Sistema de Garantía Juvenil no es, en términos cuantitativos, muy alto, por lo que parece que los incentivos previstos en él no han producido muchas consecuencias en el empleo de jóvenes. Así, en 2014, los contratos registrados al amparo del Sistema Nacional de Garantía Juvenil fueron, únicamente, 435 y, en 2015, el número de ellos ha aumentado y se sitúa por encima de los 4.000 contratos, pero es una cifra aún muy reducida si se la compara con el amplio espectro de medidas en apoyo del empleo que, según he analizado, se integran en dicho Sistema.

Además, la ausencia de un control efectivo de las prácticas no laborales en empresas y en Administraciones Públicas llevadas a cabo por los jóvenes es otra de las fallas de nuestro mercado de trabajo que se proyecta negativamente sobre

este tipo de actuaciones que, sin demasiada crítica, han pasado a insertarse dentro del Sistema. Ello es así, porque con una preocupante frecuencia, tales prácticas –en particular, las que se desarrollan al margen del sistema educativo- encubren verdaderos contratos de trabajo y, salvo contadas excepciones, son toleradas por nuestras instituciones públicas que, precisamente, son las encargadas de velar por la correcta aplicación de la legislación laboral. Y, a su vez, son aceptadas, con mucha resignación por los jóvenes que no tienen otra opción que contentarse con un sucedáneo –e ilegal- tipo de subempleo. La falta de sensibilidad y de rigor de los poderes públicos en este punto es preocupante cuando lo que está en juego es, sencillamente, el cumplimiento de la referida legislación.

En fin, hay, además, un cúmulo de medidas de muy diferente alcance y significación que, en demasiados casos, se solapan entre sí, provenientes de órganos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, que, a base de no seleccionar –y de no priorizar- con claridad los colectivos objeto de aquéllas, se vuelven ineficientes y necesitarían, aparte de una mejor sistematización, una profunda revisión (Gómez-Millán, 2015; Rodríguez-Piñero et al., 2014).

Bibliografía

- [Álvarez, J.C. \(2014\)](#). "Aspectos cuantitativos e impacto de los incentivos y bonificaciones a la contratación y al emprendimiento establecidos en el desarrollo legislativo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven". En: Morales, JJ (Dir.). Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil. Madrid: Bomarzo.
- [Calvo, F. J. \(2014\)](#). "El impacto de las medidas "contractuales" la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven". En: Morales, JJ (Dir.). Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil. Madrid: Bomarzo.
- [Cebrián, I; Moreno, G y Toharia, L \(2011a\)](#). "La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida". Hacienda Pública Española, nº 198, 103-127.
- [Cebrián, I; Moreno, G y Toharia, L \(2011b\)](#). Evaluación microeconómica de los programas de fomento del empleo indefinido a partir de datos de los servicios públicos de empleo y de la Muestra Continua de Vidas Laborales. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Colección Informes y estudios.
- [Gómez-Millán, M.J. \(2015\)](#). "Transiciones al empleo impulsadas por la Garantía Juvenil". Documentación Laboral, nº 104, 103 - ss.
- [Morales, J. M. \(2014\)](#). "Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido". En: Morales, JJ (Dir.). Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil. Madrid: Bomarzo.
- [Rodríguez-Piñero, M, Valdés, F y Casas, M. E. \(2014\)](#). "El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las medidas de empleo". Relaciones Laborales, nº 9, 1-ss.
- [Valverde, A. J. \(2014\)](#). "El Sistema de Garantía Juvenil y la Estrategia Española de Activación para el Empleo". En: Morales, JJ (Dir.). Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil. Madrid: Bomarzo.