

LA GARANTÍA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA. OBSTÁCULOS PARA SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA¹

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Sevilla*

Fecha de recepción: 30-03-2014

Fecha de aceptación: 12-04-2014

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL DESEMPLEO JUVENIL, ¿MITO O REALIDAD? 1.2. ¿RIESGO DE UNA GENERACIÓN EUROPEA PERDIDA? 2. LA GARANTIA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. Concepto y antecedentes. 2.2. Hitos relevantes para la implementación de la Garantía Juvenil en la Unión Europea. 3. FOMENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: UN MARCO DE CALIDAD PARA LAS PRÁCTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA. 4. GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA Y ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016. 4.1. Fomento del «emprendimiento» y el autoempleo. 5. EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA. 5.1. Principales actores en la implementación de la Garantía Juvenil en España. 5.1.1. Agentes Sociales. 5.1.2. Administraciones públicas. 6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA. 6.1. El sistema de Garantía Juvenil: nada nuevo bajo el sol. 6.2. Publicidad institucional (in)suficiente del Sistema de Garantía Juvenil. 6.3. Una juventud responsable. 6.4. Remisión a las (i)legales e (in)constitucionales prácticas no laborales del Real Decreto 1543/2011 como instrumento para mejorar la empleabilidad. 7. AUSENCIA DE CONSECUENCIAS LEGALES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco de las actividades del Proyecto I+D “Buenas Prácticas Jurídico-Procesales en Derecho Laboral y Comunitario Para Reducir el Gasto Social con Coste Cero”. Proyecto DER 2012-32111 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

En este artículo se profundiza y actualiza una línea de investigación que se inicia con la ponencia presentada en las XXXII Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo titulada “Formas No Laborales de Inserción de los Jóvenes en el Mercado de Trabajo”: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>

DE LA GARANTÍA JUVENIL. 9. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y GARANTÍA JUVENIL. 9.1. El requisito del empadronamiento: ¿contrario al principio de movilidad? 9.2. Diferencias de trato por razón de la edad de los beneficiarios según la normativa de cada CC.AA.

RESUMEN: Para la Unión Europea luchar contra el desempleo juvenil es un objetivo inaplazable debido a la intolerable tasa de desempleo juvenil existente. En este contexto, la Garantía Juvenil se configura como un nuevo enfoque para garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz, o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados. España, como la mayoría de los otros Estados Miembros, ha presentado ya su Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil. Sin embargo, pueden identificarse una serie de obstáculos que podrían dificultar los avances en este campo.

ABSTRACT: For the European Union combating youth unemployment is an objective that cannot be delayed due to the unacceptably rate of young people who are unemployment. In this context, the Youth Guarantee is a new approach to tackling youth unemployment which ensures that all young people under 25 get a good-quality, offer for a job, apprenticeship, traineeship, or continued education within 4 months of them leaving formal education or becoming unemployed. Spain, as most of EU, has developed already a National Youth Guarantee Implementation Plan. However, several obstacles can be identified that might hinder advances in this field.

PALABRAS CLAVE: desempleo juvenil, Garantía Juvenil, Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil.

KEYWORDS: youth unemployment, Youth Guarantee, National Youth Guarantee Implementation Plan.

1. INTRODUCCIÓN: EL DESEMPLEO JUVENIL, ¿MITO O REALIDAD?

Atendiendo a las estadísticas publicadas en noviembre del año 2013 la tasa de desempleo juvenil en la Unión Europea alcanzó el 23,6%, cifra que España –donde el desempleo juvenil «es prácticamente siempre el doble del desempleo general»²– supera muy ampliamente³.

No deja de resultar paradójico que tan alarmante tasas de desempleo coexistan con otro dato constatado: aproximadamente «cuatro millones de puestos de trabajo están vacantes en la UE»⁴.

En todo caso, lo que es evidente es que el desempleo juvenil resulta ser un auténtico «despilfarro de capital humano»⁵ que tiene además, un alto coste económico: los catorce millones de *ni-nis*⁶ que se estima existen en la UE⁷ generan un gasto que se ha calculado equivalente al 1,2% del PIB de la UE⁸.

Pese a todo lo expuesto, no puede dejarse pasar por alto el estudio hecho publico por el Real Instituto Elcano que, revolucionariamente, viene a cuestionar las estadísticas de *Eurostat* y que llega a la conclusión de que las cifras de paro juvenil que

² M^a R. VALLECILLO GÁMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La Reforma de Segunda Generación del Mercado Laboral: Incentivos al Espíritu Emprendedor y Retorno del Pensamiento Mágico”, *CEF. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 361, 2013, p. 21.

³ Según el mapa interactivo sobre el desempleo juvenil en Europa, las cifras para España son: 9/2007: 18.6%; 9/2008: 25.9 %; 9/2009: 40.2%; 9/2010: 42.3%; 9/2011: 47.9%; 9/2012: 54.6%; 9/2013: 56.2%. Fuente: Eurostat.

⁴ «Debido a desajustes respecto de las competencias; que en determinados ámbitos, como los sectores de las TIC y de la I+D, existe una persistente y creciente demanda no satisfecha de trabajadores altamente cualificados». Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones [2013/2045 (INI)].

⁵ Comunicación de la Comisión de 5.9.2007, “Fomentar la Plena Participación de los Jóvenes en la Educación, el Empleo y la Sociedad”, COM (2007) 498, p. 5.

⁶ Cfr. Informe de Eurofound de 22.10.2012, “Los ‘NiNi’, Jóvenes que ni Estudian ni Trabajan: Características, Costes y Respuestas Políticas en Europa”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. 2012. En inglés “NEETs” (*Not in Employment, Education or Training*).

⁷ Esta es la cifra que menciona la Resolución del Parlamento Europeo, de 11.9.2013, “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)].

⁸ Datos del informe de *Eurofound* (2012).

se predicen de España están sobredimensionadas por cuanto que «la tasa de paro juvenil sería sólo del 22% de los jóvenes de entre 16 y 24 años» puesto que «la mayoría de los jóvenes están “estudiando o trabajando”»⁹.

1.2. ¿Riesgo de una generación europea perdida?

Las altas tasas de desempleo juvenil que los Estados de la Unión Europea llevan años padeciendo indujeron a que la Comisión Europea en su Comunicación de 20.12.2011 titulada «Iniciativas de Oportunidades para la Juventud»¹⁰ se planteara abiertamente la pregunta de si esta dramática situación podría desembocar en una posible generación perdida dado el alto porcentaje de personas que, o bien no habrán podido entrar en el mercado laboral, o lo habrán hecho con tal retraso que sus expectativas profesionales y personales quedarán seriamente comprometidas. El riesgo de exclusión social que amenaza a este colectivo es indudable¹¹.

En palabras de Koos Michelle, Director General de Empleo, Asuntos Social e Inclusión de la Comisión Europea¹², el drama del desempleo juvenil sigue siendo uno de los mayores desafíos que afrontan actualmente las instituciones europeas y los Estados miembros.

Este problema no tiene una única causa, sino que es resultado de la conjunción de varios factores, entre los cuales la Comisión Europea destaca:

- «El abandono escolar prematuro sin cualificaciones suficientes¹³.
- La falta de las capacidades pertinentes¹⁴, así como de experiencia laboral.
- El empleo precario seguido por períodos de desempleo.
- Oportunidades de formación limitadas¹⁵.

⁹http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalez-enriquez-paro-juvenil

¹⁰ COM (2011) 993.

¹¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones [2013/2045 (INI)].

¹² Editorial, *Social Agenda*, nº 2, 2014.

¹³ En junio de 2011, el Consejo adoptó una Recomendación sobre la Lucha Contra el Abandono Escolar Prematuro, que pretende abordar sus distintas causas.

¹⁴ La contribución de la enseñanza superior es esencial para la consecución de los objetivos de la economía basada en el conocimiento. No obstante, es preciso modernizar el sector para que pueda contribuir más eficazmente a tal objetivo y a alcanzar la meta de Europa 2020 de elevar al 40% el porcentaje de jóvenes con titulación de grado superior o equivalente.

¹⁵ En su Comunicación sobre “Un Nuevo Impulso a la Cooperación en Educación y Formación Profesional” (EFP), la Comisión Europea insiste en la importancia de modernizar

–Programas activos del mercado laboral insuficientes o inadecuados»¹⁶.

Asimismo, está plenamente constatado que la tasa de desempleo juvenil es más del doble de la tasa de adultos. Las oportunidades de los jóvenes de encontrar un empleo son bajas y cuando lo consiguen son trabajos caracterizados por su precariedad.

2. LA GARANTÍA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Concepto y antecedentes

La Garantía Juvenil se ha definido como el compromiso de los Estados miembros para velar por que todos los jóvenes menores de 25 años¹⁷ reciban «una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal»¹⁸.

En palabras de la Comisión Europea la Garantía Juvenil es una de las más urgentes y cruciales reformas estructurales que los Estados Miembros han de introducir para luchar contra el desempleo y la inactividad y para mejorar la transición de la escuela al trabajo¹⁹. La Garantía Juvenil «tiene una vertiente formativa» pero también una «vertiente laboral»²⁰.

este sector para mejorar su calidad y oferta. Habida cuenta de la contribución que puede hacer la EFP a la empleabilidad de los jóvenes y a la reducción del abandono escolar prematuro, a finales de 2010 se relanzó la cooperación en este ámbito mediante la adopción del “Comunicado de Brujas”. Este último define los objetivos estratégicos para el periodo 2011-2020, así como un plan de acción provisto de medidas concretas en el plano nacional y de una ayuda a escala europea.

¹⁶ COM (2011) 993.

¹⁷ En su Resolución del 11.9.2013 el Parlamento Europeo propone ampliar la edad a 30 años.

¹⁸ Considerando 5º de la Recomendación del Consejo de 22.4.2013 sobre “El Establecimiento de la Garantía Juvenil”, DOUE 26.4.2013 C 120 p.1: «la oferta de formación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida».

¹⁹ European Commission–MEMO/14/13: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-13_en.htm.

²⁰ J. M. MORALES ORTEGA, “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el Contexto Europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa” en M^a Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir); *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, pp. 78 y 82.

La Garantía Juvenil, que no es jurídica o políticamente vinculante, aspira a garantizar a los jóvenes bien una inserción laboral, o bien o una inserción formativa, y sus destinatarios pueden tanto ser jóvenes con formación o *ní-nis*.

Históricamente surge en los países escandinavos en las últimas décadas del pasado siglo como medida para luchar contra el desempleo juvenil, que más que como un fenómeno cíclico se afrontó como el resultado de cambios fundamentales del mercado de trabajo cada vez menos permeable para personas con escasa cualificación y formación²¹.

Si bien la experiencia nórdica sobre la Garantía Juvenil ofrece «luces» y «sombras»²² las instituciones de la UE han apostado por incentivar su aplicación en los Estados miembros por considerarla una herramienta clave en la lucha contra el desempleo juvenil. Es más, su implementación contribuiría a alcanzar diversos objetivos de la Estrategia Europea 2020²³.

2.2. Hitos relevantes para la implementación de la Garantía Juvenil en la Unión Europea

Ya el Parlamento Europeo, en su Resolución de 6.7.2010, «Sobre el Fomento del Acceso de los Jóvenes al Mercado de Trabajo y Refuerzo del Estatuto del Becario, del período de Prácticas y del Aprendizaje»²⁴, abogó para «que el Consejo y la Comisión propongan un instrumento de Garantía Juvenil».

Entre las medidas propuestas para luchar contra el desempleo juvenil en la Comunicación de la Comisión de 15.9.2010 «Juventud en Movimiento»²⁵ figura la de que los Estados garantizen «que todos los jóvenes trabajen, sigan estudiando o participen en medidas de activación en un plazo de cuatro meses a partir de su salida de la escuela, de manera que esto sea una Garantía Juvenil».

²¹ Niels Hummeluhr; *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, 1997, p.7.

<http://www.oecd.org/edu/innovation-education/1925599.pdf>

²² Informe de Eurofound de 13.6.2012 “*Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*” en: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/42/en/1/EF1242EN.pdf>.

²³ Considerando 6º de la Recomendación del Consejo de 22.4.2013 sobre “El Establecimiento de la Garantía Juvenil”, DOUE 26.4.2013 C 120, p.1: «que el 75% de las personas entre 24 y 64 años tenga empleo; que las personas que abandonan prematuramente los estudios representen menos del 0% y que se rescate al menos 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social».

²⁴ DOUE de 2.12.2011 C 351 E/29.

²⁵ COM (2010) 477.

La Comisión Europea adoptó el 5.12.2012 un paquete de medidas sobre el empleo juvenil²⁶ a fin, entre otros objetivos, de «facilitar la transición de los estudios al mundo laboral a través de sistemas de Garantía Juvenil» y garantizar que las prácticas ofrezcan experiencias de alta calidad y en condiciones de seguridad y dar a los jóvenes más oportunidades de trabajar y formarse en el extranjero».

En esta misma línea, el Parlamento Europeo aprobó el 16.1.2013 una Resolución sobre la «Garantía Juvenil», que fue seguida por su Resolución de 24.5.2013 titulada «Sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud»²⁷.

Para financiar la Garantía Juvenil y «reconociendo la situación especialmente difícil de ciertas regiones», en el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero 2013²⁸ se decidió crear una Iniciativa sobre el Empleo Juvenil, «que viene a sumarse, reforzándolo, al apoyo que ya prestan los Fondos Estructurales de la UE. La iniciativa estará abierta a todas las regiones que tengan tasas de desempleo juvenil por encima del 25% y actuará en apoyo de la Garantía Juvenil».

En otras palabras, «la Iniciativa de Empleo Juvenil se concibió para ayudar a los Estados miembros a aplicar la Garantía Juvenil»²⁹. En concreto, en el caso de España se han puesto a su disposición 1.887 millones de euros para gastos realizados en atención a jóvenes sin ocupación y que no cursen estudios.

El 22.4.2013 se adoptó la Recomendación del Consejo sobre el Establecimiento de la Garantía Juvenil³⁰ en la que se establecen seis directrices sobre las que deben basarse los sistemas de Garantía Juvenil:

- «Adopción de enfoques basados en la Asociación.
- Intervención y Activación Temprana.
- Medidas de Apoyo para la Integración en el Mercado Laboral.
- Uso de los Fondos de la Unión.
- Evaluación y Mejora Continua de los Sistemas.
- Aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil».

²⁶ Comunicación de la Comisión de 5.12.2012 “Promover el Empleo Juvenil”, COM (2012) 727.

²⁷ En dicha Resolución se afirma «que el sistema de Garantía Juvenil es necesario para mejorar efectivamente la situación de los *ni-nis* y solucionar gradualmente el problema del desempleo juvenil en la Unión».

²⁸ EUCO 37/13, p. 23.

²⁹ Comunicación de la Comisión «Reforzar la Dimensión Social de la Unión Económica y Monetaria», COM (2013) 690, p. 10.

³⁰ DOUE de 26.4.2013 C 120/1.

La Comunicación de la Comisión de 19.6.2013, «Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el desempleo juvenil»³¹, vuelve a subrayar que la aplicación de la «Garantía Juvenil» y «períodos de prácticas de alta calidad que aborden el déficit de competencias» son dos de la batería de medidas «que deben tomarse sin demora para incorporar a los jóvenes al mercado de trabajo». En su Anexo I y entre las recomendaciones específicas para cada país en relación con el empleo juvenil hay que destacar que en el epígrafe dedicado a España se subraya la necesidad de «aplicar las medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y efectuar un estrecho seguimiento de la eficacia de las mismas, por ejemplo, mediante una Garantía Juvenil. Y proseguir la labor encaminada a reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente».

Por su parte, el Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013³² aprobó poner en marcha la Iniciativa sobre Empleo Juvenil que habría de estar plenamente operativa en enero 2014. En las Conclusiones del citado Consejo Europeo se indica, además, que «los Estados miembros que sean beneficiarios de la iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro juvenil, en particular mediante la aplicación de la Garantía Juvenil». «En 2016 la Comisión informará acerca de la aplicación de la Garantía Juvenil y del funcionamiento de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil».

El 11.9.2013, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución «Cómo combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones»³³ e informó «a los Estados miembros de su intención de supervisar estrechamente todas las actividades de los Estados miembros destinadas a hacer realidad la Garantía Juvenil y pide a las organizaciones juveniles que le mantengan informado con respecto a los análisis que lleven a cabo de las medidas de los Estados miembros».

Finalmente, el Consejo Europeo de 25.10.2013 «pide a los Estados miembros que establezcan con rapidez la Garantía Juvenil»³⁴.

³¹ COM (2013) 447.

³² EUCO 104/2/13, p.2.

³³ 2013/2045 (INI).

³⁴ EUCO 163/13.

3. FOMENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: UN MARCO DE CALIDAD PARA LAS PRÁCTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Hay que comenzar reconociendo la existencia de un consenso unánime entre los interlocutores sociales y las instituciones europeas y nacionales en relación con los aspectos positivos que para la inserción laboral de los jóvenes tiene la realización de prácticas profesionales³⁵.

Pero también son conscientes todas las partes implicadas de que los períodos de prácticas a menudo se convierten en una vía de explotación de los becarios como mano de obra barata e incluso se utilizan para «sustituir puestos de trabajo reales»³⁶.

De hecho, en algunos países existen movimientos asociativos muy críticos en sus denuncias contra los abusos y fraudes que se realizan al amparo de las prácticas que realizan los jóvenes para completar su CV y la precariedad laboral que conllevan (*Generation Praktikum*³⁷ en Austria; *Génération Précaire*³⁸ en Francia; movimiento San Precario en Italia³⁹; y en España, la Federación de Jóvenes Investigadores (Precarios)⁴⁰).

Este problema no ha pasado desapercibido para las instituciones europeas, como ilustra la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo de 6.7.2010, «sobre el Fomento del Acceso de los Jóvenes al Mercado de Trabajo y Refuerzo del Estatuto del Becario, del Período de Prácticas y del Aprendizaje»⁴¹ en la que «pide a la Comisión y al Consejo que establezcan una Carta Europea de Calidad de las Prácticas con unos criterios mínimos para las prácticas, con objeto de asegurar su valor educativo y evitar la explotación». Y a fin de «predicar con el ejemplo» el Parlamento Europeo solicita a las instituciones europeas que retire los anuncios de becas no remuneradas de sus respectivos sitios web, y que paguen una asignación mínima basada en el nivel de vida

³⁵ Comunicación de la Comisión de 18.4.2012 “Hacia Una Recuperación Generadora de Empleo”, COM (2012) 173, p. 11: «los períodos de prácticas de calidad pueden ser una buena vía para entrar en el mundo del trabajo aunque hay también ejemplos recurrentes de períodos de prácticas mal utilizadas».

³⁶ Comunicación de la Comisión “Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un Llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil”, COM (2013) 447, p.10.

³⁷ <http://www.generation-praktikum.at/unsere-forschung/mythos-%E2%80%9Egeneration-praktikum%E2%80%9C.aspx>.

³⁸ <http://www.generation-precaire.org/>.

³⁹ <http://www.precaria.org/>.

⁴⁰ <http://www.precarios.org/forumthread83430>

⁴¹ DOUE 2.12.2011 C 351, p. 29.

del lugar donde se realiza el período de prácticas y prestaciones de seguridad social para todos sus becarios⁴².

Para luchar contra los abusos y a la par potenciar unas prácticas eficaces, la Comisión Europea anunció que en 2008 «propondría una iniciativa de Carta Europea de Calidad de las Prácticas»⁴³ dadas las muy diferentes regulaciones aplicables –no sólo entre Estados de la UE sino incluso dentro de un mismo Estado– a los jóvenes que realizan prácticas.

Como «no parece que se avance, o muy poco, hacia la elaboración de normas internacionales de calidad aplicable a las prácticas»...«la UE es la mejor situada para ejercer dicha función de coordinación y apoyo» que facilitaría «la movilidad en prácticas dentro de la Unión»⁴⁴.

Para que las prácticas laborales sean realmente efectivas y no un «mero reciclado» –en palabras del Parlamento Europeo⁴⁵– han de ser prácticas de «alta calidad» como también subraya, entre otras, la Comunicación de la Comisión de 19.6.2013, «Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo juvenil»⁴⁶.

Los elementos que permitirían configurar un marco de calidad para las prácticas pasarían por el respeto de las siguientes garantías⁴⁷:

- «Un período en prácticas debe basarse en un contrato escrito.
- Transparencia en la información sobre los derechos y obligaciones de las partes implicadas.
- Establecer objetivos bien definidos y un contenido de aprendizaje de calidad»

⁴² Petición que se reitera en la Resolución del Parlamento Europeo, de 11.9.2013, sobre «Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones», [2013/2045 (INI)].

⁴³ Comunicación de la Comisión de 5.9.2007 «Fomentar la Plena Participación de los Jóvenes en la Educación, el Empleo y la Sociedad», COM (2007) 498, p. 8.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE», COM (2012) 728, p. 13.

⁴⁵ Punto nº 5 de la Resolución de 11.9.2013, «Cómo Combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones» [2013/2045 (INI)].

⁴⁶ COM (2013) 447.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión, de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE», COM (2012) 728, pp. 9 y 10.

–Asignar un tutor o supervisor a la persona en prácticas en la organización de acogida y evaluar el rendimiento de la persona en prácticas al final del período.

–Duración: las prácticas deben tener un período específico, p.e., seis meses, para evitar que sustituyan a empleos regulares.

–Limitar períodos de prácticas sucesivos con un mismo empleador.

–Disposiciones sobre cobertura de Seguridad Social para las personas en prácticas.

–Remuneración/compensación de costes: debe estar claramente especificado en el contrato».

El 11.9.2013, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución «Cómo combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones»⁴⁸ en cuyo apartado 59 pide a la Comisión que «proponga un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas que parta de su anterior propuesta de Carta Europea de Calidad de las Prácticas⁴⁹ e incluya una definición de las prácticas de calidad con criterios de compensación, condiciones laborales y normas de salud y seguridad adecuadas».

En cuanto a la manera de hacer efectivo este «marco de calidad», la tantas veces citada Comunicación de la Comisión de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos en Prácticas» ofrece varias alternativas que no son excluyentes entre sí:

–«Adopción de una Recomendación con fundamento legal en los artículos 292 y 153 TFUE.

–Otorgar una etiqueta de calidad a quienes cumplan con este marco de calidad.

–Creación de una página web fácilmente accesible y actualizada con información relevante sobre la regulación de las prácticas en cada Estado miembro»⁵⁰.

De conformidad con las previsiones del Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013⁵¹, este marco de calidad para los períodos de prácticas –«que se insertan en el

⁴⁸ [2013/2045 (INI)].

⁴⁹ Comunicación de la Comisión, de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE», COM (2012) 728.

⁵⁰ COM (2012) 728 pp.10 y 11.

⁵¹ EUCO 1042/13, p. 3.

contexto del plan de medidas en favor del empleo juvenil»⁵²– debe instaurarse a comienzos de 2014.

Finalmente, en marzo 2014 se ha anunciado la aprobación por todos los Estados miembros –excepto Reino Unido– de la Recomendación de la Comisión Europea para crear un Marco de Calidad para las Prácticas Profesionales⁵³.

Dado el carácter jurídico de la disposición –una Recomendación– no es vinculante ni tan siquiera para los Estados que la aprueben.

4. GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA Y ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016

Fue elaborada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y aprobada el 12.3.2013. Su objetivo es luchar contra el desempleo juvenil a través de la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento⁵⁴.

La Estrategia «se enmarca en el Programa Nacional de Reformas y es coherente con las recomendaciones e iniciativas que, sobre esta materia, ha realizado la Unión Europea, en particular con los objetivos y planteamientos de la Garantía Juvenil»⁵⁵.

Comprende 100 medidas, de las cuales sólo 15 tienen efectos a corto plazo y están dirigidas a «estimular la contratación y el emprendimiento y la mejora de educación y la formación y la intermediación en el mercado de trabajo»⁵⁶.

El resto, según MORALES ORTEGA, «no son otra cosa, en su casi totalidad, que medidas obvias carentes de contenido y que debido a su falta actual de desarrollo se mueven en el ámbito de lo futurible»⁵⁷.

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven se articula en torno a cuatro objetivos: «contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes»⁵⁸; aumentar la calidad

⁵² Comunicación de la Comisión “Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil”, COM (2013) 447.

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-236_en.htm?locale=en

⁵⁴ A. OJEDA AVILÉS y E. M. SIERRA BENÍTEZ, “La Segunda Fase de Nueva Reforma Laboral Española”, *Revista Derecho del Trabajo*, nº 6, 2013, p.1317: «estamos ante un paquete de medidas...excesivamente centrado en el emprendimiento o en el autoempleo».

⁵⁵ <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/vermas/index.htm>.

⁵⁶ <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/vermas/index.htm>.

⁵⁷ J. M. MORALES ORTEGA, “La Estrategia de Emprendimiento...”, Op. cit., p. 66.

y estabilidad del empleo joven; promover la igualdad de oportunidades; y fomentar el espíritu emprendedor».

Como manifestaciones de la implementación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la legislación española hay que citar, en primer lugar, el Real Decreto–Ley 4/2013, de 22 de febrero, tramitado como proyecto de ley que ha culminado en la Ley 11/2013 a la que Vallecillo Gámez y Molina Navarrete definen como «ley de autoempleo» y «empleo joven»⁵⁹.

Según su Exposición de Motivos «está en línea con los objetivos de la Garantía Juvenil europea y desarrolla buena parte de las recomendaciones específicas o líneas de actuación que se proponen desde los ámbitos de la Unión Europea». «Para ello, se ha articulado como un instrumento abierto, al que podrán sumarse todos aquellos que quieran contribuir con sus propias iniciativas a hacer frente al reto del empleo juvenil en cualquiera de sus formas, del emprendimiento y el autoempleo, y contará con un sello o distintivo que podrá ser utilizado en reconocimiento de su contribución»⁶⁰.

4.1. Fomento del «emprendimiento» y el autoempleo

El Título I de la Ley 11/2013 –el único de los cinco Títulos que componen esta ley que tiene un contenido laboral– lleva por rúbrica «Medidas de Desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven» y consta de cuatro capítulos que regulan, respectivamente, el fomento del emprendimiento y el autoempleo (artículos 1–6); incentivos fiscales (7 y 8)⁶¹; estímulos a la contratación (artículos 9–14); y mejora de la intermediación (artículos 15 y 16).

⁵⁸ Entre las medidas de alto impacto a corto plazo se inscribe el Programa Específico de Ámbito Estatal de Mejora de la Empleabilidad, la Cualificación y la Inserción Profesional de Jóvenes Menores de Treinta Años (BOE nº 175 de 23.4.2013). Cfr. Capítulo II, epígrafe IV.

⁵⁹ M. R. VALLECILLO GÁMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La Nueva Ley de Fomento del Autoempleo: En Busca de EL Dorado”, *CEF. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 367, 2013, p. 64.

⁶⁰ Orden ESS/1299/2013, de 1 de julio, por la que se regula el procedimiento de concesión del sello “Entidad Adherida a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016”.

⁶¹ J. A. FERNÁNDEZ AMOR, “Las Medidas Tributarias como Instrumento Para Fomentar la Actividad Económica Empresarial” en M^a Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, pp.153-178.

Como señalan Vallecillo Gámez y Molina Navarrete⁶² «no sólo la rúbrica del capítulo sino el contenido de las medidas plasmadas en el texto pone de relieve una absoluta confusión normativa...puesto que en este capítulo no hay ni una sola medida a favor del emprendimiento sino más bien de promoción del autoempleo».

Entre estas medidas se distinguen:

- Reducciones y bonificaciones de cuotas aplicables a jóvenes trabajadores por cuenta propia (artículo 1.Uno)⁶³.
- Reducciones y bonificaciones para personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores por cuenta propia (artículo 1.Dos).
- Compatibilización por los menores de 30 años de la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia (artículo 3).
- Ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo (artículo 4).
- Suspensión y reanudación del cobro de la prestación por desempleo tras realizar una actividad por cuenta propia (artículo 5)⁶⁴.
- Régimen de cotización por contingencias profesionales y cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años (artículo 6).
- Supresión del límite de exención del IRPF en la prestación por desempleo en la modalidad de pago único (artículo 8.Uno)⁶⁵.

⁶² M. R. VALLECILLO GÁMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La Reforma de Segunda Generación del Mercado Laboral: Incentivos al Espíritu Emprendedor y Retorno del Pensamiento Mágico”, Op. cit., p. 34: «el Gobierno-legislador incurre en una de las confusiones más elementales hoy existentes y es la identificación del “emprendimiento” que supone un marco favorable a la iniciativa económica y a la función empresarial, con el “autoempleo” que implica formas de ocupación basadas en el trabajo por cuenta propia, haciendo pasar a todo auto-empleado por emprendedor».

⁶³ J. C. ÁLVAREZ CORTÉS, “La Reducción y Bonificación del Cotizaciones como Instrumento de Fomento del Emprendimiento y el Autoempleo de los Jóvenes” en M^a Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir); *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, pp. 99-129.

⁶⁴ J. C. ÁLVAREZ CORTÉS y N. RICO BUENO, “Nuevas Reglas en la Protección por Desempleo para Facilitar el Emprendimiento” en M^a Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 151.

Para fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años la Ley 11/2013 regula, entre otras medidas, «la implantación de una cuota inicial reducida, la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, o la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo».

Dentro de la política legislativa de promoción del «emprendimiento» también se ha de hacer referencia a la promulgación de la Ley 14/2013, de 27 de Septiembre de Apoyo a los Emprendedores⁶⁶ y su Internacionalización, si bien su contenido no se inscribe en el ámbito laboral como se infiere del hecho de que no se dicte en amparo del 149.1.7 de la Constitución sino que su título competencial se funda en otros apartados de dicho artículo 149⁶⁷.

Para concluir, habría que puntualizar que la promoción de los jóvenes emprendedores no es algo tan novedoso como el Gobierno y los medios de comunicación quieren hacer creer, puesto que en nuestra legislación tenemos numerosos precedentes en este tema, como es el caso del Decreto 83/1999, de 6 de abril de la Junta de Andalucía, «Sobre Iniciativas de Futuro para Jóvenes Andaluces» cuyo capítulo IV lleva por rúbrica «De los Jóvenes Emprendedores» y en sus artículos 13 a 15 se regula un «Programa para Jóvenes Emprendedores».

A fecha de marzo 2014, según fuentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, «cerca de 130.000 jóvenes, gracias a esta iniciativa, han encontrado una oportunidad laboral, bien a través de un contrato en una empresa o estableciéndose por su propia cuenta»⁶⁸.

⁶⁵ Un análisis exhaustivo sobre las mismas realiza J. MUR TORRES, “Estudio de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo de Crecimiento y de la Creación de Empleo”, TGSS, Zaragoza, 2013. Texto no publicado.

⁶⁶ Artículo 3: «se consideran emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley».

⁶⁷ Cabe mencionar que su artículo 29 establece reducciones a la Seguridad Social aplicables a los trabajadores por cuenta propia y la Disposición Final Quinta modifica el artículo 10.5 de la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

⁶⁸ <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2172>

5. EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

El Gobierno español remitió el 19 de Diciembre 2013 el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España que es definido como «el instrumento fundamental de impulso del empleo joven y del emprendimiento».

En el citado Plan se indica textualmente que «un elemento fundamental de la actuación de la Garantía Juvenil será alcanzar un buen conocimiento de las características personales relevantes para el empleo de los jóvenes a los que hay que atender para proporcionarles la atención más adecuada a cada uno de los perfiles».

Está previsto que durante el primer semestre de 2014 la Administración Central y las CC.AA. concreten los programas operativos de la iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo y cómo se articulará la colaboración entre las entidades implicadas en su puesta en funcionamiento.

Es de resaltar que el colectivo al que se dirigen las acciones que contempla el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil son los jóvenes menores de 25 años que no trabajan ni reciben formación. Al no incluir a aquellos que estudian –quizás por no tener otra alternativa mejor– o tienen un empleo –aunque no responda a sus cualificaciones– sin duda se reduce notablemente el número potencial de beneficiarios del sistema de Garantía Juvenil en España.

En otro orden de ideas, la descentralización administrativa española explica que la Garantía Juvenil tenga un «marcado carácter autonómico y local» sin perjuicio de la coordinación que ejercerá el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Puesto que el plazo de atención a los jóvenes vendrá dado con carácter prioritario por la fecha de su inscripción como demandantes de empleo, un aspecto para analizar en el futuro es si la puesta en marcha de la Garantía Juvenil en España tendrá «un efecto llamada» induciendo a que los jóvenes se inscriban en los servicios públicos de empleo atraídos por las medidas de las que podrían beneficiarse.

Una cuestión que no regula expresamente el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil es si la Garantía Juvenil en España se agotará por el hecho de cumplir la Administración una única vez con el compromiso de ofrecer un trabajo o prácticas en un plazo de cuatro meses o, por el contrario, es una obligación de tracto sucesivo y cada vez que un joven se quede desempleado hay obligación de ofrecerle una nueva oportunidad en los siguientes 4 meses. La última hipótesis sería la correcta ya que «respecto a los jóvenes que ya hayan sido atendidos, el Plan Nacional 2013 prevé que se valorará la pertinencia de ofrecerles nuevas acciones que permitan alcanzar los objetivos establecidos, en particular en atención al principio de corresponsabilidad de

los jóvenes». Por su parte, en la página web europea sobre preguntas frecuentes sobre Garantía Juvenil se afirma que la misma habrá de prestarse sucesivamente cuando el desempleado joven así lo requiera.

5.1. Principales actores en la implementación de la Garantía Juvenil en España

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social es la autoridad pública responsable de implementar la Garantía Juvenil en España. Aunque, como indica el Plan Nacional 2013, las CC.AA. tendrán un papel fundamental tanto en la implantación como en la gestión de la Garantía Juvenil.

5.1.1. Agentes sociales

Son los primeros mencionados en el Plan Nacional español de Implantación de la Garantía Juvenil. Su inclusión está en línea con las directrices de las instituciones europeas que han reconocido que para poder ejecutar la Garantía Juvenil es preciso implicar «a todas las partes interesadas pertinentes a escala local, regional, nacional y europea, incluidos los interlocutores sociales»⁶⁹.

El papel de los sindicatos en este ámbito aparece especialmente destacado en la Declaración de los Ministros de la UE con motivo de la Conferencia de Berlín sobre el Empleo de los Jóvenes⁷⁰.

Con el objetivo de fomentar el empleo juvenil y como resultado de las negociaciones de los interlocutores sociales europeos⁷¹, estos últimos adoptaron en 2013 el «Proyecto Marco de Acciones sobre el Empleo Juvenil»⁷² cuya premisa de partida es rechazar «la inevitabilidad de una generación perdida». Las medidas propuestas giran en torno a cuatro ejes: educación, transición entre la etapa de la educación y el mundo laboral, empleo y espíritu empresarial.

⁶⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 11.9.2013, sobre “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)].

⁷⁰ “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaración de los Ministros de la UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales, Exteriores y de inclusión acordados en la Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes, Berlín, 3.7.2013.

⁷¹ «Por la parte empresarial *BusinessEurope* (a la que pertenece CEOE), Centro Europeo de Empresas Públicas (a la que pertenece SEPI), Unión Europea de la Pequeña y Mediana Empresa (a la que pertenece CEPYME) y por la parte social la Confederación Europea de Sindicatos (a la que pertenecen CCOO y UGT)».

⁷² http://www.etuc.org/IMG/pdf/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment.pdf.

El Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013 acogió favorablemente este Marco de Acciones⁷³.

A nivel español, los agentes sociales más relevantes mencionados en el Plan Nacional 2013 son: las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, los sindicatos CC.OO y UGT, las organizaciones de jóvenes empresarios, el Consejo de la Juventud y las asociaciones de jóvenes.

5.1.2. Administraciones públicas

De entre todos los agentes relevantes de este grupo que menciona el Plan Nacional 2013, hay que destacar a los Servicios Públicos de Empleo, ya que están llamados a desempeñar un papel crucial en la lucha contra el desempleo juvenil. De hecho, el registro de los jóvenes en un servicio de empleo es considerado por las instituciones europeas como «el punto de partida para otorgar la Garantía Juvenil»⁷⁴.

Para lograr sus objetivos, y según se puso de manifiesto en la Cumbre de Berlín celebrada el 3.7.2013, los servicios públicos de empleo habrán de ser capaces de dotar de transparencia a la oferta y la demanda, prestar servicios de asesoramiento a nivel nacional de manera fácilmente accesible, las actividades de colocación han de comenzar lo antes posible; y se debe intensificar el trabajo relacionado en la obtención sistemática de datos y su procesamiento⁷⁵.

También el Parlamento Europeo ha señalado que el éxito de la Garantía Juvenil dependerá «en gran medida de la infraestructura y la capacidad de los servicios de empleo públicos y privados». Por eso «pide a los Estados miembros que establezcan oficinas de empleo con personal adecuadamente formado...y prosigan el proceso de reforma y desarrollo respecto de unos servicios públicos de empleo eficaces, con el fin de orientar mejor sus actividades y la forma en que se dirigen a los jóvenes»⁷⁶.

A nivel nacional es de destacar que el «fortalecimiento y modernización de los servicios públicos de empleo y el uso de la administración electrónica» es uno de los

⁷³ EUCO 104/213

⁷⁴ Recomendación del Consejo de 22.4.2013, sobre “El Establecimiento de la Garantía Juvenil”, (DOUE 26.4.2013 C 120/1).

⁷⁵ “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaración de los Ministros de la UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales, Exteriores y de inclusión acordados en la Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes, Berlín, 3.7.2013.

⁷⁶ Resolución de 11.9.2013 “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)].

apartados que configuran el Marco de Actuación de los Servicios Públicos de Empleo en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014⁷⁷.

Este espíritu reformador se materializa en el capítulo IV del Título I de la Ley 11/2013, de 26 de julio, que lleva precisamente por título «Mejora de la Intermediación» y cuyo artículo 16 da nueva redacción al artículo 8.2.b) de la Ley 56/2003, a fin de crear «una base de datos común, Portal Único de Empleo, que posibilite la difusión de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio del Estado, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo»⁷⁸.

Esta iniciativa no puede sino ser valorada positivamente ya que una constante crítica hacia los servicios públicos españoles ha sido la falta de cruce de datos e intercambios de información entre las Comunidades Autónomas, de ahí la necesidad de modernizar estos servicios⁷⁹.

6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

Sin ánimo de caer en el pesimismo sino desde una óptica realista, bajo este epígrafe se quieren destacar –sin carácter exhaustivo– algunos aspectos que probablemente dificulten la puesta en marcha y la consecución de los objetivos perseguidos por las instituciones europeas al adoptar y financiar el sistema de Garantía Juvenil.

6.1. El sistema de Garantía Juvenil: nada nuevo bajo el sol

Si se analiza la documentación emanada de las instituciones europeas y de la Administración española se comprueba que, a parte de la denominación –Garantía Juvenil– bajo esa rúbrica no encontramos realmente fórmulas revolucionarias e

⁷⁷ Real Decreto 1542/2011 de 31.10.2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo (BOE nº 279 de 19.11.2011).

⁷⁸ M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, “Medidas en Materia de Intermediación Laboral y Trabajo Temporal” en M^a Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 322.

⁷⁹ “Panorama de Situación de los Jóvenes”, Observatorio de Empleo Joven, UGT, 2010.

innovadoras para luchar contra el desempleo en general, y el desempleo juvenil en particular.

Realmente, las diferentes medidas que se proponen ya han sido puestas en práctica con mayor o menor fortuna por Gobiernos anteriores: medidas para prevenir el abandono escolar temprano, mejorar la transición de la escuela al trabajo, fomento de los jóvenes emprendedores, apoyo a los jóvenes en riesgos de exclusión social, incentivos a la primera contratación de jóvenes, entre otras⁸⁰.

A nivel de la UE, tampoco las propuestas que se han hecho para luchar contra el desempleo juvenil han resultado «revolucionarias» sino que se trata de medidas tradicionalmente ya aplicadas por los Estados⁸¹.

El reto será que la puesta en marcha del Sistema de Garantía Juvenil redunde realmente en una reducción del desempleo juvenil y «no su mero reciclado»⁸².

Lo «novedoso» del panorama actual es, ante todo y sobre todo, la elevada cifra de millones de euros que la Unión Europea va a destinar a países como España con una tasa oficial de desempleo juvenil intolerable. Y, en segundo lugar, que la Administración se impone la obligación de un concreto período temporal ofrecer a los jóvenes que ni trabajan ni estudian alguna medida concreta para intentar que salgan de ese círculo vicioso.

Cuestión distinta es que las medidas a las que puedan acogerse los jóvenes desempleados en España resulten eficaces para el fin último perseguido: la obtención de un puesto de trabajo, porque esto en modo alguno está «garantizado» por la «Garantía» Juvenil.

El problema de fondo es que si los jóvenes actualmente no encuentran trabajo no es sólo debido a su falta de formación o experiencia profesional —que son subsanables— sino que el desempleo es resultado de un cúmulo de factores entre los que hay que destacar el sistema impositivo español —la cotización social tiene naturaleza tributaria— que supone una losa para pequeños y medianos empresarios.

⁸⁰ Cfr. A. I. PÉREZ CAMPOS, “El Empleo Juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLVI (2013), pp. 169–190.

⁸¹ “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaración de los Ministros de la UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales, Exteriores y de inclusión acordados en la Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes, Berlín, 3.7.2013.

⁸² Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones [(2013/2045 (INI)].

Ello quizás explique que más de 300.000 desempleados jóvenes suficientemente cualificados no encuentren trabajo por cuenta ajena, ni tan siquiera bajo la modalidad del contrato en prácticas.

Y si no hay puestos de trabajo que cubrir –o los existentes son cubiertos mediante la figura del falso autónomo económicamente dependiente, fenómeno muy extendido, p.e. en el sector privado hospitalario– de poco servirá la experiencia y formación que adquieran los jóvenes que participen en el Sistema de Garantía Juvenil.

Por último, pero no menos importante, hay que recordar que el impulso dado a la Garantía Juvenil por parte de las instituciones europeas se basa primordialmente en el éxito obtenido con la misma en países concretos: Finlandia y Austria. Pero realmente habría que cuestionarse si las medidas que han tenido éxito en dichos Estados pueden también tenerlo en España, dadas las más que evidentes diferencias entre estos Estados.

6.2. Publicidad institucional (in)suficiente del Sistema de Garantía Juvenil

Para la puesta en marcha del Sistema de Garantía Juvenil –previsto para 2014– resulta del todo imprescindible que los propios sujetos a los que va destinado conozcan de su existencia y sepan dónde y cómo han de inscribirse para poder beneficiarse de algunas de las estrategias que se adopten en el marco de la Garantía Juvenil en España.

Peor lo cierto y verdad que transcurrido el primer trimestre del año 2014 se echa en falta una promoción publicitaria institucional, tanto a nivel de la Administración Central, como Autonómica y Local, o de los Agentes Sociales.

Tampoco las páginas web institucionales contienen de momento una información exhaustiva sobre la materia.

Si no se realiza una eficaz campaña de comunicación y difusión difícilmente podrá tener éxito la Garantía Juvenil. Y lo cierto es que, de momento, poco es, en realidad, lo que en España se conoce de esta materia.

6.3. Una juventud responsable

Un tema prácticamente inédito en las publicaciones que ha generado la Garantía Juvenil es el del grado de responsabilidad o irresponsabilidad de los jóvenes que no trabajan ni estudian en cuanto a la situación en la que se encuentran.

Quizás esta laguna sea debida a que se trata de un tema «políticamente incorrecto» que obligaría a plantearse cuáles son las causas de la alta tasa de abandono

escolar en un Estado desarrollado como España, el motivo de que los estudiantes de secundaria que finalizan sus estudios tengan tan graves deficiencias en cuestiones básicas como expresarse correctamente por escrito en su propia lengua materna, el hecho de que en general los jóvenes no dominen un segundo idioma, el que los que obtienen un título universitario carecen generalmente de las destrezas más básicas para el ejercicio de la profesión para la que han estudiado etc.

Hay que reconocer, sin embargo, que estos problemas no son exclusivos de España: según datos de *Eurostat* en 2010 «uno de cada cuatro alumnos tenía problemas con la lectura, uno de cada siete abandona la educación o la formación antes de tiempo, del 50% que alcanzaba niveles medios de formación, muchos casos encontraban que sus aptitudes no correspondían a las necesidades del mercado»⁸³.

Es por eso que habría que preguntarse si realmente las Administraciones involucradas en la implantación del sistema de Garantía Juvenil en España piensan que pueden cambiar esta tendencia y que por sueldos mínimos o becas de escasa cuantía los jóvenes van a estar dispuestos a aceptar trabajos o prácticas no laborales o realizar cursos en los que, sin embargo, se les va a requerir un alto grado de exigencia a lo que se unirán largas jornadas de prestación de servicios/estudios.

En reciprocidad, también habría que preguntarse qué credibilidad y grado de responsabilidad les ofrece actualmente a los jóvenes la Administración pública española, salpicada continuamente por escándalos de corrupción.

Sin olvidar que la «trampa del paro» puede hacer más atractivo para los jóvenes el trabajar en la economía sumergida al margen de la legalidad vigente.

6.4. Remisión a las (i)legales e (in)constitucionales prácticas no laborales del Real Decreto 1543/2011 como instrumento para mejorar la empleabilidad

Las prácticas no laborales en empresas reguladas por el Real Decreto 1543/2011 son una de las medidas «estrella» para mejorar la empleabilidad contempladas en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España.

Al margen de las múltiples lagunas de que adolece el Real Decreto 1543/2011⁸⁴, ha de tenerse en cuenta que dicho Real Decreto, como destacó Martínez Girón⁸⁵,

⁸³ Datos citados en: Observatorio de Relaciones Laborales, *Cuadernos del Consejo Económico y Social*, nº 18, 2011, p. 30.

⁸⁴ C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “El Real Decreto 1543/2011, de 31 de Octubre, de Prácticas No Laborales en Empresas ha de ser derogado” en Ana M^a Chocrón Giráldez (Dir.),

carece del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, lo que conllevaría aparejada su nulidad al amparo del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Precisamente por idéntico defecto formal (carecer del preceptivo informe del Consejo de Estado), la sentencia del Tribunal Supremo de 21.5.2013 (BOE 28.6.2013) estimó el recurso contencioso-administrativo presentado por Comisiones Obreras y declaró nulo de pleno derecho el Real Decreto 1707/2011 que regula las prácticas externas de estudiantes universitarios.

Por último, y salvo mejor opinión, la regulación de prácticas no laborales como las previstas en el Real Decreto 1543/2011 no pueden tener fundamento en el artículo 149.1.7 de la Constitución porque que son promovidas y financiadas por los propios empresarios, no existe relación laboral por cuenta ajena, ni pueden ser técnicamente incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo⁸⁶.

7. AUSENCIA DE CONSECUENCIAS LEGALES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTÍA JUVENIL

En ninguno de los muchos documentos emanados de las instituciones europeas ni en las publicaciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se aborda la cuestión de los efectos jurídicos que acarrearía el incumplimiento por parte de la Administración de su compromiso de ofrecer en el plazo de cuatro meses –tras quedar desempleados o acabar la educación formal– una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas.

Ante dicho silencio, la conclusión que parece extraerse es la ausencia de ningún tipo de consecuencias legales ante la demora de la Administración por cumplir sus compromisos por lo que la «Garantía» dejaría de ser tal y pasaría a ser una mera «Expectativa». No obstante, a efectos puramente polemizadores se apunta como hipótesis la eventual responsabilidad en estos casos al amparo del artículo 106.2 de la Constitución por funcionamiento anormal de la Administración Pública, lo cual

Buenas Prácticas Jurídico Procesales para Reducir el Gasto Social, Laborum, Murcia, 2013, pp. 87-102.

⁸⁵ J. MARTÍNEZ GIRÓN, “Prácticas No Laborales en Empresas: Análisis Crítico del RD 1543/2011, de 31 de Octubre”, *Actualidad Laboral*, nº 6, 2012, p. 3.

⁸⁶ C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “Formas No Laborales de Inserción de los Jóvenes en el Mercado de Trabajo”: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>.

obliga a plantearse previamente si la Garantía Juvenil confiere, o no, un derecho subjetivo a los jóvenes desempleados.

En otro orden de ideas, también se echa en falta en las disposiciones emanadas de la Unión Europea y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que no se regulen las consecuencias que para los jóvenes puede tener el rechazar una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas. En este punto la casuística puede ser muy variada ya que el rechazo puede venir dado por circunstancias personales, familiares etc... ¿En tales casos tienen los jóvenes derecho a recibir una nueva oferta en el futuro o quedan excluidos del sistema de Garantía Juvenil?

8. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y GARANTÍA JUVENIL

Extremadura se atribuye el mérito de ser la primera Comunidad Autónoma en implementar un sistema de Garantía Juvenil que comprenderá «acciones de educación y formación». Estará dotado con un presupuesto de 40 millones de euros⁸⁷ y destinadas a jóvenes entre 18 y 26 años.

Le ha seguido la «Garantía Juvenil Canaria» a la que se destinarán 70 millones de euros. Esta se articula en torno siete pilares⁸⁸ y asume expresamente el compromiso de proporcionar a los jóvenes de edades entre 16 y 30 años inscritos en el sistema de Garantía Juvenil una oferta de empleo o una oportunidad formativa en un plazo no superior a 4 meses.

En 2014 la Xunta de Galicia ha implementado la Garantía juvenil en zonas rurales con el proyecto «Aval Joven»⁸⁹. Los beneficiarios son «jóvenes empadronados de Galicia con edades comprendidas entre 18 y 25 años de edad en el momento de la inscripción con una idea para desarrollar el espíritu empresarial en el área rural que estén en algunas de las siguientes situaciones: que hayan finalizado sus cualificaciones

⁸⁷ <http://garantiajuvenil.com/extremadura-toma-la-delantera-y-consagra-el-empleo-o-formacion-de-los-jovenes-como-un-derecho/>.

⁸⁸ Una Garantía de acompañamiento y apoyo institucional; una Garantía de cualificación profesional; una Garantía de experiencia laboral, una Garantía de formación y empleo; una Garantía de emprendimiento y cooperación; una Garantía de estímulo a la contratación; y una Garantía de movilidad profesional.

http://www.juventudcanaria.com/opencms8/export/sites/juventudcanaria/multimedia/destacados/documentos/Garantia_Juvenil_Canaria.pdf.

⁸⁹ <http://garantiajuvenil.com/galicia-implementa-la-garantia-juvenil-en-zonas-rurales-a-traves-del-proyecto-pionero-aval-joven/>

profesionales; que hayan completado su formación y están desempleados, o joven no cualificado y en situación de desempleo». El número de plazas ofertadas es de 50.

8.1. El requisito del empadronamiento: ¿contrario al principio de movilidad?

La movilidad de los jóvenes en el mercado laboral es indiscutiblemente una medida a fomentar como vía de lucha contra el desempleo puesto que «la movilidad en la formación permite a los jóvenes adquirir nuevas competencias profesionales»⁹⁰.

Movilidad que debería comenzar ya durante la etapa de formación, de ahí la relevancia de los programas de movilidad para estudiantes financiados por la UE⁹¹.

Puesto que la movilidad es piedra angular en la lucha contra el desempleo, resultaría criticable el que las CC.AA. supediten el acceso a los programas que aprueben al amparo del Sistema de Garantía Juvenil a que los beneficiarios se encuentren empadronados o residan en sus respectivos territorios.

8.2. Diferencias de trato por razón de la edad de los beneficiarios según la normativa de cada CC.AA.

El límite de edad (25 años) fijado en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil para poder ser beneficiario de las medidas que se pongan en marcha en el marco del sistema de Garantía Juvenil ha generado no pocas controversias.

En concreto, el Gobierno Andaluz ha defendido que se extienda a los jóvenes menores de 30 años⁹², en coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven que sí contempla específicamente medidas para los menores de 30 años.

En cualquier caso el tema de la edad no es en modo alguno baladí puesto que si se elevara de 25 a 29 años el límite de edad, ello permitiría a 200.000 jóvenes andaluces –

⁹⁰ Comunicación DE 20.12.2011 titulada “Iniciativas de Oportunidades para la Juventud”. COM (2011).

⁹¹ La Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendiz [2009/2221 (INI)] destaca la importancia de promover la movilidad laboral y formativa de los jóvenes entre los Estados miembros.

⁹² Al contrario que las propuestas originales de la Comisión, el Comité de las Regiones de la UE también sugiere que los sistemas de Garantía Juvenil «se amplíen a los nuevos titulados de hasta 30 años para tener en cuenta las grandes divergencias entre los sistemas educativos según los Estados miembros, que a menudo se organizan y financian a nivel regional».

y 778.000 en toda España– beneficiarse de las iniciativas que se aprueben para aplicar la Garantía Juvenil en España⁹³.

De hecho, en un informe del Real Instituto Elcano se concluye que «la situación de desempleo es más preocupante en los grupos de edad entre los 25 y los 34 años, cuando los jóvenes han acabado su formación»⁹⁴.

Por eso, un tema relevante, en la medida que pudiera constituir una diferencia de trato contraria a Derecho, es que dentro del territorio nacional se implanten medidas en el marco de la Garantía Juvenil en los que la edad para ser beneficiario sea diferente según qué Comunidad Autónoma las oferte.

Y de hecho, aunque la Garantía Juvenil apenas ha comenzado ha comenzado su andadura en España resulta llamativo que ya existan claras diferencias por Comunidades Autónomas: en Galicia la edad requerida a los beneficiarios es entre 18 y 25 años; en Extremadura, jóvenes entre 18 y 26 años; y en Canarias, entre 16 y 30 años.

Cristina Sánchez-Rodas Navarro
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Sevilla
csrodas@us.es

⁹³<http://www.diariosur.es/v/20131229/andalucia/plan-garantia-juvenil-deja-20131229.html>

⁹⁴http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalez-enriquez-paro-juvenil