

EL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL Y LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2014-2016

Antonio José Valverde Asencio

Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social dispuso en su Disposición Adicional 5ª que *“el Gobierno, de acuerdo con la Propuesta de Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, elaborará y presentará el plan para su implementación ante las instancias europeas antes de finalizar 2013 y, en el mismo plazo, realizará la distribución territorial de los fondos previstos para España en la Iniciativa de Empleo Juvenil conforme a los datos de desempleo juvenil en cada una de las comunidades autónomas”*¹. Se daba, por tanto, un plazo de imposible cumplimiento (fin de 2013) para una norma que se publicaba en el BOE el uno de marzo de 2014².

¹ Y seguía diciendo: *“A tal efecto, pondrá en marcha en coordinación con las comunidades autónomas, un Programa Operativo de Empleo Juvenil en el marco de la gestión del Fondo Social Europeo en el próximo período de programación 2014-2020 que sirva para canalizar los recursos procedentes de la Unión Europea destinados a posibilitar que todos los jóvenes de hasta 25 años reciban, de forma adecuada a su perfil y en el plazo recogido en la recomendación del Consejo, una oferta de empleo, educación continua, formación o período de prácticas, tras quedar desempleados o haber terminado la educación formal. Dicho programa responderá a las distintas realidades sociales territoriales existentes”*.

² El Real Decreto-Ley 11/2013, de mismo título que la Ley 1/2014 en la medida en que fue tramitado como proyecto de ley y da lugar a ésta, no contemplaba la citada Disposición Adicional. Dicha disposición fue incorporada en el trámite parlamentario. Confr. el Dictamen de la Comisión (BOCG de 9 de diciembre de 2013). Antes, el Grupo Parlamentario Catalán (Convèrgencia i Unió) había introducido una enmienda (enmienda nº 47) *“A los efectos de adicionar una nueva disposición adicional al referido texto”*, con la siguiente redacción: Disposición Adicional (nueva). Sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. El Gobierno de acuerdo con la Propuesta de Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, elaborará y presentará el Plan para su implementación ante las instancias europeas, con la mayor celeridad posible y en todo caso, antes de finalizar el 2013, y distribuirá, también diligentemente, entre las CC.AA. competentes en materia de ejecución de políticas de empleo, los recursos procedentes de la UE destinados a posibilitar que todos los jóvenes de hasta 25 años reciban una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de

No obstante esta curiosidad, por llamarla de forma suave, el Gobierno había aprobado en el Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2013 el Informe sobre el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España.

Dicho informe no se asentaba sobre ningún instrumento normativo. Según el mismo, España programaría *“más de 2.800 millones para empleo juvenil en el próximo periodo del Fondo Social Europeo 2014-2020”*; y las medidas del plan *“que ha sido enviado a la Comisión Europea”*, se articularían en torno a cuatro ejes principales: *“la mejora de la intermediación y de la empleabilidad, los estímulos a la contratación y el fomento del emprendimiento”*³. Como preveía dicho informe, *“los jóvenes podrán solicitar el acceso al sistema de Garantía Juvenil a través de un registro telemático específico que pondrá en marcha el Ministerio de Empleo y Seguridad Social”*⁴.

Antes, la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo⁵ –que provenía del Real Decreto-Ley 4/2013, del mismo título– venía a responder, conforme dispone su propia Exposición de Motivos, *“...a las recomendaciones que, en materia de empleo joven, ha realizado la Comisión Europea y se enmarca dentro del Plan Nacional de Reformas puesto en marcha por el Gobierno”*. Así, como continúa diciendo la citada Exposición de Motivos, *“de esta forma, 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”*.

Finalmente, la reciente Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁶ (que deriva de la tramitación parlamentaria como proyecto de ley del ini-

prácticas, adecuada al perfil del joven, en un plazo de cuatro meses, tras quedar desempleados o acabar la educación formal.» (BOCG de 13 de noviembre de 2013).

³ El citado Informe, precedente a la norma legal, preveía el siguiente cronograma: *“en el primer semestre de 2014 se materializarán las transformaciones necesarias para la correcta aplicación de la Garantía Juvenil en todo el territorio, tales como el desarrollo del procedimiento administrativo de aplicación, los desarrollos normativos necesarios para la puesta en marcha de las medidas contenidas en el catálogo, la adaptación de los servicios públicos de empleo, los acuerdos para el intercambio de información y consulta de sistemas de información y la puesta en funcionamiento del sistema de información y la base de datos”*.

⁴ Contenido de la Referencia del Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2013 al citado Informe. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2013/refc20131220.aspx#GarantiaJuvenil>.

⁵ BOE de 27 de julio de 2013.

⁶ BOE de 17 de octubre de 2014.

cial Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de título homónimo⁷) recoge, en su Título IV, en una dispersión de temas que cuando menos llama la atención⁸, lo que su rúbrica denomina “*Medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación*”. Dentro de estas medidas, la norma contempla la creación del denominado “*Sistema Nacional de Garantía Juvenil*”.

De esta forma, nos encontramos con una concurrencia de instrumentos y normas que podrían relacionarse en sentido amplio con la denominada Garantía Juvenil. De dichos instrumentos, no puede obviarse el documento previo de Estrategia sobre Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, que enlaza también normativamente con las acciones contenidas en la Ley 11/2013. Y en este contexto, la Ley 18/2014 surge como la norma de rango legal (antes, el Real Decreto-Ley 8/2014 del que proviene) que regula e incorpora el procedimiento de Garantía Juvenil, trasladando a un ámbito normativo legal alguno de los contenidos de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013⁹ y, sobre todo, algunos de los aspectos de las declaraciones gubernamentales previas (fundamentalmente el citado Informe sobre el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España).

En la Ley 18/2014 se regula la Garantía Juvenil, se crea el instrumento formal de partida, la creación del denominado fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, se define el ámbito subjetivo de la Garantía Juvenil en nuestro país, y se plantean, con excesiva generalidad en la mayor parte de los casos, los aspectos que pretenden definir legalmente el nuevo Sistema.

Sin duda, la regulación legal provoca problemas importantes de concordancia con las medidas de fomento de empleo y de emprendimiento juvenil previas (fundamentalmente, con las definidas en la Ley 11/2013 a las que se refiere el propio Plan Nacional referido anteriormente) y con las medidas y planteamientos recogidos en los instrumentos precedentes¹⁰. No llega a comprenderse si esta regulación legal es mera-

⁷ BOE de 5 de julio de 2014.

⁸ “*Medidas de impulso de la actividad económica*”, “*Aviación civil*”, “*Medidas urgentes en el ámbito energético*” y, además del título IV, “*Medidas fiscales*” son las rúbricas de esta norma compleja con contenidos absolutamente diferentes que dificultan su propia comprensión (afectando, en mi opinión, a la seguridad jurídica).

⁹ DOUE de 26 de abril de 2013.

¹⁰ Como *auto-mandaba* reordenar, si se nos permite la expresión, la Disposición Adicional 8ª del Real Decreto-Ley 16/2013 al propio Gobierno, “*con el fin de proporcionar una mayor seguridad jurídica*” y reitera el art. 121 de la Ley 18/2014 en relación con los beneficios al autoempleo (citando la norma anterior). Sin embargo, el artículo 8 del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, incorpora una nueva

mente instrumental de la Garantía Juvenil en nuestro país o si verdaderamente define plena y estrictamente su contenido y su ámbito de actuación¹¹. Por ello, cuando solo concreta el procedimiento, cuando sólo recoge alguna medida concreta de fomento de la contratación (de nuevo concurrente con otras preexistentes y posteriores si tenemos en cuenta la contenida en el Real-Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero) y modifica algunas normas en materia de empleo para intentar coonestar este auténtico galimatías normativo en que se ha convertido la regulación de las políticas de empleo en nuestro país, nos crea la incertidumbre de cuál es el auténtico sentido de una norma como ésta.

De esta manera, independientemente de la discusión sobre si existía en nuestro país un auténtico programa de Garantía Juvenil, en línea con lo definido por la Recomendación del Consejo citada¹², lo cierto es que la Ley 18/2014 intenta incorporar los aspectos más formales de la regulación sobre el mismo, comenzando por su propia conformación y regulación legal.

A su contenido nos referiremos en las siguientes páginas, destacando los aspectos fundamentales y las incertidumbres y dudas que provoca, por una parte, alejarnos de un modelo ya establecido –y pretendidamente reforzado– sobre gestión pública del empleo para atender a un sector de la población especialmente afectado por el desempleo; y, por otra, la difícil concordancia con normas precedentes de fomento del empleo –fundamentalmente, las referidas a jóvenes entonces comprendidos hasta los 30 años–.

2. PRESUPUESTOS GENERALES DE LA GARANTÍA JUVENIL

2.1. LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE 22 DE ABRIL DE 2013

Como decimos, la Ley 18/2014, al “regular el régimen general del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España y el procedimiento de atención a los beneficiarios del mismo” (art. 87, párrafo primero, de la misma)

medida de fomento a través del establecimiento de un mínimo exento de cotización a la Seguridad Social para favorecer la creación de empleo indefinido.

¹¹ En el documento informativo de Eurofound, se habla directamente de la aprobación del Sistema de Garantía Juvenil en España con el Real Decreto-Ley 8/2014, antecedente de la Ley 18/2014. Confr. <http://eurofound.europa.eu/news/news-articles/working-conditions-labour-market/spain-government-approves-youth-guarantee-system>.

¹² De lo que no dudaban, antes de la entrada en vigor de la Ley 18/2014, CABASÉS PIQUÉ Y PARDELL VEÀ, “Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Otro futuro es posible para las personas jóvenes”, Albacete, 2014; particularmente en su análisis nacional, pp. 107 y ss.

traslada, en gran medida, a nivel normativo nacional, la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013¹³.

Esta Recomendación define (dentro de sus considerandos –y en particular el 5º–) la Garantía Juvenil como la *“situación en que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”*¹⁴.

La Recomendación recoge –considera y recomienda, si se nos permite la reiteración obligada– una serie de aspectos importantes.

- Aporta una definición de qué se entiende por Garantía Juvenil, tal como acabamos de transcribir.
- Afirma que la Garantía Juvenil debe contribuir a objetivos básicos de la Estrategia Europea 2020; particularmente, *“que el 75% de las personas de 20 a 64 años tengan empleo, que las personas que abandonan prematuramente los estudios representen menos del 10% y que se rescate a por lo menos a veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social”* (considerando 6º de la Recomendación).
- Remite a los objetivos declarados por el Parlamento Europeo, que en su Iniciativa de Oportunidades para la Juventud –Resolución de 24 de mayo de 2012–, instaba a los Estados *“a que adoptaran medidas rápidas y concretas a nivel nacional, a fin de velar por que los jóvenes ocupen un puesto de trabajo digno, sigan una educación o formación a los cuatro meses de acabar sus estudios”*.
- Insiste en las conclusiones del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012, que instaban a los Estados miembros *“a realizar esfuerzos para incrementar el empleo juvenil”*¹⁵.
- Alude a una constante referencia a la necesidad de que los jóvenes opten a un empleo de calidad, pero también a una formación permanente, a un período de prácticas o de aprendizaje, validando, en este sentido, *“el aprendizaje no formal e informal”* –Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012–.

¹³ Un análisis profundo de la misma en CABASÉS PIQUÉ Y PARDELL VEÀ, “Una visión crítica...”, opus., cit., particularmente, pp. 94 y ss. cuando analizan la perspectiva comunitaria de la Garantía Juvenil.

¹⁴ Y sigue diciendo: *“la oferta de educación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida”*.

¹⁵ *“Con el objetivo de que, en el plazo de pocos meses tras acabar sus estudios, los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, formación permanente, un período de prácticas o de aprendizaje”*.

- Define los seis ejes en los que sitúa la puesta en práctica de la Garantía Juvenil¹⁶, que después se concretarán en las recomendaciones precisas que contempla el instrumento comunitario.

Además, la Recomendación cita con carácter crucial –dentro de los ejes que previamente ha definido– *“la coordinación y la asociación eficaces”*.

En este sentido, los Estados miembros deberán velar, en definitiva, *“por 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 quedar desempleados o acabar la educación formal”*.

Como primera concreción *“para otorgar la Garantía Juvenil a un joven”*, la Recomendación afirma que su *“punto de partida” “debería ser su registro en un servicio de empleo”*¹⁷.

A partir de aquí, la Recomendación define las medidas de actuación a las que insta a los Estados miembros y que coinciden con los seis ejes de la actuación previamente referidos. Así, nos encontramos con:

- La *“adopción de enfoques basados en la asociación”*, entendida esta *“asociación”* como la determinación de *“cuál será la autoridad pública pertinente encargada de establecer y gestionar el sistema de Garantía Juvenil”*¹⁸.
- La intervención y actuación tempranas, que *“diseñen estrategias eficaces para llegar a los jóvenes, incluidas campañas de información y concienciación, con vistas a su captación y registro en los servicios de empleo...”*.

¹⁶ Considerando 20°. En particular, *“adopción de de enfoques basados en la asociación; intervención y activación tempranas; medidas de apoyo que faciliten la integración laboral; uso de los Fondos de la Unión; evaluación y mejora continua del sistema; y puesta en práctica rápida”*. Como sigue diciendo tal considerando: *“como tales, van dirigidas a impedir el abandono prematuro de los estudios, fomentar la empleabilidad y eliminar los obstáculos de orden práctico al empleo”*.

¹⁷ *“...y para los ni-nis que no estén inscritos en un servicio de empleo, los Estados miembros deberían definir un punto de partida correspondiente para otorgar la Garantía Juvenil en el mismo plazo de cuatro meses”*.

¹⁸ Y aclara este apartado 2 de la Recomendación: *“cuando, desde un punto de vista constitucional, un Estado miembro no pueda determinar una única autoridad pública, se identificarán las autoridades públicas pertinentes, manteniendo el menor número de autoridades posible y determinando un punto de contacto único para comunicar a la Comisión Europea sobre la aplicación de la Garantía Juvenil”*.

- Mejoras de apoyo para la integración en el mercado de trabajo; particularmente, en temas tales como la *“mejora de las aptitudes”* (reincorporación a la formación y mejora de las aptitudes y competencias en determinadas materias como las tecnologías de la información y el conocimiento); o la adopción de medidas relacionadas con el mercado de trabajo (que reduzcan los costes laborales no salariales, utilicen subvenciones salariales y contrataciones específicas o promuevan la movilidad, además de incrementar los servicios de apoyo a la creación de empresas y la sensibilización al autoempleo).
- El uso de fondos de la Unión.
- Evaluación y mejora continua de los sistemas.
- Y, aplicación, *“lo antes posible”* de los sistemas de Garantía Juvenil, sin perjuicio de la posible aplicación gradual *“parar los Estados miembros que experimenten un mayor grado de dificultades presupuestarias y mayores índices de ninis o de paro juvenil”*.

2.2. EL ANTECEDENTE NACIONAL: EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

En el contexto que diseña la Recomendación, el Gobierno, en su Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2013, presentó el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, documento no normativo y que respondía, según su propio tenor, *“a las directrices contenidas en la Recomendación del Consejo referida a la Garantía Juvenil”*. Dicho Plan se planteaba, formalmente, *“en plena coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016”* de febrero, que, según el Gobierno, *“se constituye [constituía] como el instrumento fundamental de impulso de empleo joven y del emprendimiento”*.

En el citado Plan se definen aspectos concretos fundamentales que después echaremos de menos en la norma legal. Así, se aporta una definición de la Garantía Juvenil en España y se concretan las actuaciones posibles intentando integrarlas con las previamente adoptadas conforme la Estrategia de Empleo y Emprendimiento Joven 2013-2016 (o directamente remitir a las mismas). Hay aspectos que, como diremos a continuación, se especifican en relación con los objetivos implícitos en la definición de la Garantía Juvenil que no encontramos en la norma legal. La definición de qué sea Garantía Juvenil, pero sobre todo qué sea empleo de calidad, qué aprendizaje y qué prácticas, lo encontramos en este documento, no en la Ley 18/2014.

2.3. LA LEY 18/2014

Partiendo de estos antecedentes, la Ley 18/2014 –y, antes, el Real decreto-ley 8/2014 de que proviene aquella– pretende trasladar al ámbito normativo nacional el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Como decíamos anteriormente, nos queda la duda si la ley incorpora, con carácter de exclusividad, la definición del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en nuestro país o si la misma es un mero instrumento normativo de desarrollo de la decisión política reflejada en el informe previo del Gobierno. Sea de una forma o de otra, se establezcan o no las necesarias interrelaciones entre un instrumento –normativo y de naturaleza legal por un lado, meramente declarativo y de carácter político por el otro–, lo cierto es que el reconocimiento de derechos (o, al menos, de oportunidades) en que pretende convertirse la Garantía Juvenil ha de venir dado, necesariamente, por un instrumento normativo. La conformación del denominado “Sistema” sólo puede tener una constitución y definición legales y, en este sentido, las carencias que respecto al documento previo presente la Ley lo serán de reconocimiento efectivo de derechos a los denominados beneficiarios del Sistema.

Por consiguiente, sea que la Ley defina –que no lo hace, tal como diremos a continuación– el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, sea que simplemente lo regule en sus aspectos más básicos, lo cierto es que debería corresponder a la misma la conformación normativa que asegure la efectividad de los pretendidos derechos u oportunidades que vendría a garantizar la constitución de un Sistema de Garantía Juvenil en el sentido que previamente había definido la Recomendación del Consejo y a la que se habría comprometido en el citado Plan el Gobierno de España.

Como decimos, legalmente no se define qué es el denominado Sistema, pero de su propia regulación legal se infiere que se pretende como un conjunto coordinado de acciones y medidas dirigidas a unos destinatarios determinados, previamente inscritos en el mismo, para conseguir su inserción laboral –o formativa o educativa–.

Se trata, en definitiva, de diseñar legalmente el Sistema que supondría en nuestro país asegurar los mecanismos para hacer efectiva la Garantía Juvenil definida como hemos visto por parte del Consejo Europeo.

Sin embargo, en el modelo que diseña la norma nacional –además de no definir qué es el nuevo Sistema que crea–, se aportan pocos aspectos concretos.

No se recogen, en el sentido que anunciamos, medidas concretas, salvo, por una parte, la creación del fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que, en el sentido que destacábamos de la Recomendación del Consejo, surge como “*punto de partida*” de cualquier sistema de Garantía Juvenil; y, por otra, una serie de medidas legislativas específicas como las que a continuación vamos a mencionar.

En relación con el primer aspecto, al que la norma dedica gran parte de su contenido, se queda ésta en un grado de concreción que sólo llega a este nivel inicial de partida que diseña y recomienda el propio Consejo Europeo en la definición de la Garantía Juvenil. Si vemos que la propia regulación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil deja casi todo el elemento de concreción en este aspecto, podríamos tener la tentación de avanzar como conclusión previa que el Sistema Nacional se queda exclusivamente en un nivel inicial de conformación.

Sí se incluyen, no obstante, algunas medidas legislativas específicas como decíamos.

Básicamente, éstas se refieren, por un lado, al establecimiento de nuevas medidas de apoyo a la contratación; y, por otro, a modificaciones normativas sobre legislación de empleo.

Las medidas de apoyo a la contratación se centran, de nuevo, en la contratación indefinida, aunque sólo de personas incluidas dentro del Sistema de Garantía Juvenil. Se trata de una nueva bonificación mensual (300 euros, en caso de contratos a tiempo completo, 225 euros en contratos en los que la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 75 por ciento, y 150 euros cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 50 por ciento) en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social, que declara expresamente compatibles “*con todo tipo de incentivos siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa o el trabajador autónomo no sea negativo*” (art. 107.1, último párrafo, de la Ley 18/2014).

Las modificaciones a la normativa precedente se refieren fundamentalmente a aspectos de lo que hasta ahora –aún en vigor– eran normas de fomento del empleo joven. Estas modificaciones afectan, principalmente, a 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, y se incluyen para coherencia en lo posible las medidas precedentes con el ámbito subjetivo de beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil.

Así, se incluyen modificaciones en la regulación del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa (art. 9 de la Ley 11/2013) y, en

el apartado 2 del art. 13 de la referida ley, deducciones adicionales a la prevista en dicha norma para los contratos en prácticas para el supuesto de que los contratos se realizaren con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (pese a que originariamente el Sistema de Garantía Juvenil vaya destinado a *ninis*).

También incorpora modificaciones en el régimen regulador del contrato para la formación y el aprendizaje, en la medida en que la norma prevé (remitiendo a una orden futura), por una parte, el aumento de las cuantías máximas de las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social dirigidas a financiar los costes de la formación inherente a este contrato, en el que se centra la denominada formación profesional dual (conforme las previsiones –por cierto aplazadas en su exigencia hasta fin de 2014 según lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 16/2013– del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual), y, por otra, una bonificación adicional para financiar los costes derivados de la tutorización de estos trabajadores.

Finalmente, la Ley 18/2014 introduce modificaciones de las normas en materia de política de empleo –Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo–, incluyendo nuevas referencias a la Estrategia Española de Activación para el Empleo –aprobada recientemente, por cierto, por Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre¹⁹–, a los Planes Anuales de la Política de Empleo y modificaciones de los instrumentos de coordinación y de definición de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Empleo. Asimismo contempla, como ya lo hacía su precedente el Real Decreto-Ley 8/2014, modificaciones a las normas sobre empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, relajando los requisitos inicialmente previstos para estas actividades y normas sobre el incentivo al autoempleo –extendiendo a las personas que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo de cooperativas las medidas de fomento previstas en el Real Decreto-Ley 3/2014²⁰–.

En definitiva, nos encontramos, de nuevo, con una ley que pretende incorporar en nuestro país el modelo de Garantía Juvenil diseñado en Europa, concretando en los aspectos más formales –la creación del

¹⁹ BOE de 23 de septiembre de 2014.

²⁰ Además de remitir, como lo hacía la Disposición Adicional 8ª del Real Decreto-Ley 16/2013 para las medidas de fomento de empleo por cuenta ajena, a una “reordenación normativa de los incentivos al autoempleo”. Como dice la propia norma –reiterando la citada anteriormente–, “con la misma finalidad de proporcionar una mayor seguridad jurídica”.

fichero y los procedimientos asociados al registro e inscripción en el mismo–, siendo mucho más genérica en el grado de definición, exigencia y concreción de los objetivos; e incorporando nuevas medidas de fomento –recurrentes y concurrentes con otras precedentes– y nuevas modificaciones normativas que intentan hacer compatible el nuevo Sistema con normas y criterios definidos con anterioridad, por ejemplo en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y en el propio Plan de Implantación del Sistema de Garantía Juvenil de diciembre de 2013, que habían diseñado unas determinadas medidas de fomento que se reflejan, fundamentalmente, en la Ley 11/2013.

3. LA REGULACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL EN LA LEY 18/2014

3.1. BENEFICIARIOS

El modelo de Garantía Juvenil está pensado para un colectivo determinado, el de los jóvenes sin trabajo y sin estudios (ninis, *neets* en sus siglas en inglés²¹).

La especial situación de desempleo de este colectivo, tal como destaca la propia Exposición de Motivos de la Ley 18/2014, o tal como concreta el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, justificaría la especificación de los beneficiarios a los que originalmente va dirigida la denominada Garantía Juvenil. Es más, el hecho de que los Estados receptores de los fondos europeos sean aquellos que tienen más de un 25% de nivel desempleo juvenil hace de España un destinatario obvio de los mismos y un estado ineludiblemente obligado a actuar para paliar estas cifras –concurrentes con otras y con otros colectivos particularmente desprotegidos²²–.

La delimitación de los beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, no obstante, se concreta legalmente cuando se definen los objetivos del mismo –art. 90– y, sobre todo, cuando se especifican los requisitos de inscripción en el fichero –art. 97– y los beneficiarios de las acciones y medidas que se contemplan legalmente –art. 105–.

²¹ *Not in employment, education or training.*

²² Como destaca la propia Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 citada o como, recientemente, destaca la última actuación prevista en materia de protección del desempleo: el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (BOE de 20 de diciembre) y cuyos destinatarios son, principalmente, los desempleados de larga duración.

De esta forma, de conformidad con lo dispuesto en la norma, serán beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 (o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento); pero, como se dice cuando se definen los objetivos del referido Sistema (art. 90.1), restringidos a los jóvenes *“no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación”*.

Por tanto, con carácter previo, la definición de los desempleados beneficiarios del Sistema se precisa en base a dos datos esenciales. Por un lado, la edad, que se corresponde con carácter general con los menores de los 25 años –30 años para las personas con discapacidad–; pero, por otro, la falta de integración en los sistemas de educación o de formación.

Estos últimos requisitos se concretan en no haber trabajado en un período determinado previo –30 días–, ni haber recibido acciones formativas o educativas previas –respectivamente, *“no haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los noventa días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud”*; o, *“no haber recibido acciones formativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud”*²³–.

Así se dispone cuando se regulan los requisitos subjetivos para la inscripción en el fichero –art. 97–, que incluyen, además de los citados, tener la nacionalidad española o ser ciudadanos de la Unión 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 –también permite la inscripción de extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar–; estar empadronado en cualquier localidad del territorio español; y, sobre todo, *“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”*, aspecto éste sobre el que volveremos brevemente a continuación.

²³ *“En el supuesto de que el interesado en inscribirse haya finalizado su participación en el sistema educativo o pueda ser destinatario de programas de segunda oportunidad a los que se refiere el artículo 106, se considerará que el requisito e) contemplado en este artículo queda sujeto a no haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud”* (art. 97.2 de la Ley 18/2014).

Tal como determina el art. 105.1 de la Ley, los requisitos que han de acreditar los beneficiarios de las distintas medidas y acciones del Sistema –por definir en gran medida, dada la generalidad del tratamiento legal al respecto– coinciden, como no podría ser de otra forma, con los previstos para la inscripción en el fichero.

Empero, desde la pretensión originaria –que parte de la propia Recomendación del Consejo– de atender preferentemente a un colectivo determinado y, más concretamente, desde la precisión de los requisitos subjetivos para inscribirse en el fichero del nuevo Sistema y de la definición de los beneficiarios, tenemos que hacer una serie de precisiones.

La Ley contempla una excepción no menor en relación con los requisitos relativos a la falta de formación o educación. Éstos no son de aplicación en algunas de las medidas contempladas en la Ley. Concretamente, en las medidas relacionadas con la incentivación de la inserción laboral y las que apoyen al espíritu emprendedor –referidas en los apartados c) y d) del art. 106–. Y, sobre todo, no se exigirán para acceder a los incentivos previstos en los arts. 107, 108 y 109. Se trata, pues, de las únicas medidas concretas que recoge la norma²⁴.

Por tanto, la propia ley relativiza la importancia del ámbito subjetivo general que definiría a los beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Contemplados estos originalmente –por la propia definición de la actuación comunitaria– como aquellos que ni trabajan, ni estudian, las únicas medidas concretas que contempla la Ley –nuevas medidas de fomento de la contratación– se aplicarían sin más requisitos que la edad de los sujetos que darían lugar a las mismas.

Efectivamente. Sin perjuicio de la consideración destacada anteriormente, nos encontramos con un perfil originario muy determinado de “beneficiarios” del Sistema de Garantía Juvenil. Jóvenes, definidos ahora con carácter general como menores de 25 años y excluidos del sistema educativo o de formación, aunque, como hemos visto, relativizados en sus requisitos, tanto absolutos (que no hubieran trabajado durante los 30 días anteriores al momento de recibir la actuación o no haber recibido acciones educativas o formativas del tenor definido legalmente) como relativos (exclusión de los requisitos de falta de acceso

²⁴ Por otra parte, tal como sigue disponiendo la norma, “en el supuesto de que el interesado en inscribirse haya finalizado su participación en el sistema educativo o pueda ser destinatario de programas de segunda oportunidad, a los que se refiere el artículo 106, se considerará que el requisito de la letra b) contemplado en este artículo queda sujeto a no haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud”.

a la formación o a la educación para las medidas de fomento concretas previstas por la propia Ley).

Hasta ahora el concepto de joven a efectos de las medidas de fomento del empleo que había manejado tanto el Gobierno como el legislador se había situado en menores de 30 años. Así se había establecido en la Ley 11/2013 para las medidas de contratación por cuenta ajena y de fomento del autoempleo o del emprendimiento. Sin embargo el Sistema Nacional de Garantía Juvenil implica una rebaja en la edad del perfil de joven a estos efectos.

Parece, pues, evidente la falta de conexión con las medidas precedentes en materia de fomento de empleo juvenil, particularmente con las contempladas en la Ley 11/2013 (y que, como hemos destacado, son las aludidas en el propio documento de Implantación del Plan Nacional de Garantía Juvenil en España que aprobaba el Gobierno en diciembre de ese año).

Centrándonos en el criterio de la edad, éste ha sido objeto de cierta discusión. Así se ve con claridad tanto en la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2013, sobre la Garantía Juvenil, que incluye dentro de la misma a los menores de 30 años que hayan obtenido una titulación²⁵, como, sobre todo, en la Resolución del Comité de las Regiones de 1 de febrero de 2013²⁶, que directamente *“sugiere ampliar los sistemas de Garantía Juvenil, en particular sus facetas sobre empleo y períodos de prácticas o de aprendizaje, a los nuevos titulados de hasta 30 años”*.

Independientemente de este debate, que debería ser ineludible en una correcta y, sobre todo, coherente definición de las políticas de em-

²⁵ Que además de apoyar *“firmemente la iniciativa de la Comisión de proponer una Recomendación del Consejo sobre sistemas de Garantía Juvenil”*; *“pide a los Ministros de Empleo y Asuntos Sociales de los Estados miembros que, durante el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) que se celebrará en febrero de 2013, acuerden una Recomendación del Consejo de cara a la puesta en marcha de sistemas de Garantía Juvenil en todos los Estados miembros”* –como finalmente sucede–; y *“subraya que la Garantía Juvenil no constituye una garantía de empleo, sino un instrumento que permita asegurar que todos los ciudadanos y residentes legales de la Unión de hasta 25 años, así como los jóvenes menores de 30 años que se hayan graduado recientemente, reciban una buena oferta de empleo, educación continua o formación de aprendiz en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal; destaca que los sistemas de Garantía Juvenil deben mejorar de forma eficaz la situación de los niños; hace hincapié en que los sistemas de Garantía Juvenil han de poder optar a formas específicas de financiación europea, especialmente en los Estados miembros que registran las mayores tasas de desempleo juvenil”*.

²⁶ DOUE de 2 de marzo de 2013.

pleo²⁷, lo cierto es que desde una perspectiva nacional se ha venido produciendo una concurrencia de medidas que incluso desde el punto de vista exclusivo del fomento del empleo joven –y del emprendimiento juvenil– adolecen de estas exigencias. Solo en el tema aludido de la edad, nos encontramos con esta indefinición. Por una parte, la Ley 11/2013 delimita a los jóvenes beneficiarios de las medidas de fomento del empleo y del emprendimiento siempre como menores de 30 años; por otra, la propia Ley 3/2012 extendió la edad para ser sujetos del contrato para la formación y el aprendizaje hasta los 30 años, hasta que la tasa de desempleo bajara al 15%. Todo ello contrasta con la limitación a los 25 años de los beneficiarios de las medidas del Sistema de Garantía Juvenil; incluso, podríamos añadir, con la limitación a los 25 años del modelo de prácticas definidos en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas. Todo ello refleja esta falta de criterio homogéneo y de integración normativa necesaria al que nos referimos.

Pero, además, el Sistema de Garantía Juvenil parte de unos beneficiarios a los que pretende atender especialmente –los denominados “ninis”–, y no contempla originalmente a los jóvenes incluidos en el sistema educativo o de formación; precisa y fundamentalmente a los universitarios.

Es cierto que las estadísticas sobre empleo destacan que los índices de desempleo de jóvenes con formación superior son favorables en comparación con aquellos que carecen de ella²⁸, pero no es menos cierto que puede provocar alguna disfunción obviar a los jóvenes que han intentado desarrollar sus capacitaciones. Evidentemente, requiere una atención especial un sector de la población muy claramente afectada por la crisis y por el devenir de un modelo económico claramente fracasado, como es el de jóvenes que han abandonado la formación y que están desempleados. Pero, al tiempo, por qué no atender, dentro del mismo programa de Garantía Juvenil, a las personas insertas en los sistemas educativos o de formación que también requieren de una atención específica –dados los problemas también específicos que

²⁷ Sobre todo teniendo en cuenta los índices de desempleo de los jóvenes hasta los 30 años. Baste para ello contrastar lo dicho en la propia Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre (BOE de 23 de septiembre).

²⁸ Particularmente, como reconoce la citada Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 en relación a los jóvenes que no están ocupados ni cursan estudios (reglados o no), “España ha sido uno de los países de la UE en los que más ha crecido su proporción sobre el total de los jóvenes menores de 25 años”.

plantean –como, por ejemplo, la emigración–. Esa es la idea del propio Parlamento Europeo, cuando en la Recomendación citada, aludía a los jóvenes menores de 30 años que se hubieran graduado, porque, sin duda, es el sector de la población que, aunque no queda claramente excluido, no es objetivo preferente u originario de la Garantía Juvenil.

Esta última cuestión tiene solo un matiz, que quizá no sea más que la excepción que confirma la regla y que representa una expresión más de los problemas de integración y concordancia forzada de la normativa en materia de fomento del empleo.

El art. 108 de la Ley 18/2014 contempla la modificación de la Ley 11/2013 en un aspecto concreto: la ampliación de las bonificaciones de seguridad social contempladas para la formalización de un contrato en prácticas cuando el sujeto sea beneficiario del Sistema de Garantía Juvenil. Es decir, cuando sea menor de 25 años en el acceso al contrato –dado que de conformidad con lo previsto en el art. 105.7, *“los usuarios que estén siendo atendidos con alguna de las medidas o acciones previstas en el artículo 106, seguirán siendo beneficiarios, y las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, seguirán recibiendo los incentivos contemplados en los artículos 107, 108 y 109, aun habiendo superado la edad prevista en el primer párrafo del apartado 4 del artículo 101 de esta Ley”*–.

La estructura de los estudios universitarios y de los ciclos superiores de formación profesional admiten teóricamente tal posibilidad aunque, por un lado, se dificulta por la propia duración media de los estudios; y, por otro, se limita necesariamente a un período (muy inicial) del plazo dentro del cual la norma prevé la posibilidad de formalizar el contrato en prácticas.

En algunas Comunidades Autónomas se presta particular atención a este colectivo y a la cuestión de las prácticas universitarias y de la inserción profesional de los universitarios²⁹. El tema de las prácticas universitarias, por otra parte, no ha estado exento de polémica desde la declaración de nulidad del Real Decreto 1707/2013 por parte de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013³⁰, afectando

²⁹ Por ejemplo, en Aragón. Decreto 11/2014, de 4 de febrero y como manifestación de la puesta en funcionamiento de la Garantía Juvenil de Acción Exterior en dicha comunidad (mediante la aprobación del Decreto 147/2013, de 10 de septiembre de 2013). Confr. asimismo el Decreto núm. 233/2014, de 28 de octubre, de Extremadura, que establece las bases reguladoras de subvenciones para el fomento de la contratación de jóvenes titulados en Extremadura. En Andalucía confr. el reciente Decreto Ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

³⁰ N° de recurso 171/2012.

a la propia conformación de los estudios universitarios y a la inicial inserción profesional dentro de los mismos de sus estudiantes, y que, además del Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, la propia Ley 18/2014 intenta zanjar a través de la bonificación en la cotización a la Seguridad Social de las prácticas curriculares externas tanto de los estudios universitarios como de formación profesional³¹.

De cualquier forma, este colectivo debería ser también objeto de atención. La norma solo contempla estas medidas aisladas. Relaja efectivamente al ámbito exclusivo de la edad el acceso a las medidas concretas de fomento de la contratación –y con la matización importante de que este requisito se tendrá en cuenta solo en el acceso, no en el mantenimiento de la medida conforme lo dicho en el citado art. 105.7–; aplica bonificaciones específicas para los contratos en prácticas cuando sus sujetos estén incluidos, por dichos rango de edad, dentro del Sistema de Garantía Juvenil; intenta resolver al problema de las cotizaciones de las prácticas curriculares; relaja igualmente los requisitos de falta de atención educativa para los supuestos de sujetos que hayan finalizado su participación en sistemas educativos (por ejemplo, conforme dispone genéricamente el último párrafo del art. 105.1); alude a programas de segunda oportunidad en los que relaja igualmente los requisitos, e incluso prevé la imposibilidad de dar de baja de oficio a quien habiendo alcanzado la edad no hayan sido atendidos previamente (art. 101.4 último párrafo), pero no aporta una atención global a un colectivo que también merece una atención particular.

Por ello, tal como hemos referido, la delimitación del ámbito subjetivo debería ser objeto de reflexión. No sólo a nivel comunitario, en el sentido que plantea el propio Parlamento, que cuestiona la limitación de edad preestablecida y plantea la extensión de la Garantía Juvenil a los jóvenes que tuvieran estudios para permitir su acceso al mercado laboral; sino a nivel nacional, para coherencia y dar coherencia y concordancia a medidas previas en materia de políticas activa de empleo y fo-

³¹ Disposición Adicional 26, según la cual *“las prácticas curriculares externas realizadas por los estudiantes universitarios y de formación profesional, que tienen el carácter exclusivamente de asimilados a trabajadores por cuenta ajena a efectos de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social de conformidad con lo previsto en la Disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, desarrollada por el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regula los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, tendrán una bonificación del cien por cien en la cotización a la Seguridad Social a partir del día 1 de agosto de 2014”*.

mento de la contratación, intentando concordar la apuesta en su caso por los contratos formativos, aquilatando los requisitos de edad –que en los dos supuestos de los mismos se llevan más allá de los 25 años–, y el resto de medidas de fomento de empleo y del emprendimiento.

3.2. OBJETIVOS DE LA GARANTÍA JUVENIL

Como hemos reiterado, la primera de las recomendaciones contenidas en el documento del Consejo de 22 de abril de 2013 a las que nos hemos referido reiteradamente, pide a los Estados miembros que *“velen por 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 quedar desempleados o acabar la educación formal”*.

Este sería –debería ser– el objetivo esencial de la Garantía Juvenil. Sobre todo en un país como el nuestro, donde ha crecido exponencialmente el desempleo de jóvenes, tal como reconoce el propio Gobierno³², y donde uno de los motivos adicionales de preocupación es *“el fuerte crecimiento de la proporción de jóvenes en búsqueda de empleo que son parados de larga duración”*. Esta situación es incompatible con cualquier medida de Garantía Juvenil que no establezca medidas adecuadas para evitar esta situación; al menos, que crea, como reconoce el Parlamento Europeo, *“un instrumento que permita asegurar que todos los ciudadanos y residentes legales de la Unión de hasta 25 años, así como los jóvenes menores de 30 años que se hayan graduado recientemente, reciban una buena oferta de empleo, educación continua o formación de aprendiz en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”*–.

Debiendo ser éste el objetivo principal de cualquier sistema de garantía –que se defina así, como sistema y como garantía–, su efectividad dependería de la concreción de las medidas y de la consecución de los resultados –además de la evaluación de los mismos–. Sin embargo, como recurrentemente estamos viendo, no hay concreción real, salvo en determinados aspectos específicos, en la regulación legal del pretendido Sistema –lo que redundaría en el cuestionamiento de su efectividad–.

La Ley 18/2014 define, en su art. 90, los objetivos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en línea con lo expresado anteriormente.

³² Como ya hemos referido: Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 aprobada por el Real decreto 751/2014, de 5 de septiembre en su análisis de situación.

De conformidad con dicha norma, y siendo coherente con el documento del Consejo, el primero de los objetivos coincide con la primera recomendación del mismo: que todos los jóvenes *“no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas”*. Además de este primer objetivo, central y obvio por su dependencia de la decisión comunitaria, la norma alude como objetivo a *“desarrollar medidas de apoyo o programas”*, con especial incidencia en una serie de líneas generales definidas en la propia Ley: *“mejora de la intermediación”*, *“mejora de la empleabilidad”*, *“fomento de la contratación”*, y, finalmente, *“fomento del emprendimiento”*. Fija asimismo como objetivo *“someter a seguimiento y evaluación todas las acciones y programas de Garantía juvenil”*.

Estas referencias, amplias y genéricas conforme lo visto, abarcan distintas soluciones; alguna de ellas difícilmente concordantes desde la perspectiva laboral, ya que aluden a distintos instrumentos de inserción de estos jóvenes ninis en el ámbito formativo o laboral que pueden ser ajenos o ser colaterales a la contratación laboral –incluso, podría plantearse, al margen del modelo de formación dual que había diseñado el nuevo contrato para la formación y el aprendizaje–.

Por ello, hay que plantearse qué se entiende a los efectos de la norma por *“formación de aprendiz”*; y qué por *“período de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas”*, sobre todo por la exigencia de calidad que habría que demandar en dichos períodos –y de evitación de una forma de prestación de servicios en precario y encubierto–³³.

Sin embargo, la concreción de estas medidas no está resuelta en el texto legal.

Sólo en el documento previo del Gobierno –el ya citado Informe sobre el Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, que aprobó en diciembre de 2013– se concretan algunos aspectos sobre qué entiende el Gobierno al respecto de dichos temas.

Así, según este documento, partiendo de la definición y objetivos de la Garantía Juvenil³⁴, concreta, entendiendo:

³³ Al respecto, confr. la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la Carta Europea de Calidad de las Prácticas (31 de mayo de 2012). También el propio documento de trabajo de la Comisión *“Marco de calidad para los periodos de prácticas”* (18 de abril de 2012).

³⁴ *“La Garantía Juvenil presentará un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pueden contribuir a facilitar la mejora de la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, de forma que, tras el periodo de*

- a) Por oferta de empleo, *“aquella que garantice que el joven, en función de sus características personales, en particular su edad, formación y experiencia previa, tenga la oportunidad de adquirir una experiencia válida y sostenible de inserción en el mercado laboral”*; disponiendo a estos efectos que *“las ofertas de empleo recogidas en esta categoría deberán ser de, al menos, seis meses de duración”* y las ofertas a tiempo parcial *“deberán ser de, al menos, el 50% de la jornada ordinaria”*³⁵, lo que condicionará, sin duda, que las medidas de incentivos específicas contempladas en la propia Ley 18/2014 exijan esta dedicación mínima del trabajador.
- b) Por acción formativa, *“toda aquella que aporte al joven atendido formación o capacitación en áreas como idiomas, tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras, con un tiempo mínimo de formación de 150 horas para personas sin formación y/o experiencia y de 90 horas para aquellos perfiles que lo necesiten como complemento a su cualificación”*.
- c) Por acción educativa, la *“participación en programas de “segunda oportunidad”* o en ciclos formativos de grado medio o superior de Formación Profesional.
- d) Por acción de formación profesional continua –de oferta–, *“...la que se ofrezca en el marco de la formación profesional para el empleo, incluyendo las convocatorias de formación con compromiso de contratación”*.
- e) Por puesto de aprendizaje, *“puesto de trabajo con un Contrato de Formación y Aprendizaje, así como en un programa de escuelas taller o casas de oficios”*.
- f) Por puesto en prácticas, *“puesto de trabajo con el contrato en prácticas regulado en el Estatuto de los trabajadores o en un puesto*

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

³⁵ Y sigue diciendo: *“Se considerarán ofertas de empleo las que se canalicen directamente por los servicios públicos de empleo, incluidas las del sistema EURES, por las agencias privadas de colocación colaboradoras o directamente por las empresas privadas en los términos que se determinen”*.

de prácticas no laborales en empresas de los regulados en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, que cumplan las condiciones del marco de calidad aprobado en la Unión Europea”.

- g) Por acciones para el autoempleo y el emprendimiento, *“aquellas actuaciones que garanticen el inicio de una actividad por cuenta propia, con alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social sostenible en el tiempo”.*
- h) Y, finalmente, por medidas o programas de atención a los jóvenes no inscritos o que no han solicitado la atención, *“medidas o programas dirigidos a toda la población joven que faciliten el acceso a la información sobre los servicios y el apoyo disponibles en el sistema de Garantía Juvenil o medidas y programas basados en la intervención y activación temprana que se dirigen a los jóvenes más alejados del mercado laboral”.*

Por consiguiente, conforme este documento, el Gobierno, que no la Ley, concreta algo que entiende en cada caso por cumplimiento de los objetivos generales de la Garantía Juvenil, circunscribiendo en su caso, los períodos de aprendizaje, formal o informal, a los casos exclusivos previstos para el contrato para la formación o el aprendizaje o los programas de escuela taller; y los períodos de prácticas a los derivados del contrato en prácticas o a las prácticas no laborales reguladas reglamentariamente por el Real Decreto 1543/2011.

Cualquier aproximación a un tema tan importante y con tanta urgencia como éste requeriría una solución integral, no parcheada, que conecte formación e inserción profesional en todos sus aspectos; que procure una mayor imbricación de los niveles educativos (incluso los universitarios) con el acceso al empleo y que atienda los distintos niveles de expectativas según el grado formativo. Al tiempo, debe ser una actuación que incorpore certidumbres legales. Convertirse, en definitiva, en un auténtico “sistema de garantías” con un objetivo claro y concreto declarado; con soluciones tangibles definidas legalmente. Y eso, en la norma, parece echarse en falta.

3.3. FUNCIONAMIENTO: LA CREACIÓN DEL FICHERO DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

El Sistema prevé la creación del fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil como *“sistema oficial de información y seguimiento sobre la implementación de la Garantía Juvenil en España”* (art. 92.1 de la Ley 18/2014) y como tal, así continúa la norma, *“la lista única de demanda y*

el soporte para la inscripción de las personas interesadas en las acciones ejecutadas en el contexto de la Garantía Juvenil". Como declara el apartado 2 de este mismo art. 92, "el fichero se constituye, también, como la herramienta de seguimiento de las acciones y programas del Sistema y de evaluación de los resultados obtenidos".

Por tanto, el fichero se erige como el instrumento formal central, al menos, de gestión del Sistema. De carácter telemático, permitiría a las administraciones y sujetos privados "disponer de la información necesaria para llevar a cabo y justificar las actuaciones que realicen en el ámbito del Sistema Nacional de Garantía Juvenil", a través de su consulta electrónica –art. 94–.

En el fichero se inscribirán los datos a que se refiere el art. 95 de la Ley. Constarán la autorización por parte del usuario de la cesión y consulta de datos personales –art. 95.1.a)–; todos los datos personales, de formación y experiencia laboral así como de intereses o preferencias laborales; y la formalización de una "declaración responsable" referida a la certeza de los datos inscritos, que incluye la suscripción de "un compromiso de participación activa para lograr la mayor efectividad del Sistema" –art. 95.1.g)–.

La inscripción en el fichero es requisito para beneficiarse de la atención del Sistema –art. 91–, en lo que es un nuevo requisito en esta forma también relativamente novedosa –aunque con instrumentos, acciones o medidas, tradicionales– de tratamiento sectorial de las políticas activas de empleo. Sin embargo, y de ahí la centralidad a que nos referíamos antes de esta inscripción específica, el Sistema no requiere la inscripción como demandante de empleo –art. 90.1.a) en su segundo párrafo–³⁶, algo que llama la atención –sobre todo teniendo en cuenta las propias modificaciones que la Ley 18/2014 dispone respecto a la Ley de Empleo– y que evita incluso la efectividad de las actuaciones del propio Sistema Nacional de Empleo –comenzando por la propia de estadística de los demandantes de empleo–.

La norma regula muy precisamente, esto sí, distintos aspectos derivados del fichero, partiendo de su función como soporte para la conservación y acceso de los datos de las personas usuarias inscritas por parte de las administraciones públicas y entidades privadas que pueden participar en el Sistema –art. 93.a) de la Ley–. El fichero contará "con un perfil básico de cada joven registrado", que podrá ser complementado por las co-

³⁶ De conformidad con tal norma, se podrá prestar la atención "a los jóvenes que lo soliciten expresamente por los medios puestos al efecto" (inscripción en el Fichero), "con independencia de su inscripción o no como demandantes de empleo".

municipalidades autónomas, “conforme a la evaluación de los atributivos definidos a nivel de cada acción o medida del Catálogo único de actuaciones desarrollado en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil”.

La inscripción en el fichero se llevará a cabo a instancia de la persona interesada conforme al procedimiento de inscripción regulado en el art. 98. En principio, dicha inscripción será telemática o electrónica, permitiendo la inscripción de forma no telemática, específicamente, para las personas en riesgo de exclusión social –art. 98.3–.

Las personas interesadas en la atención del Sistema de Garantía Juvenil pasarán, de conformidad con lo previsto en el art. 99, a constituir “una lista única de demanda” a disposición de las distintas administraciones –Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, y entidades de derecho público dependientes de las anteriores, y, también, Administración Local y entidades de derecho público dependientes de las mismas– y de los sujetos y entidades que actúen en el ámbito privado.

De esta forma, los sujetos mencionados en el art. 88 de la Ley –administraciones y sujetos que actúen en el ámbito privado– ofrecerán las acciones correspondientes.

La norma menciona muy sucintamente unos criterios de priorización sobre ordenación de la lista. Así, de conformidad con lo previsto en el art. 105.3: “en todo caso, para la ordenación de la lista única de demanda, a la que se refiere el artículo 99 así como para llevar a cabo el proceso de atención, se tendrán en cuenta criterios como la edad, la experiencia laboral previa, la permanencia en el desempleo o el nivel de cualificación, priorizando a aquellas personas jóvenes que no hayan recibido previamente atención por parte del Sistema y a aquellos que estén más próximos a cumplir la edad máxima prevista en el sistema”.

Sin embargo, como previamente ha dicho en el propio art. 99.2, “la lista única será tratada y ordenada por parte de los sujetos incluidos en las letras a), b) y c) del artículo 88 (los mencionados antes, incluidos los sujetos y entidades privados) quienes emplearán esos datos de acuerdo a sus criterios de selección y/o a las normas que regulen sus propias convocatorias o acciones en el desarrollo de los objetivos contemplados en el artículo 90”.

3.4. MEDIDAS Y ACCIONES

En relación con las medidas y acciones del Sistema que presenta la Ley, ya destacábamos que nos encontramos con referencias muy gené-

ricas. Esta escasa concreción, en el sentido expuesto, la podemos ver en la propia redacción del art. 106 de la misma.

En dicho artículo se recogen menciones en relación con los cuatro objetivos del Sistema.

En relación con el objetivo de la intermediación, según dispone, “*se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que contribuyan a la mejora de la activación temprana y del perfeccionamiento de los procesos de intermediación y movilidad laboral, que podrán consistir en actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con agencias de colocación, programas de movilidad y programas de intermediación educación-empleo, o cualesquiera otras de carácter similar*”. Las únicas medidas concretas tienen que ver, en este aspecto, empero, con las auténticas novedades en la comprensión de los intervinientes en el proceso de intermediación e interposición: agencias de colocación y, como tales, a las empresas de trabajo temporal que ahora se conciben legalmente como agentes integrales de empleo.

En cumplimiento del objetivo de empleabilidad, “*se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que contribuyan a la mejora de las aptitudes y competencias profesionales*” –mencionando “*actuaciones o medidas como la formación con compromiso de contratación, formación especialmente en idiomas y en tecnologías de la información y la comunicación, prácticas no laborales en empresas, impulso de la formación profesional dual, formación para la obtención de certificados de profesionalidad, evaluación y acreditación de las competencias profesionales, desarrollo de Escuelas Taller y Casas de Oficios y programas mixtos de empleo-formación*”–. Asimismo hace una referencia igualmente genérica a los denominados “*programas de segunda oportunidad*” (“*o cualesquiera otras de carácter similar*”), dirigidos a jóvenes que abandonaron de forma prematura los estudios”. Pero no se regulan aspectos concretos que supongan una actuación integrada de los aspectos formativos y de empleo poco más allá de la regulación precedente de los contratos formativos y, en particular, del contrato para la formación y el aprendizaje –por cierto, cuyos sujetos se amplían a la edad de 30 años desde la reforma de 2012–.

En cumplimiento del objetivo de apoyo a la contratación, se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas, “*que incentiven la inserción laboral de los sujetos mayores de 16 años a los que se refiere el artículo 88.d) que podrán consistir en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, fomento de los contratos formativos previstos en la normativa*

vigente, ayudas al empleo para la contratación con un período mínimo de permanencia, fomento de la Economía Social, formación y fomento del empleo para el colectivo de jóvenes investigadores, o cualesquiera otras de carácter similar”. Aquí sí se contemplan expresamente medidas nuevas de fomento e incentivo de la contratación, recurrentes y concurrentes con otros ya dispuestos en las normas precedentes. Es quizá, como veremos, la única norma tangible y concreta en materia de medidas expresas –además de las modificaciones normativas contempladas para intentar compatibilizar las medidas de la Ley 11/2013 con los beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil–.

Finalmente, en cumplimiento del objetivo de apoyo al emprendimiento, la norma remite a *“aquellas actuaciones o medidas que apoyen el espíritu emprendedor, fomentando la responsabilidad, innovación y emprendimiento, poniendo a su disposición más servicios de apoyo a la creación de empresas, en especial, con una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación”*. Tal como dice, *“se podrán desarrollar actuaciones o medidas consistentes en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, fomento de la cultura emprendedora, medidas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento colectivo en el marco de la Economía Social, asesoramiento al autoempleo y creación de empresas y formación para el emprendimiento o cualesquiera otras de carácter similar”*, pero como reconoce la propia norma legal es susceptible de una reordenación en el sentido que para las medidas de fomento de la contratación disponía la disposición adicional octava del Real Decreto-Ley 16/2013 –art. 121 de la Ley 18/2014–³⁷.

Por tanto, se refieren a cuatro aspectos de acciones y medidas, con referencias genéricas que, como hemos destacado, solo se concretan en determinadas medidas de apoyo a la contratación contenidas en la propia Ley.

Efectivamente, el art. 107 recoge, tal como referíamos al principio, una bonificación por la contratación de personas beneficiarias del Sistema de Garantía Juvenil, más allá de otras medidas de ampliación de otros beneficios contenidos en normas precedentes –nos referimos

³⁷ En todo caso, como sigue disponiendo este art. 106, *“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. En todo caso, se incorporará la perspectiva de género en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones”*.

básicamente a las bonificaciones por contratos en prácticas y por contratos a tiempo parcial con vinculación formativa cuando los sujetos contratados sean beneficiarios del Sistema³⁸.

Conforme esta norma, las empresas (incluidos los trabajadores autónomos) que contraten de forma indefinida, incluidos contratos fijos discontinuos, a un beneficiario del Sistema “*disfrutarán de una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por un importe de 300 euros*” –cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 75 por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable, la bonificación será de 225 euros mensuales; cuando ésta sea, al menos, equivalente a un 50 por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable, 150 euros mensuales–.

La duración de la bonificación será de seis meses, estando obligada la empresa a mantener al trabajador, al menos, durante seis meses desde el inicio de la relación laboral –no entiende la norma incumplida esta obligación en caso de despido objetivo o disciplinario del trabajador no declarado improcedente ni en caso de extinción derivada de dimisión, muerte, o incapacidad del trabajador–.

Se trata de una nueva medida de bonificación de la contratación indefinida a tiempo completo o a tiempo parcial –aunque siempre que su dedicación sea superior al 50 % tal como definía el Plan Nacional de 2013– específica para los beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil –teniendo en cuenta solo el requisito de la edad, tal como decíamos antes–, y concurrente con otras y particularmente con la dispuesta, por ejemplo, en el Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, que

³⁸ El Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (BOE de 28 de febrero), en su artículo 8, incorpora una nueva medida de fomento de la contratación indefinida. Establece un mínimo exento de cotización en los supuestos de contratación indefinida en cualquiera de sus modalidades y prevé su aplicación expresa a los sujetos beneficiarios de la garantía juvenil (para calificar jurídicamente tal exención como bonificación a los efectos de tramitación de los fondos europeos). Conforme dicha norma, en caso de contratación indefinida a tiempo completo, se entenderán exentos de cotización los primeros 500 euros de la base de cotización por contingencias comunes correspondiente a cada mes en la parte correspondiente a la empresa. Al resto del importe de dicha base le resultará aplicable el tipo de cotización vigente en cada momento. Si la contratación es a tiempo parcial, la cuantía exenta se reducirá de forma proporcional al porcentaje de reducción de jornada de cada contrato, eso sí, siempre que la reducción sea como máximo del 50 por 100. La norma declara expresamente compatible esta medida con la bonificación establecida en el artículo 107 de la Ley 18/2014.

dispuso la denominada tarifa plana en la cotización a la Seguridad Social en caso de contrataciones indefinidas.

Esta nueva medida de fomento de empleo, temporal como la anteriormente citada –aplicable por consiguiente a las contrataciones realizadas entre la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2014 y el 30 de junio de 2016 a tenor de lo dispuesto en el art. 107.7 de la Ley 18/2014–, puede ser concurrente y compatible con cualquier otra bonificación –debe entenderse que también con ésta última–. Tal como dispone el segundo párrafo del art. 107.1, *“esta medida será compatible con todo tipo de incentivos siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa o el trabajador autónomo no sea negativo”*. Es más, tal como sigue aclarando la norma, *“si la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social del trabajador que da derecho a la bonificación fuera inferior al importe de esta (cosa que podría ocurrir en los supuestos de aplicación de la denominada tarifa plana), 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”*.

La dinámica de dicha bonificación se hace descansar casi exclusivamente –además de exigir los requisitos genéricos contenidos en el Capítulo I, Sección I, de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejorar del crecimiento y el empleo; particularmente los referidos en el art. 5³⁹– en el mantenimiento del empleo del beneficiario –por razón de la edad– del Sistema de Garantía Juvenil y del nivel de empleo indefinido y total en la empresa durante la vigencia de la bonificación.

En lo demás, las exigencias de requisitos se relativizan.

Por ejemplo, al excluir expresamente la aplicación del art. 6.2 de la citada Ley 43/2006 y al evitar la exclusión durante un período de doce meses –tal como dispone dicha norma– del programa de bonificación en caso de que la empresa *“hubiera extinguido o extinguiera por despido*

³⁹ *“a) Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social tanto en la fecha de alta de los trabajadores como durante la aplicación de las bonificaciones correspondientes. Si durante el periodo de bonificación existe una falta de ingreso en plazo reglamentario de dichas obligaciones, se producirá la pérdida automática de las bonificaciones reguladas en el presente Programa, respecto de las cuotas correspondientes a períodos no ingresados en dicho plazo, teniéndose en cuenta dicho periodo como consumido para el cómputo del tiempo máximo de bonificación. b) No haber sido excluidos del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto”*.

reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos bonificados” –de aplicarse, dicha exclusión afectaría a un número de contratos igual al de las extinciones producidas y el periodo de exclusión se contaría a partir del reconocimiento o de la declaración de improcedencia del despido o de la extinción derivada del despido colectivo–.

Pero, también, relajando los requisitos tradicionales que se vinculaban a la obtención de bonificaciones por contratación. La Ley 18/2014 no recoge los requisitos que, por ejemplo, expresamente se concretan en el propio Real Decreto-Ley 3/2014 –ya de por sí, bastante relativos respecto a normas precedentes–. De esta forma, no se exige que en los meses anteriores no se hubieran producido extinciones de contratos por causas imputables al empresario. El único requisito se centra, pues, en el mantenimiento del contrato y de los niveles de empleo indefinido y totales de la empresa.

Por tanto, nos encontramos con una medida de fomento de la contratación concurrente con otras posibles, selectiva en la medida en que va dirigida a los beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil, y muy permisiva en cuanto a la exigencia de requisitos –realmente inexistentes en los previos y centrados exclusivamente en la valoración de los niveles de empleo y en el mantenimiento temporal del contrato que da lugar a la bonificación–.

3.5. EN PARTICULAR, SOBRE EL REQUISITO DE PARTICIPACIÓN ACTIVA

Dentro de los requisitos para la inscripción –art. 97– y de los requisitos de atención –art. 105– se alude al “*compromiso de participación activa*”, que se adquiere con la “*declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil*” –art. 97.g)–.

La valoración de este requisito de participación activa parece corresponder a los sujetos contemplados en los apartados a), b) y c) del art. 88; esto es, a las administraciones públicas, incluida la local, y “*a los sujetos y entidades que actúen en el ámbito privado*”. Estos “*evaluarán la situación y determinarán la conveniencia de ofrecer otras actuaciones a aquellos sujetos*” que no cumplen con este compromiso –“*en el supuesto de rechazo a la propuesta de actuación ofertada*”–.

Es evidente que este compromiso de participación activa es más ligero que los compromisos de actividad exigidos a los perceptores de prestaciones por desempleo –por ejemplo, los recogidos en los arts. 3 y 6 del Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula

el Programa de Activación para el Empleo⁴⁰-. La sanción a cualquier rechazo de una propuesta de actuación se circunscribe, como vemos, por una parte, a valorar la conveniencia de ofrecer otras actuaciones; pero, por otra, se prevé la baja de oficio en el Sistema al alcanzar la edad de 25 años –art. 101.4.cuarto párrafo–.

En cualquier caso, el aspecto más evidente no es la relativa imperfección de la sanción al incumplimiento del compromiso de actividad, circunscrito al rechazo de cualquier actuación incluida en el Sistema o al rigor en la exclusión del mismo al cumplir la edad máxima prevista –lo que implícitamente refleja la relajación legal en la exigencia de este requisito–, sino que su propia valoración se deja en el ámbito de los sujetos incluidos en el art. 88, incluidos los privados.

Se atribuye, pues, al ámbito privado la determinación de tal circunstancia y la consiguiente exclusión de las medidas. En este sentido, se pueden plantear una serie de cuestiones: ¿va más allá de la mera oferta de la acción correspondiente?; y, sobre todo, ¿cómo se actúa ante una decisión de estos sujetos privados que valoran la conveniencia de ofrecer o no estas acciones?

Es evidente que una de las novedades más importantes en la gestión del empleo recientemente es la participación de agentes privados, en particular empresas de trabajo temporal, concebidas, precisamente tras esta Ley, como agentes integrales de empleo. Se desplaza al ámbito privado la gestión también del Sistema de Garantía Juvenil, relativizando la dirección del Sistema Público de Empleo Estatal –hasta tal punto que pierde su función estadística en la medida en que la inscripción en el fichero no requiere la formalización de ser demandante de empleo en una oficina pública–. Y es, por ejemplo, en la dinámica de este compromiso de actividad donde puede reflejarse este cambio de paradigma esencial.

3.6. LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL

Como decíamos antes, la configuración legal del Sistema de Garantía Juvenil, en paralelo a un Sistema Nacional de Empleo que cede ante el mismo la pretendida gestión global de la empleabilidad de los jóvenes entre 16 y 25 años, incorpora un protagonismo clave en los agentes privados que, también como destacábamos, surge como una de las novedades más importantes en el nuevo paradigma de la gestión de la colocación, de la formación y de la inserción profesionales.

⁴⁰ BOE 20 de diciembre.

Sin duda, ello está relacionado con la nueva concepción, por ejemplo, de las empresas de trabajo temporal y de las nuevas funciones –en materia de colocación, formación y gestión de recursos humanos– que le otorga progresivamente la Ley.

Pero sin olvidar este aspecto, que representa realmente el cambio más importante en la concepción de la política de empleo y que es coherente con el protagonismo que se deja al ámbito privado en la gestión del propio Sistema de Garantía Juvenil⁴¹, en la cuestión surge un tema recurrente como es el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

Efectivamente, la relación entre Estado y Comunidades Autónomas en la definición y regulación legales y de gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil nos plantea otra cuestión interesante.

En la configuración legal que hace la Ley 18/2014, parece que asistimos ante una implícita asunción de competencias en la gestión de la Garantía Juvenil por parte del Estado.

En este sentido, el apartado 6 de la Disposición Final 1ª de la Ley 18/2014 dispone, dentro de la mención al título competencial en virtud del cual se dicta tal norma, que la misma se lleva a cabo –en relación con el título IV– *“al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.7ª, 13ª y 17ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las materias de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y de la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”*.

Teniendo en cuenta que tanto en los aspectos laborales –en lo que de modificaciones de la normativa laboral incorpora– como de seguridad social –fundamentalmente cuando regula bonificaciones en la cotización– puede quedar clara la atribución de competencias estatal, la referencia a la planificación general de la actividad económica como fundamento de la atribución al Estado de lo que serían políticas activas de empleo –con un componente fuerte de mera gestión: la creación de un fichero– puede provocar dudas. Es evidente la necesaria participación de todas las administraciones –y así lo pretende declarar la delimitación del ámbito de aplicación formal que recoge el art. 88 de la

⁴¹ Por ejemplo, no estarían excluidas de las bonificaciones las empresas de trabajo temporal, como sí hace, por ejemplo, la regulación extremeña sobre fomento de la contratación en el ámbito de la Garantía Juvenil: art. 6.3 del Decreto 79/2014, de 20 de mayo.

Ley-; pero lo es más la necesaria imbricación, cuando menos, de todas las medidas de fomento de la contratación que en el ámbito de sus respectivas competencias sobre políticas activas de empleo tienen Estado y Comunidades Autónomas –sobre todo en un modelo territorial que partía de la transferencia de las políticas activas de empleo–.

En la propia configuración legal, las Comunidades Autónomas tienen cierto ámbito de actuación. Pueden crear ficheros específicos –siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la norma– –art. 92.5–; pueden complementar el perfil específico de cada joven registrado –art. 93.e)–; o pueden implantar adicionalmente mecanismos específicos para la inscripción –art. 98.4 sobre procedimiento de inscripción en el fichero–. Desde su regulación específica, las Comunidades Autónomas que aluden a la aplicación en su respectivo ámbito de la Garantía Juvenil, contemplan medidas específicas de fomento o imputan directamente a dicho sistema determinadas medidas⁴².

La coordinación y seguimiento de la implantación y desarrollo del mismo se deja, por parte de la Ley, en el ámbito de la Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales, de una nueva comisión creada al efecto: la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil –cuya composición se regula con precisión en el art. 112 de la Ley 18/2014–.

Es evidente que la concepción de que parte la creación del Sistema tiene que ver con el enfoque de “asociación” de la Recomendación del

⁴² Además de las citadas de Extremadura o Aragón, podemos encontrar normas autonómicas que complementan medidas específicas como la Orden núm. EYE/939/2014, de 21 de octubre, de Castilla y León, que establece las bases reguladoras de las subvenciones del Programa de Formación Profesional Específica con compromiso de inserción para jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y la Orden núm. EYE/867/2014, de 3 de octubre, que establece las bases reguladoras de las subvenciones del programa de prácticas no laborales realizadas por jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. También la Resolución 65/2014, de 4 abril, de Navarra, que aprueba la convocatoria y establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones formativas con compromiso de contratación de personas trabajadoras, prioritariamente desempleadas, y del colectivo de Garantía Juvenil en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. La Orden 251/2014, de 4 agosto, de Cataluña, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Cataluña Jóvenes por el empleo, y se abre la convocatoria para el año 2014 y la convocatoria anticipada para el año 2015. En esta misma línea de imputar a la Garantía Juvenil, medidas previamente existentes podríamos citar también la Orden núm. 4/2014, de 19 de agosto, de la Rioja, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Desde un punto de vista organizativo, el Decreto 23/2014, de 23 mayo, de Islas Baleares, crea y regula la Comisión Interdepartamental de Empleo de las Illes Balears.

Consejo. Como hemos citado, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la misma, el Consejo recomienda a los Estados que “*determinen cuál será la autoridad pública pertinente encargada de establecer y gestionar el sistema de Garantía Juvenil*”, incidiendo, incluso, en que se mantenga “*el menor número de autoridades posible y determinando un punto de contacto único para comunicar a la Comisión Europea sobre la aplicación de la Garantía Juvenil*”.

Pese a las referencias a las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas en esta materia, y pese a las reglas de coordinación que mínimamente delega en la citada Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales, parece claro que la Ley muestra su preferencia por una gestión centralizada del sistema de garantía. Al menos, sitúa en un ámbito central los objetivos y medidas que regula y también los procedimientos.

La opción legal, por consiguiente, vira, en gran medida. De un modelo descentralizado de gestión de la política activa de empleo, se pasa a un modelo de recentralización de una cuestión que, como decimos, se había dejado en el ámbito de las comunidades autónomas y que, además, podría ser concurrente –y no necesariamente coherente– con las medidas ya reguladas por las mismas en el ámbito genérico de lo que también denominan garantía juvenil.

4. UNA VALORACIÓN CRÍTICA DE LA CONFORMACIÓN LEGAL DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

La regulación legal del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, partiendo de sus antecedentes, conlleva plantearse cuál es el auténtico significado del mismo. Como hemos visto, está claro cuál es su origen, su génesis y los presupuestos de que parte; sin duda, también, su causa; incluso, su motivación aparentemente obvia dadas las cifras de desempleo de jóvenes sin titulación académica.

Pero, una vez que la norma da lugar a la regulación legal del denominado Sistema Nacional de Garantía Juvenil –e independientemente de su implantación a través de un mero informe gubernamental–, siempre queda por plantearse cuál es el auténtico significado de este nuevo Sistema Nacional. Y, sobre todo, si responde realmente a la finalidad con la que la Unión Europea diseña la denominada Garantía Juvenil.

La norma legal no aporta una definición clara del Sistema que pretende regular. Sólo podríamos entender que remite a la documentación previa, incluida su referencia comunitaria. Nos encontramos con una

mención genérica a su objeto –descriptiva del contenido regulador de la norma– y a su ámbito de aplicación subjetiva vinculada, por una parte, a los agentes que la norma pretende involucrar en el nuevo Sistema –particularmente los sujetos privados–, y, por otra, a los potenciales beneficiarios, que requerirá de alguna precisión posterior en los propios objetivos del Sistema que también recoge la Ley. Finalmente, la norma alude a unos principios generales que aportan poco más que la promoción declarada de colaboración, diálogo y consenso de las partes interesadas para conseguir “*la integración coherente de las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de los jóvenes*”, además de garantizar la implantación y aplicación del Sistema en todas las comunidades autónomas.

La efectividad del Sistema dependerá de la concreción de las medidas que genéricamente se definen en sus objetivos y de los resultados que, recurrentemente, se afirma que se van a evaluar; tanto aquí como cuando se presenta en paralelo –a través de un instrumento normativo como es un Real Decreto– la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Sin embargo, como vemos, la norma adolece claramente de concreción. Sólo en algunos aspectos muy determinados se aporta un grado de concreción. Pero esta concreción se refiere a medidas específicas –por otro lado recurrentes– en materia de fomento de la contratación indefinida para los incluidos como beneficiarios; modificaciones normativas para intentar cohonestar medidas de fomento precedentes con los beneficiarios del Sistema; y en relación con aspectos puramente procedimentales del Sistema –creación de fichero e inscripción en el mismo–. En la definición del resto de objetivos y en las medidas para implementarlos, la norma no concreta.

Esta falta de concreción puede conllevar una devaluación original del Sistema. La exclusión de los procedimientos del propio Sistema Nacional de Empleo refleja en paralelo una desconfianza del mismo por parte del propio legislador. Todo esto hace que surja una pregunta clave: ¿qué aporta como auténtica novedad la creación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil que no estuviese ya prevista en la Ley de Empleo –sucesivamente reformada en aspectos instrumentales como recoge la propia Ley 18/2014–?

Puede quedar la idea de que la creación y la regulación del Sistema asume la función de ser mero instrumento para canalizar la aportación de la Unión Europea a este fin, siendo excesivamente deudor de su esbozo comunitario.

Si es así, y se obvia la integración de los agentes de empleo, de la formación y la empleabilidad y del acceso real y efectivo a un empleo de calidad (junto con otros instrumentos –incluso no formales como el aprendizaje y la realización de prácticas adecuadas–) nos podemos encontrar con un instrumento más de frustración en la gestión del empleo.

Pero, además, se establece una exclusión de los canales de gestión de empleo público que puede conllevar, al tiempo, la exclusión de otras funciones del Sistema Público, como es, fundamentalmente, la del control del empleo o la más básica del registro de desempleados. No queremos creer, antes al contrario, que esta sea una pretensión querida por el legislador; creemos que busca simplemente una gestión diferenciada y más ágil, pero no se ha analizado seguramente los efectos de cómo computar el registro de desempleados beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil que no tienen por qué estar inscritos como demandantes de empleo en el Sistema Nacional de Empleo.

Por todo ello, también desde la perspectiva de la creación del fichero –única novedad real a la postre–, se plantea qué valor añadido aporta el mismo; si no podría haberse instrumentado a través de los cauces del propio Sistema Público de Empleo Estatal, cuyas últimas reformas –de la Ley de Empleo– inciden pretendidamente en una concepción global de su cartera de servicios tal como dispone la modificación introducida por la propia Ley 18/2014 –art. 114, once y doce–.