

## XXXIV CURSOS DE VERANO EN SAN SEBASTIAN XXVII CURSOS EUROPEOS

**Tema: *Dificultades de la juventud vasca para el ejercicio efectivo de sus derechos de ciudadanía, especialmente los ligados a la construcción de su proyecto de vida autónoma***

### LOS DERECHOS DE LOS JÓVENES Y EL DESAFÍO DE ESTUDIAR Y DE TRABAJAR PARA ACCEDER A UNA CIUDADANÍA ACTIVA EN UN CONTEXTO DE ALTAS TASAS DE DESEMPLEO

Dr. Juan Pablo Landa Zapirain  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

#### INTRODUCCIÓN

Es una opinión generalizada, entre los principales organismos internacionales<sup>1</sup> y entre los analistas del mercado de trabajo, que los jóvenes han sufrido, más que ningún otro colectivo, el impacto de la gran recesión financiera y económica de 2008<sup>2</sup>. También hemos observado que una de las consecuencias de la crisis ha sido la toma de conciencia por parte de las autoridades públicas de la UE del incierto futuro de las jóvenes generaciones, lo cual a su vez ha justificado en muchas ocasiones la defensa de la necesidad de reformas de nuestros mercados de trabajo nacionales, por ejemplo a la hora de facilitar las condiciones de despido a modo de incentivo de una mayor contratación laboral por parte de las empresas<sup>3</sup>. Por otra parte, es otro hecho extendido en la opinión pública que las reformas han sido impuestas por las autoridades europeas a los países que tenían un elevado desempleo y tasas desorbitadas de desempleo juvenil, como era y sigue siendo el caso de España.

Así que, entre otras muchas enseñanzas que nos ofrece la crisis de 2008 (o de 2007, si arrancamos del episodio inicial de la quiebra de Lehman Brothers en Estados Unidos), voy a partir, a la hora de abordar este ensayo, de esa opción política de las autoridades europeas por priorizar el tema del futuro laboral de los jóvenes. Esa toma de conciencia política a nivel comunitario es la que ha llevado a aprobar nuevas propuestas reguladoras - financieramente sostenidas con fondos europeos- como es el caso de la Iniciativa de Garantía Juvenil.

---

<sup>1</sup> Vid. OIT, *World of work Report 2012: Better Jobs for a better economy*, International Labour Office, 2012; OCDE, *Employment Outlook*, Paris, 2010.

<sup>2</sup> Verick, S. *Who is hardest during financial crisis?. The vulnerability of young men and women to unemployment in a economic downturn*, IZA Discussion paper nº 4359, Bonn, 2009.

<sup>3</sup> En los países del sur de Europa la mayoría de las reformas planteadas para luchar contra la crisis han afectado al Derecho del Trabajo, y muy en particular, al régimen del despido (Tiraboschi, M., 2014, p.6)

En primer lugar, situaremos la actualidad del tema de los derechos de los jóvenes en el contexto constitucional, como paso previo -en segundo término- al análisis del grado de generalización del problema del desempleo de los jóvenes a nivel internacional, para enfocar a continuación el abordaje de este problema crucial en el proceso de adquisición de la plena ciudadanía política, social y económica de los jóvenes por parte de las instituciones comunitarias y su traslación a nuestro ámbito nacional.

El elemento central de ese proceso que se denomina la emancipación de la persona joven es la gestión inicial de la transición entre la etapa educativa y el trabajo. Utilizo el término trabajo -y no el de empleo- porque la temática que subyace a estas transiciones entre etapas vitales con el fin de adquirir plena autonomía y, en definitiva, alcanzar la verdadera emancipación de la persona joven no depende esencialmente, en mi opinión, de la consecución de un empleo asalariado estable, de calidad y bien remunerado, sino de la adquisición de las competencias que hagan de la persona joven una persona capaz de autogestionar su vida, -mediante la activación de sus capacidades con iniciativa y trabajo- así como de responder de las decisiones que tenga que adoptar a lo largo de las distintas etapas, (más allá de la inicial etapa formativa) y ante los diferentes desafíos que en ellas vayan surgiendo.

Evidentemente hablamos de jóvenes y no de personas adultas con amplia experiencia de vida. Por eso, estas transiciones en la etapa joven de la vida deben ser asistidas o supervisadas por el entorno familiar, si lo hay, y tienen también que estar garantizadas, en todo caso, por un marco igualitario de posibilidades instrumentales y de medidas de apoyo desde los poderes públicos. Para ello, esa esencial responsabilidad pública a la que obliga la Constitución española no puede limitarse al fomento de la contratación laboral de los jóvenes, sino que debe abarcar también, como veremos a continuación, el buen resultado de la etapa de formación inicial con la formulación jurídica de un auténtico estatuto de estudiante, públicamente protegido y financieramente dotado. Por ello, nos referiremos en este ensayo sucesivamente al grado de desarrollo y a las imperfecciones de ese estatuto de estudiante, y muy particularmente al derecho a la remuneración de la actividad de estudio con resultados, así como al funcionamiento de nuestras instituciones de orientación, colocación y recualificación profesional o formación para el empleo. Todos ellos serán parámetros que nos permitan juzgar el grado de cumplimiento por parte de nuestros poderes públicos del mandato constitucional de la participación de los hombres y mujeres jóvenes en la vida pública.

## **1. La persona joven como sujeto de derechos constitucionales**

Una rápida observación de nuestro texto constitucional de 1978 nos ofrece un panorama, prácticamente único en el mundo por su ejemplaridad, sobre la concretización de los derechos de ciudadanía española, y en consecuencia también de los derechos de los jóvenes ciudadanos y ciudadanas españoles.

La Constitución alude directamente a la juventud en dos artículos de su parte dogmática. En primer lugar, el artículo 12 establece la mayoría de edad a los 18 años, y en segundo lugar, el artículo 48 mandata a los poderes públicos promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

El primero de estos preceptos no deja de plantear consecuencias paradójicas en el contexto de nuestro sistema. Así, se fija, por un lado, la edad de 18 años como la que se corresponde con la plena capacidad y autonomía de las personas para obrar y actuar en los planos público y privado, como edad de acceso a la ciudadanía plena (derecho al voto y representación política, por ejemplo). Sin embargo, ello no obsta para que se pueda trabajar a partir de los 16 años (según se establece en el artículo 6 de la Ley Estatuto de los Trabajadores, en adelante LET), lo que en el marco de las relaciones laborales provoca una situación de vulnerabilidad especial del jovencísimo trabajador en ausencia de la garantía completa de los derechos correspondientes a una ciudadanía plena, además de otras consecuencias nada desdeñables hoy en día, como son la necesidad de compatibilizar –a través de la intervención pública- el ejercicio del derecho al trabajo (artículo 35 CE) con el de la educación y formación (artículo 27 CE), por ejemplo en el acuciante caso de los *NEETs* (acrónimo inglés que se corresponde en castellano con el término *ninis*- “*ni estudia ni trabaja*”), cuando de menores sin formación de ninguna clase se trata.

De ahí que fuera necesaria una intervención comunitaria de la Unión Europea (UE) para regular la actividad laboral de los jóvenes. Me refiero a la Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, donde se distinguen tres categorías de jóvenes: niño/a, adolescente y joven, cuya utilización conceptual debería generalizarse a otros ámbitos de nuestro análisis del tema, pues, a mi juicio, se trata de una acertada clasificación de las situaciones vitales de la persona joven en atención al dato de la edad.

De acuerdo con la referida norma, se entiende por *niño o niña* cualquier joven menor de quince años, o que aún esté sujeto a escolaridad obligatoria. Es *adolescente* cualquier joven de quince años mínimo, y menor de 18 años, que ya no está sujeto a escolaridad obligatoria. Aunque la Directiva aborda las condiciones de trabajo de los jóvenes menores de 18 años, esta distinción entre jóvenes, adolescentes y niños es muy útil también para los fines que persigo en este ensayo. A esa diferenciación sería preciso añadir -para su generalización más allá de la circunstancia de que se trate de un joven trabajador asalariado- el supuesto de *joven en formación remunerada* (“*o que continua una etapa formativa especializada remunerada*”), con el alcance que más adelante trataré de ilustrar.

Estas categorías de jóvenes de la citada Directiva comunitaria están funcionalmente dirigidas a regular unas obligaciones básicas de formación, seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras jóvenes, pero creo que son igualmente útiles a efectos de situar el panorama de derechos y cargas que

conlleve la condición del ciudadano o ciudadana joven, porque a fin de cuentas, es en cuanto ciudadana o ciudadano, libre y autónomo, para el que se conforman las garantías del sistema público de derechos destinados al ejercicio de la ciudadanía política, económica, social y cultural, como consagra la Constitución. En resumen, dichas garantías solo se hacen plenas al alcanzarse la edad de 18 años.

Efectivamente, el artículo 48 CE<sup>4</sup>, ubicado en el Capítulo III del Título I de la Constitución, que habla de los principios rectores de la política social y económica, no contempla, habida cuenta de la mencionada ubicación sistemática, un derecho subjetivo. Su regulación de detalle como tal, y la subsiguiente generación de derechos subjetivos, es una tarea que corresponderá al legislador ordinario –estatal o autonómico, en función del concreto ámbito competencial afectado-. Además, el alcance de este principio rector consagrado en el artículo 48 CE debe también impregnar e inspirar en sus orientaciones a todas las actuaciones de los poderes públicos, que, en ese sentido, tienen la obligación constitucional de diseñar, de acuerdo con sus respectivas competencias y mediante distintas políticas públicas, acciones destinadas a la consecución de la participación e inserción de los jóvenes en las distintas facetas de la vida social. Del mismo modo, el mencionado Capítulo III recoge igualmente a otros colectivos ciudadanos, como son las personas con discapacidad (artículo 49 CE), las personas mayores (artículo 50 CE) o los consumidores (artículo 51 CE), categorías de ciudadanía que requieren todas ellas, por su especial vulnerabilidad, de una atención singular por parte de los poderes públicos.

Así pues, es en el nivel de desarrollo de este mandato constitucional dirigido a los poderes públicos donde podemos situar el juicio de valor sobre lo ejecutado en estos 35 años en torno a las políticas públicas para la juventud. La pregunta a responder será: ¿Qué han hecho los poderes públicos para que los jóvenes en cuanto ciudadanos plenos -o *casí* plenos (en el sentido antes expuesto en relación con la minoría de edad legal)- hayan desarrollado su libertad y autonomía en plenitud, a través de la participación política, cultural, social, así como contribuyendo eficazmente al desarrollo de la economía del país, en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos y ciudadanas españoles?

Dicho esto, tampoco debemos soslayar el hecho de que, de todas formas, los jóvenes en cuanto personas que residen en este país tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y a la protección de su dignidad, teniendo en cuenta los derechos inviolables que son inherentes a ella, especialmente los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la libertad de ideas y creencias (artículo 16 CE), al honor, a la intimidad personal y propia imagen (artículo 18.1 CE), o a ser tratados en igualdad con respecto a los demás ciudadanos (artículo 14), tal y como nuestra doctrina judicial constitucional ha establecido reiteradamente (por todas, ver la STC 53/1985; F.J. 8º).

---

<sup>4</sup> *“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”*

En Europa, tanto el Libro Blanco sobre la Juventud relativo a un marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud, como después la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 (que adoptaba las conclusiones de dicho Libro Blanco), planteaban un enfoque plural e interrelacionado sobre la participación, la información, el voluntariado y una mejora de la comprensión y comunicabilidad hacia el colectivo joven. Con el advenimiento posterior de la crisis financiera, ese enfoque integrado de las distintas actuaciones quedó trastocado, orientándose hacia la cuestión central del empleo<sup>5</sup>. En España, con el advenimiento de la crisis e, incluso antes, con la adopción de la Estrategia Europea del Empleo, rápidamente el problema del desempleo juvenil adquirió una centralidad total, eclipsando las otras dimensiones del planteamiento de acciones integradas sobre la juventud.

Así pues, en la actual coyuntura nacional y europea, ante los escalofriantes datos de desempleo juvenil que se manejan en nuestro país, de todos los derechos enunciados –y en igualdad de tratamiento prioritario con el derecho a la educación (en sistemas educativos de calidad adaptados a las necesidades del mercado laboral)-, tal vez sean precisamente el derecho al trabajo (art.35 CE) y el derecho a una protección contra el desempleo (art.41 CE) los más urgentes y necesitados de materialización efectiva y de actuaciones eficaces desde los poderes públicos.

## **2. El estatuto laboral de la persona joven como problema: dimensión internacional y nacional**

El desempleo juvenil es un problema de relevancia mundial, ya que tiende a aumentar progresivamente desde hace tres años. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a nivel mundial la cifra habría alcanzado los 73,4 millones en 2013. A nivel europeo, la tasa de desempleo juvenil europea (de 15 a 24 años) era más del doble que la tasa del resto de personas desempleadas (25-64 años)<sup>6</sup>.

Esta cuestión se ha situado, desde hace relativamente poco tiempo, en un lugar preeminente en las discusiones de los foros internacionales y muy particularmente en el ámbito europeo. Sin duda, lo es en el caso de los trabajos de la OIT, desde que aprobó su *Estrategia para el Trabajo Decente* o la *Declaración para el milenio* del año 2000, hasta la reciente *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*, adoptada en la 93ª Conferencia Internacional, celebrada en junio 2005, donde se instaba a adoptar un “*enfoque integrado y coherente que combine intervenciones a nivel macro y microeconómico y que esté orientada tanto a la oferta y la demanda de mano de obra como al volumen y la calidad del empleo...mediante una combinación de políticas sociales, de empleo y económicas equilibrada, incluidas las políticas comerciales, industriales, de formación y salariales nacionales*”.

---

<sup>5</sup> La Resolución del Consejo de 27-11-2009 establecía como prioridad temática general de la Estrategia de cooperación con la juventud el empleo juvenil.

<sup>6</sup> 23,3% frente al 9,4%, según la OIT “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro”. Ginebra 2013.

En la *Resolución de la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo, sobre la crisis del empleo juvenil: una llamada a la acción*, celebrada en 2012<sup>7</sup>, se insta, entre otras muchas medidas, a corregir los desajustes entre los puestos de trabajo disponibles y las competencias de los jóvenes; a alentar la iniciativa empresarial juvenil con el fin de impulsar el crecimiento de empresas sostenibles, entre ellas, se menciona a las cooperativas y a las empresas sociales y colaborativas; a crear alianzas de colaboración innovadoras con múltiples actores, y con la exigencia de un acompañamiento, evaluación e informes de las políticas y programas públicos implementados, los cuales deben dedicar la máxima prioridad al empleo juvenil, elaborando, con la participación de los interlocutores sociales, planes de acción nacionales integrados, con plazos definidos y objetivos medibles.

En el ámbito de la Unión Europea la preocupación es detectable con ocasión de la elaboración del *Libro Blanco sobre juventud*<sup>8</sup> y la posterior Comunicación de la Comisión Europea de 25/10/2004, así como la Resolución del Consejo Europeo de 27/06/2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud -basado en el método abierto de coordinación-, centrada en cuatro ejes de actuación prioritarios: la participación de la juventud, la información, las actividades de voluntariado y el mejor conocimiento de los anhelos y deseos de este colectivo joven. Como ya hemos dicho anteriormente, no fue hasta el Consejo Europeo de 2 y 23 de marzo de 2005, cuando la prioridad se orientó al empleo, la formación, la movilidad, como factores de integración social, y así se fijaron estas prioridades dentro de la definición de las estrategias europeas sobre el empleo (conocida como *Estrategia de Lisboa*), así como en la *Estrategia para la Inclusión Social*, el programa de trabajo “*Educación y Formación 2010*”, la *Agenda para la Cultura*, o la *Estrategia de Salud*.

Este enfoque plural y multidimensional del tema juventud, queda definitivamente consagrado en la *Estrategia UE para la Juventud 2010-2018*, basada en ciclos trianuales, que se orienta a cubrir dos objetivos bien interrelacionados entre sí: por un lado, la creación de más oportunidades de empleo y educación en igualdad, y por otro lado, la promoción de la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad.

El advenimiento de la crisis económica hizo que en el Consejo Europeo de 27/11/2009 se adoptara una resolución, por la que se daba prioridad temática general para la cooperación europea en el ámbito de la juventud al empleo juvenil. Desde entonces, el tema ha estado permanentemente en las agendas europeas, hasta que finalmente en el Consejo Europeo de 5 de diciembre de 2012 se aprueba un paquete de medidas sobre el empleo juvenil: una primera, en relación con un marco de calidad para los periodos de prácticas, adoptada como Recomendación

---

<sup>7</sup> Elaborada sobre la base del Informe titulado “La crisis del empleo de los jóvenes: Actuemos ya”. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_176940.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf)

<sup>8</sup> Bajo el título “Un nuevo impulso para la juventud europea, de 21 de noviembre de 2001”(COM (2001)681 final).

del Consejo, de 10/03/2014<sup>9</sup>. La segunda, con el anuncio de una *Alianza europea para la formación de aprendices*, que se pone en marcha el 2/07/2013 con una declaración suscrita por la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo y las Confederaciones europeas de sindicatos y de empresarios. En tercer lugar, con la propuesta de establecimiento de una *garantía juvenil*, con un importante apoyo financiero por parte de la UE, la más conocida de todas estas medidas, que desarrollaremos en el apartado siguiente.

### **3. La Iniciativa de Garantía Juvenil en la UE, específicamente para jóvenes menores de 25 años en España**

#### **A) Surgimiento a nivel europeo**

La Comisión Europea manifestó en su día que el desempleo juvenil constituía un auténtico despilfarro de capital humano<sup>10</sup>. Según datos manejados por el Parlamento Europeo en 2013<sup>11</sup>, se calculaba que existían en Europa en torno a 14 millones de jóvenes menores de 29 años que ni estudiaban, ni trabajaban (y entre ellos, más de 7 millones menores de 25 años, según la Comisión Europea), a lo que contribuye notablemente la situación de España, donde la tasa de desempleo juvenil ronda el 45% de los menores de 25 años (según datos del último trimestre de 2012, en plena crisis).

La respuesta europea vino de la mano de la Recomendación adoptada por el Consejo Europeo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (YEI, en sus siglas en inglés)<sup>12</sup>. Antes se habían publicado la Comunicación de la Comisión Europea, titulada "Iniciativa sobre empleo juvenil"<sup>13</sup>, así como una dotación económica de más de 6000 millones de euros para el periodo 2014-2020, decisión adoptada por el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013<sup>14</sup>. **En definitiva, se trata de una**

---

<sup>9</sup> El concepto de prácticas utilizado en esta Recomendación abarca los periodos limitados de prácticas que completan la formación o tienen por objeto adquirir experiencia práctica y profesional, para así facilitar la transición a un empleo de calidad, ya sean remuneradas o no. No incluye la que forma parte de los planes de estudios formales, ni las prácticas regladas por la legislación de cada Estado para acceder a una profesión determinada.

<sup>10</sup> Comunicación Comisión europea de 5/09/2007, "Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad", COM (2007) 498, p.5.

<sup>11</sup> Resolución del Parlamento europeo de 11/09/2013, "Cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones" (2013/2045 (INI)).

<sup>12</sup> Youth Employment Initiative (YEI), aprobada el 22/04/2013 (2013/C 120/01).

<sup>13</sup> COM (2013)0144 fin.

<sup>14</sup> Financiada a partes iguales por los Presupuestos de la UE y por el Fondo Social Europeo (FSE), a cuyo efecto se enmienda el art.22a del Reglamento nº1304 /2013 sobre el Fondo social Europeo (Propuesta de 4/02/2015 (COM(2015)46 final). De hecho, la Comisión Europea ya ha decidido adelantar 1.000 millones de euros este mismo año 2015 que se espera pueda financiar medidas para ayudar a unos 650.000 jóvenes este mismo año. De acuerdo con la situación del desempleo juvenil en España, que tiene la tasa más alta de toda Europa, con un 50,1% de jóvenes desempleados menores de 25 años, dentro de una tasa general de desempleo del 23% de la población activa solo superada por Grecia, y que corresponde a un total de unos 780.000 jóvenes, la UE desembolsará un anticipo de 283.048.895 millones de euros de los más de 943 millones que corresponderían a España, casi 1/6 del total de la Acción financiera europea. Otro tanto será reembolsado en estas mismas fechas por los Programas del FSE, lo que elevará el dinero europeo disponible en España durante el año 2015 a más de 566 millones de euros.

iniciativa que busca garantizar a todos los jóvenes menores de 25 años, se hallen o no inscritos en las oficinas de empleo, o bien una oferta concreta de empleo, o bien una oferta de formación personalizada, de aprendizaje o prácticas, en un plazo de 4 meses posteriores al término de sus estudios o tras quedar en desempleo. Para ello, España dispone de una financiación Europea de casi 2000 millones de euros proveniente a partes iguales del YEI y del FSE.

Así pues, para recibir esta financiación especial europea, **cada país de la UE debe elaborar un Plan nacional para establecer un sistema de Garantía Juvenil propio y adaptado a su peculiar situación, con el fin de poder recibir los Fondos previstos por la UE para desarrollarlo.** Algunos países como España, Irlanda e Italia ya lo han presentado<sup>15</sup>, como también lo hicieron Alemania, Austria o Dinamarca, con tasas de desempleo juvenil muy inferiores a los anteriores países mencionados. Actualmente son 20 los países europeos *elegibles* (del inglés *elegibles*: que cumplen los criterios), entre los que ya se ha procedido a repartir los Fondos presupuestados para el YEI (un total de 6,4 mil millones de Euros).

**La Garantía Juvenil se configura jurídicamente como un derecho subjetivo de muchos jóvenes** (el término garantía ofrece pocas dudas sobre su calificación jurídica) –aquellos que cumplan con los requisitos establecidos en los Planes nacionales de aplicación-, **a una determinada prestación de activación (colocación o formación, o de ambas) por parte del Servicio Público de Empleo o de otros sujetos públicos o también privados**, tales como agencias de colocación privadas o empresas de trabajo temporal (ETTs), previamente concertadas mediante convenio con la Administración de Empleo correspondiente (SEPE o Servicio Público Autonómico de Empleo).

Al tratarse de un derecho subjetivo es lógico que **los Planes nacionales perfilen con sumo cuidado, cautela y detalle, el ámbito subjetivo de la Garantía Juvenil**: entre otros, la edad (es de suponer que, si se está a punto de alcanzar el límite de edad, se le otorgará mayor preferencia), el nivel de formación alcanzado (cuanto mayor sea, menor será la prioridad), etc.

Por lo que respecta a la implementación de estas cuestiones en el Plan nacional desarrollado en España, podríamos discutir la oportunidad de la decisión española de centrar el campo de actuación del instrumento de Garantía Juvenil solamente entre los jóvenes que ni estudian ni trabajan (NEETs en inglés), menores de 25 años, desvinculando la acción YEI de su función facilitadora de las transiciones entre el fin de los estudios y la obtención del primer empleo, al dar prioridad a la activación de los que no hacen nada (los conocidos como *ninis*). De este modo, los que estudian o se forman se verán privados de los complementos salariales o de formación financiados con cargo al YEI, por no ser prioritaria su atención. Se trata de instrumentos que, sin embargo, son esenciales para implementar eficazmente esa transición al trabajo en términos constitucionales,

---

<sup>15</sup> El Gobierno de España elaboró y presentó su plan de implementación de la Garantía Juvenil en diciembre de 2013 [http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-juven/destacados/plannacionalgarantiajuvenil\\_es.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-juven/destacados/plannacionalgarantiajuvenil_es.pdf)



sobre todo, si contemplamos el mercado de trabajo que ha surgido de la postcrisis: precario, a tiempo parcial y con muy bajos salarios. A todas luces, aun creciendo económicamente, España tiene una insuficiente oferta de empleo, sin calidad y sin correspondencia con las aptitudes profesionales y la cualificación adquirida por un buen número de jóvenes que, una vez más, quedan al margen de las políticas públicas de fomento de la economía, desoyéndose el mandato constitucional a la promoción de la participación libre y eficaz del joven en el desarrollo social y económico. Un análisis más detallado de esta crítica será desarrollado posteriormente.

En cuanto a la tipología de medidas que componen la Garantía juvenil también varían mucho en función de las particularidades de los países. La idea general es que estas medidas, para que resulten eficaces, deben permitir ofrecer una orientación personalizada a cada joven, planes de actuación individuales en una fase lo más temprana posible, incluidos programas educativos de segunda oportunidad para quienes abandonaron la formación elemental antes de tiempo, y un compromiso contractualizado, por parte del joven destinatario de la medida, de cumplir con la garantía proporcionada.

## **B) Implementación en España**

En el caso de España, el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, primero, y más adelante la *Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, dedica su Título IV al régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En esta ley se recogen muchas de las 100 medidas de la *Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, aprobadas en febrero de 2013 e incorporadas 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*.

Como principal novedad con respecto a lo que han sido las actuaciones tradicionales de las políticas españolas sobre el empleo (incentivos fiscales y bonificaciones de cuotas empresariales de la Seguridad Social para favorecer la nueva contratación laboral), está la **prioridad dada al emprendimiento, es decir, al apoyo al trabajo autónomo, y no solo al trabajo asalariado, como instrumento principal para lograr la mejora de la situación social de los jóvenes**. En esta línea se incluyen como medidas, la reducción inicial de la carga fiscal correspondiente a la iniciación del emprendimiento, o la reducción de los costes iniciales de inscripción del emprendedor en el sistema de Seguridad Social, la compatibilización del cobro de prestaciones de desempleo con el trabajo por cuenta propia durante los primeros meses de inicio de la nueva actividad, y también la posibilidad de suspender y reanudar en su momento la prestación de desempleo, si fracasa la estrategia de emprendimiento.

También era una idea innovadora en el panorama de las políticas de empleo en nuestro país, la del **fomento del trabajo a tiempo parcial con vinculación formativa**, dirigido a jóvenes menores de treinta años sin experiencia profesional, o

sin titulación, parados de más de un año, subvencionado, cuando se acredite con una formación certificable de al menos 90 horas de duración anual (Gala Durán y Valverde Asencio, pp. 179 y ss.). También eran destacables sus deficiencias, especialmente el empecinamiento español de fomentar la contratación de duración determinada -ahora bajo el subterfugio de un periodo de prueba largo de uno o más años-, o la inexistencia de programas públicos articulados y específicos de primera experiencia profesional o de formación en alternancia, o la postergación del control del fraude y de los abusos, ante la situación de emergencia laboral vivida en la crisis, que con la previsible salida de esta crisis tampoco parece que vayan a revisarse.

Aunque el tema no sea nuevo, llama igualmente la atención **la potenciación del papel de las ETT**, no solo en la **intermediación laboral**, para lo que se les autoriza a utilizar modalidades contractuales como los contratos de aprendizaje y prácticas, sino **para organizar y prestar los periodos de formación complementarios al trabajo**, especialmente en el caso de los contratos formativos celebrados por microempresas, lo cual rompería con la lógica de la formación en alternancia (Calvo Gallego, 2014, p. 141).

Si bien no nos hallemos ante una medida en sentido propio, la primera novedad que aporta el *Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil*, finalmente articulado por la referida Ley 18/2014, se refiere al **procedimiento a seguir para su consecución**. En síntesis, se trata de un procedimiento articulado en dos fases. En la primera, en un plazo de 30 días, la institución responsable tiene que identificar las características personales de la persona solicitante de la Garantía, previa su inscripción en el sistema telemático específico establecido a tal efecto, y ya operativo actualmente. A partir de su incorporación a la lista de acceso, del análisis personalizado de sus características, la persona solicitante tendrá un nivel de prioridad y se identificará el tipo de oferta de Garantía más adecuada a su perfil personal. En la segunda fase, en un plazo de 4 meses a partir de la solicitud de incorporación, en atención a los criterios establecidos y a la idoneidad de la medida prevista de acuerdo con las características de la persona solicitante, se otorgará la concreta medida de garantía.

En cuanto al **tipo de medidas** destinadas a satisfacer ese derecho a la Garantía Juvenil, éstas se configuran por la Ley 18/2014 (artículos 87 y ss.) como un **conjunto de instrumentos que constituyen el Sistema Nacional de Garantía Juvenil**. Se trata de medidas que van desde las **acciones formativas dirigidas preferentemente a la obtención de certificados de profesionalidad**<sup>16</sup> -como programas formativos de segunda oportunidad para quienes no han obtenido el certificado de enseñanza obligatoria-, pasando por **formación profesional dual** a través de los contratos de formación y prácticas, **formación en prácticas con**

---

<sup>16</sup> En tanto no se elabore el escenario plurianual y el informe anual de necesidades formativas se consideran acciones prioritarias formativas, las relacionadas con el aprendizaje de idiomas, ofimática y TICs, comunicación, conocimientos financieros, jurídicos y relativos al conocimiento del funcionamiento de las AAPP. (Disposición Transitoria 2ª Real Decreto Ley 4/2015, de 15 de marzo, de reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo).

compromiso de contratación, financiación de las prácticas no laborales en empresas, acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o vías no formales, hasta el fomento de la economía social o colaborativa, el autoempleo con ayudas públicas -a través, por ejemplo, de un servicio de apoyo a los viveros de empresas-, o el uso de reducciones y bonificaciones para nuevas contrataciones de menores de 25 años complementadas por ayudas de los Servicios de Empleo de las CCAA de en torno al 50% del SMI (salario mínimo interprofesional).

El acceso a estas medidas irá precedido por actuaciones del correspondiente servicio de empleo del tipo: orientación profesional, información laboral, acompañamiento en la búsqueda de empleo, y también de otras actuaciones, o bien similares a las anteriores, pero proporcionadas por agencias privadas de colocación conveniadas con la Administración.

Hay que precisar que para la UE, creadora de esta Iniciativa, son **destinatarios centrales de la Iniciativa de Garantía Juvenil, tanto las instituciones públicas, como los actores privados llamados a asociarse para hacer eficaces las medidas previstas.** De esta manera, están llamados a participar los interlocutores sociales, las entidades proveedoras de orientación profesional y para el empleo, los centros de educación y formación profesional<sup>17</sup>, los servicios de apoyo a la juventud, las organizaciones juveniles, las ONG, las agencias privadas de empleo, las Cámaras de Comercio e Industria, los proveedores de macro o de microfinanciación para la estrategia del emprendimiento (que novedosamente en nuestro país interviene en el marco de medidas, como hemos visto antes), o ciertas redes sociales (piénsese en el llamado *crowdfunding*), entre otras.

Se trata de una **estrategia basada en la asociación entre diversos agentes públicos y privados, para lo que parece imprescindible diseñar previamente ventanillas únicas o puntos únicos de atención, de control y seguimiento de las acciones emprendidas** con cada joven solicitante y prestada desde cada uno de los agentes implicados, así como para concentrar la información y orientación a proporcionar a cada solicitante.

Los jóvenes comprendidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil son **los mayores de 16 años y menores de 25 que no estén ocupados ni integrados en el sistema educativo, y excepcionalmente las personas con discapacidad menores de 30 años.** De esta forma, con el límite general de 25 años, los menores de 30 años quedan excluidos, rompiendo una tendencia que presidía las acciones de fomento de la contratación apenas un año antes (Ley 11 /2013, de 26 de julio, a través de las modalidades del contrato de primer empleo joven o a tiempo parcial con complemento de formación, diseñadas para ser utilizadas siempre por menores de 30 años), (Megino Fernandez, 2015, pp.115, 122). España se aleja de este

---

<sup>17</sup> Es preciso recordar que el recientemente aprobado *Real Decreto Ley 4/2015, de reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo*, permite, ahora y en adelante, el acceso directo de los centros de formación acreditados y registrados a los fondos disponibles para la gestión de los planes de formación de los trabajadores.

modo de otros países europeos con un nivel semejante de desempleo juvenil, como es el caso de Italia, donde la YEI se dirige a las personas desempleadas menores de 29 años.

Para percibir la Garantía hay que solicitarla, lo que conlleva un problema añadido, el del **diseño de una o varios mecanismos eficaces** para hacer que los jóvenes contemplados por esta Iniciativa se **informen**, tomen conciencia y se inscriban en el fichero especial del Sistema Nacional de Garantía Juvenil -requisito básico para poder exigir la Garantía-, creado al efecto en los servicios de empleo públicos, y al que se puede acceder por vía telemática (administración electrónica). Además, se exigirá a los jóvenes que se inscriban tener **la nacionalidad española o europea, o bien ser residente extranjero con permiso de residencia que habilite para poder trabajar**; asimismo hay que estar empadronado en un municipio del territorio español, no haber trabajado en los 30 días naturales anteriores a la solicitud, o haber recibido acciones educativas de más de 40h mensuales entre los 90 días naturales anteriores a la solicitud, o 40h de formación profesional, dentro de los 30 días naturales anteriores. También deberán suscribir un compromiso de participación activa en las acciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil.

#### **4. La necesaria consagración de un verdadero estatuto del estudiante<sup>18</sup>**

##### **A) Por lo que respecta a los estudios universitarios**

El establecimiento y regulación de un verdadero *estatuto del estudiante* – con reconocimiento de derechos, entre otros a una remuneración, y con la correlativa exigencia de responsabilidades- es probablemente la tarea más retrasada en el quehacer por **devolver a las jóvenes y a los jóvenes la condición de ciudadanía plena**. Tradicionalmente, la fórmula de las becas de estudio para los estudiantes cuyas familias disponen de recursos insuficientes y una oferta de estudios superiores casi-gratuita han sido los sucedáneos del no reconocimiento de un verdadero estatuto de derechos al joven estudiante, un estatuto en el que se combinen ayudas económicas con precios públicos para el acceso a la vivienda o a los comedores universitarios subvencionados, en consonancia con lo que sucede en otros países de nuestro entorno europeo, o bien la combinación de remuneraciones públicas o becas privadas combinadas con préstamos personales o minijobs universitarios, al estilo americano.

La introducción del denominado *proceso Bolonia* en los estudios universitarios ha permitido abrir el cauce a una visión más acompañada con la idea de ciudadanía en la carrera universitaria. El acceso a las prácticas académicas (que da lugar a la categoría de estudiantes que en Alemania se denominan “*Praktikanten*”), como **requisito para la obtención de un título académico superior**,

---

<sup>18</sup> Inspirado en el RD 1791/2010, de 30 de diciembre, del Estatuto del Estudiante Universitario, pero completado con nuevos derechos y obligaciones, y con un ámbito subjetivo que abarque también al estudiante de formación profesional.

**implica la inclusión de las prácticas externas en el proceso formativo proporcionado por el ente académico en la etapa de formación** (Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio y Real Decreto 592/2014, de 11 de julio), pero sin remuneración garantizada, aunque se acompañe del alta en la Seguridad Social.

Ese primer contacto con el entorno laboral se complementa con el acceso a una primera experiencia profesional a través de las prácticas profesionales no laborales, reguladas por el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, que igualmente se han situado al margen de la regulación laboral, presumiblemente para no asustar o disuadir al hipotético empleador.

Otro ejemplo de exclusión del marco regulatorio laboral como mecanismo tradicional de regulación de las transiciones del estudio al trabajo lo tenemos en el ***estatuto del investigador en prácticas*** (Real Decreto 63/2011), bien con el contrato predoctoral que desarrolla aún una etapa formativa de 3er ciclo, o con el contrato de obra o servicio para la realización de proyectos de investigación, todas ellas modalidades del contrato especial de empleo público regulado por la *Ley de Ciencia* en su DA 23ª (*Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*), y por tanto colocadas al margen del Estatuto de los Trabajadores (Ballester Laguna, 2014, p. 232).

## **B) Por lo que respecta a los estudios técnicos o de formación profesional**

Tampoco es mucho mejor el panorama en el nivel de estudios técnicos o el mundo de la formación profesional. La introducción de la formación profesional dual, aparentemente siguiendo el modelo alemán de aprendizaje a través del trabajo con un estipendio económico a modo de compensación por gastos y tiempo dedicado a la actividad de la empresa que acoge al estudiante, no es el que funciona en la práctica, sino un remedo de la formación en alternancia bien conocida por algunos de nuestros centros señeros de formación profesional en Euskadi.

A lo más que se puede llegar, siguiendo la inspiración del modelo alemán de formación dual, es a la figura del estudiante de formación profesional en prácticas (*Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y Formación Profesional*, y el *Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre*, cuyo capítulo III se dedica a la formación dual por un máximo de tres años, siempre que no exista un contrato para la formación y el aprendizaje entre el estudiante en prácticas y la empresa), que se acompaña de una remuneración de tipo beca o salarial reducida. Sin embargo, una vez más, la escasez del modelo denota la falta de ambición de la tradición española, particularmente por lo que concierne a la ausencia de la figura puente del asesor de formación, como garante de que las prácticas sean realmente formativas. Se trata de un modelo de difícil generalización en España, con predominio de la pequeña empresa, pero no de implantación imposible, si empresas y autoridades educativas quisieran consensuarlo con responsabilidad.

No obstante, estas nuevas experiencias pueden esconder también un resultado negativo. Concretamente, pueden acabar suplantando al contrato de trabajo en prácticas, aquel que estaba diseñado para la adquisición de experiencia de la persona titulada en prácticas. Esta regulación puede haber entrado en decadencia, a pesar de que su utilización se ha flexibilizado enormemente, ya que el contrato en prácticas se puede suscribir hasta 5 años después de acabados los correspondientes estudios, siempre que se trate de jóvenes de menos de 30 años (artículo 13 Real Decreto Ley 4/2013). Como decía, a pesar de ello su utilización puede verse infravalorada por las empresas ante los distintos regímenes de prácticas extralaborales, peor o nada remuneradas (Costa, 2014, pp. 15,17).

##### **5. El derecho a remuneración, no ligado a la obligación salarial resultante del trabajo realizado en el marco de una relación laboral**

Lo que subyace en el fondo de este dilema, entre acceso a una retribución a cambio o no de una contraprestación de trabajo o de una carrera de seguro de desempleo, es el acceso de todo joven estudiante o en formación a una renta básica garantizada -o bien que complementara sus menguados ingresos hasta alcanzar la suficiencia de la renta básica-, que se aplicaría a todos los jóvenes estudiantes o en formación, como contraprestación a sus esfuerzos formativos para integrarse en un mercado de trabajo, que en nuestro contexto temporal y territorial, no está ofreciendo a la juventud oportunidades de emancipación que le permitan acceder a sus derechos de plena ciudadanía.

Esta idea se situaría en paralelo al tema más amplio de la renta básica universal, cuya consecución para un país como España estimo del todo inviable. No es que vayamos a imaginar en hipótesis, una sociedad convertida en una sociedad de rentistas muy estudiosos, sin trabajo ni contribución ninguna al bien general, dependiente de una clase productiva sobrecargada con impuestos. En cambio, sí se puede imaginar una renta básica garantizada para ciertos colectivos sociales, como actualmente lo constituyen ya las personas que viven en la pobreza y que disponen de la RGI, y que en lo inmediato deberían ser los jóvenes estudiantes y los jóvenes en la etapa de transición desde los estudios a la actividad remunerada.

Para ello habría que resolver muy bien el problema de su fuente de financiación, y hacerlo con rigor, sin que quepa aventurar hipótesis financieramente insostenibles, ya que salvo que encontremos fuentes de riqueza extraordinarias (como sucede, por ejemplo, en el Estado de Alaska con el petróleo que genera, y permite financiar esa renta básica para una población comparativamente mucho menor), y por paradójico que parezca, en mi opinión, esa financiación no puede provenir indudablemente más que del **trabajo**. En función de las plusvalías que se deriven de ese trabajo, se financiará a muchos o a pocos ciudadanos, y será un tema de prioridad política cuánto dinero se destine a financiar esa renta.

Naturalmente, me estoy refiriendo a una concepción del trabajo mucho más amplia de la que habitualmente se utiliza, es decir, no me refiero solamente al trabajo productivo remunerado bien gravado fiscalmente. Habría que partir de una nueva definición del trabajo humano, que abarque no solo al trabajo asalariado -o al desarrollado por los autónomos-, sino también al trabajo que sirve para la creación de ese nuevo capital social colectivo que serviría para garantizar esa renta básica temporal. Un capital social constituido para atender servicios intangibles en lo inmediato pero de interés común para toda la sociedad, como es favorecer el estudio al mejor nivel y no precisamente el abandono de la formación profesional cualificada por un empleo sin porvenir. Esa financiación podría provenir pues del dinero ahorrado en los servicios a la sociedad que se prestarían desde los propios estudiantes o por terceras personas de manera gratuita, a través de redes sociales de todo tipo. Servicios que deberían ser valorizados porque esa actividad exige un esfuerzo personal, un trabajo que como actividad transformadora cambia el entorno social para bien de muchos. Ello detraería del gasto público costes que normalmente asume y que atenderían la financiación de ese capital social, sostenido públicamente pero gestionado de manera privada. Esta idea de buscar una nueva vía de financiación de la renta de garantía estudiantil tendría una virtud esencial, la de no afectar al gasto de otros programas de protección social, especialmente los del sistema de Seguridad social.

En relación directa con la dimensión que alcanzara ese capital social tendríamos una capacidad financiera relativa que podría sostener esta determinada clase de renta garantizada<sup>19</sup>, financiada a través de ingresos provenientes especialmente de la economía esencialmente colaborativa, social y solidaria, protagonizada fundamentalmente por los propios jóvenes o por trabajadores que dedican su tiempo libre a tareas no lucrativas, también desde los programas de responsabilidad social de las empresas.

Entre tanto, el derecho a una remuneración por parte de los jóvenes sin trabajo asalariado se va abriendo camino en la práctica de la postcrisis.

Una vez más, como la denominó Schumpeter, la “destrucción creativa” de una crisis capitalista como la del 2008 ha obligado a los poderes públicos a modificar algunos elementos clave de nuestro sistema de relaciones laborales y de protección social. Nuestras relaciones laborales basadas en el intercambio básico de servicios por salario entre un empresario y un trabajador ha visto cómo el derecho a una remuneración no tiene por qué contemplarse únicamente como contraprestación a un servicio económicamente valorizable (A). En segundo lugar, la famosa incompatibilidad de base entre el trabajo remunerado y la percepción de

---

<sup>19</sup> Desde una renta máxima que fuera igual al umbral de pobreza socialmente definido (porque debería ser distinto al salario mínimo de trabajo, para no desincentivar la realización del trabajo productivo) hasta una renta mínima compatible con complementos asistenciales provenientes de la lucha contra la exclusión (actualmente gestionado por las CCAA), o con rentas de trabajo por debajo del salario mínimo anualizado, o con otros subsidios y pensiones. Entiendo que esa renta no podría ser universal, so pena de tener que cuestionar todo el sistema público de subsidios y pensiones, así como el equilibrio de nuestro modelo fiscal.

los subsidios de desempleo, típica de la construcción sistémica de la Seguridad Social como protectora de una situación personal contemplada como carencia de recursos a consecuencia de la pérdida del empleo, se ha visto obligada a flexibilizar su alcance, y más pronto que tarde terminará por imponerse una redefinición de la contingencia protegida de desempleo, so pena de que las prestaciones de desempleo salgan fuera del ámbito objetivo de protección que proporciona el Sistema de Seguridad Social (B).

#### **A) Ejemplos de fórmulas de remuneración sin contraprestación de trabajo**

Son distintas las fórmulas posibles: la conocida y tradicional de la beca, en el marco de los convenios de colaboración cooperativa con la entidad colaboradora de esas prácticas. Podrán ser otorgadas por entidades públicas o también privadas, como estipendio por compensación de los gastos de manutención, transporte u otros..., pero no por resultados productivos que incrementen el beneficio de la empresa, lo que técnicamente se correspondería con un salario efectivo. La beca opera así como alternativa al salario, o como fase previa a la celebración de un contrato en prácticas (el contrato predoctoral a partir de 3º año del investigador en formación o de doctorado, que contemplábamos líneas atrás), o también como fórmula que favorece la continuidad de la formación, sin tener que abandonarla para ganarse un salario a través del trabajo.

La cotización a la Seguridad Social (SS) de las becas..., el inicio de la carrera del seguro obligatorio de SS se hace realidad mediante el *Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre*, que incluye en el Régimen General a los que participen en programas de formación en prácticas, al margen del seguro de estudiantes (Disposición Adicional 3ª de la *Ley 27/2011*).

Otro ejemplo, menos conocido que el de la beca, es el cheque-formación, que pueden proporcionar los servicios públicos de empleo a los trabajadores desempleados que precisen realizar acciones formativas concretas para mejorar su empleabilidad (Disposición Adicional 2ª *Real Decreto Ley 4/2015*).

#### **B) Ejemplos de compatibilización de las ayudas de desempleo con el trabajo**

Debemos referirnos, por un lado, al caso de la actual regulación de lo que se denominó inicialmente la renta activa de inserción para parados que hubiesen agotado las prestaciones contributivas y asistenciales de desempleo. En su regulación actual, el artículo 228.4 del *Texto Refundido por el que se aprueba la Ley 1/1994, General de la Seguridad Social (LGSS)*, en la redacción dada por el *Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre*, se regula el programa de Activación para el Empleo, pensado para los parados de larga duración. Esta renta se denomina de acompañamiento al parado, quien se somete a un programa de activación para el empleo con medidas de orientación, formación, recualificación o reconocimiento de la experiencia laboral, que junto con la ayuda económica contribuirá a la reinserción laboral de los desempleados.



Lo interesante de este nuevo enfoque de algunos subsidios especiales del régimen de desempleo es que, al no tratarse tanto de un subsidio para atender a sus necesidades vitales, sino de otro tipo de ayuda activadora del demandante de empleo o formación para el empleo, tenemos como resultante su compatibilidad con el desempeño de una actividad por cuenta ajena. De esta manera, la ayuda económica pública se mantendrá en situaciones de contratación temporal o precaria, sirviendo al mismo tiempo de incentivo a los empleadores a la hora de cubrir determinados puestos, ya que podrán minorar el salario a percibir hasta el montante de la ayuda complementaria (Fernández Orrico, FJ. p.142).

Esta idea ya estaba en la legislación sobre desempleo con anterioridad (desempleo parcial, etc.) y se asemeja sobre todo a la puesta en marcha por la *Ley 11/2013, de 26 de julio*, cuyo artículo 3 permite que los jóvenes menores de 30 años puedan compatibilizar la percepción de la prestación de desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia (de acuerdo o la nueva redacción, esta vez, del artículo 228.6 LGSS).

## **6. La organización institucional de los servicios de empleo: guiar la transición de la educación al empleo o a la activación laboral de la persona desempleada**

La realización eficaz de la Iniciativa de Garantía Juvenil requerirá de la existencia previa de un sistema eficiente y en buen funcionamiento de los servicios de empleo, sistema que, como es conocido, deja mucho que desear en este país. El sistema español coordinado y funcionalmente descentralizado –salvo en la gestión de las prestaciones de desempleo- ha provocado la existencia de distintos mercados de trabajo, tantos como territorios autonómicos tenemos, cada uno con su particular tasa de desempleo. Sin embargo, la movilidad interregional apenas existe y es curiosamente la movilidad internacional no dirigida la que predomina. En cambio, en Alemania, un país federal, los servicios de empleo se concentran en la Agencia Federal de Empleo, la cual concentra no solo las labores de gestión del desempleo, sino la orientación, la formación para el empleo y la colocación.

Un ejemplo de cómo funciona nuestro sistema nacional de empleo coordinando las competencias y funciones distribuidas entre el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) y las respectivas SPECCAA (como Lanbide en Euskadi) es la confección anual del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE). El PAPE es aprobado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que reúne a los responsables de trabajo de las consejerías autonómicas y del Ministerio de Empleo, para ser trasladado al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo donde están representados los interlocutores sociales y patronales para informarlo, aunque de acuerdo con las manifestaciones de los sindicatos<sup>20</sup>, rara vez se tienen en cuenta sus opiniones.

El Plan (PAPE) adolece de una falta de evaluación real de los programas y medidas ejecutadas por las CCAA y el SEPE durante los anteriores planes anuales.

---

<sup>20</sup> Vid. Las Observaciones conjuntas de UGT y CCOO al plan Anual de Política de Empleo para el 2015, en Rev. de Derecho de las Relaciones Laborales, nº 2, p.217 y ss.

En los Planes de Actuación del Sistema Nacional de Empleo se acuerdan –sobre todo con las CCAA- instrumentos y contenidos, pero no se aclara qué agente privado o público prestará los concretos servicios, a qué ámbito poblacional irán destinados, o con qué recursos se va a contar. Diseñados de esta forma, el resultado de cada acción programada dependerá de cada servicio autonómico y de la dotación que se le asigne. Una vez más, prima el voluntarismo y dependerá de la profesionalidad de los agentes su mejor o peor ejecución, pero, en realidad, no existe una auténtica coordinación y cooperación en permanente comunicación y traslado de información entre servicios de las distintas CCAA y de éstas con el SEPE. No se trata de una acción pública descentralizada, sino de diversas y distintas acciones públicas territoriales. Todo ello es susceptible de ser corregido, pero seguimos estando lejos de ser eficientes en la utilización de los recursos públicos nacionales y comunitarios.

A la escasa y deficiente interconexión de los servicios autonómicos y centrales del sistema de empleo se añade la menor coordinación aún con otros agentes que actúan en el mercado de trabajo y a los que la reforma les otorga un papel cada vez mayor, en detrimento del servicio público de empleo. A nivel de cada CCAA, el SEPE se ocupa principalmente de la gestión de las prestaciones de desempleo, contributiva, asistenciales y extraordinarias, además de albergar las oficinas EURES. Por otra parte, en Euskadi, Lanbide se ocupa de los servicios de orientación, formación y colocación. Me pregunto si no sería más funcional y eficaz compartir o transferir la orientación y colocación, al igual que la programación de las prácticas no laborales o la entera formación dual, a unas oficinas de información y orientación juvenil de carácter local o comarcal – inspiradas, por ejemplo, en los *job centers* alemanes-, que servirían como punto de concentración único a nivel territorial, lo cual solo por su simplicidad y proximidad ya atraería la colaboración de las empresas y de sus organizaciones, asociaciones, cámaras de comercio e industria, así como de los sindicatos locales, los colegios profesionales, sin perder de vista a otros servicios públicos locales (como los servicios sociales o asistenciales, ...).

En la lógica descentralizadora, el nivel local debe funcionar si queremos salvar la credibilidad ya bastante deteriorada del Sistema Nacional de Empleo, reforzando la función coordinadora y concentradora de servicios y de medidas a través de los agentes locales de empleo. Al mismo tiempo, es en el nivel local donde se deben experimentar las buenas prácticas de colaboración con otros entes y agentes, sociales y económicos, así como profesionales de tipos variados. Hay que olvidar los comportamientos cerrados de las viejas corporaciones profesionales, dar transparencia a las demás asociaciones, y en particular a las Cámaras de Comercio, para aprovechar su dinamismo innovador y dirigirlo a los objetivos de interés público, muy especialmente en el tema de la lucha contra el desempleo, y también en el diseño de las políticas de formación. En este sentido, es fundamental incorporar a esos puntos o centros locales de coordinación para el empleo, no solo a los centros de formación profesional, sino a todos los centros educativos de educación superior y secundaria. Esos puntos de contacto, con sus portales de empleo y formación, estarán dotados de personal formado suficiente y

de las herramientas telemáticas y metodológicas necesarias para analizar el mercado de trabajo en su entorno y más allá de su entorno local. Todo ello, con un único objetivo, el de guiar la transición del estudio al empleo y, viceversa, del empleo a la formación y al reciclaje profesionales, cualquiera que sea la circunstancia personal de los usuarios y clientes.

## **7. Conclusión**

La crisis de 2008 ha sacudido las bases de nuestro Estado de bienestar y el modelo económico sobre el que se había construido; demasiado ladrillo, mucho turismo y un porcentaje del PIB correspondiente a la producción industrial por debajo de la media europea, además de un decepcionante desarrollo de la nueva industria innovadora del futuro: nanotecnologías, biotecnologías, tecnologías de la información, genómica o robótica, entre otras razones, porque la inversión pública y privada en I + D también está por debajo de la media europea.

Entre los efectos colaterales más relevantes de esta crisis está la explosión del desempleo, y muy especialmente su repercusión en una generación de jóvenes acosados por el desempleo, la emigración y el trabajo precario a largo plazo. No es ésta la situación ideal para dar cauce al mandato constitucional de promover la autonomía y la participación de la juventud en la vida social, económica y cultural con el fin de favorecer su emancipación personal. Sin duda, estamos asistiendo en los albores del siglo XXI a una nueva revolución industrial. El efecto más inmediato es que el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información o la robotización de las cadenas de producción tradicionales están destruyendo miles de empleos, también la presión por el desarrollo sostenible nos empuja a ser menos consumistas y a generar una economía más colaborativa, con otro tipo de empleos, o tal vez nuevas formas de trabajo sin empleo.

Estos cambios de modelo económico, de producción y consumo se desarrollan en una economía global, donde los cambios producidos a miles de kilómetros nos afectan sin remisión. Esto lo saben los más jóvenes que generalmente valoran más que el dinero un buen equilibrio entre vida personal y trabajo o un ambiente de trabajo agradable, además de ser por formación y cultura más creativos y abiertos a la innovación. Estos nuevos valores, sus capacidades y manejo de nuevas tecnologías, su adaptabilidad y polivalencia van a permitir vencer las resistencias de las viejas generaciones a que las cosas evolucionen. Un nuevo modelo socioeconómico está por construir y esa tarea corresponde llevarla a cabo fundamentalmente a las nuevas generaciones, ellos tendrán que decidir lo que debe ser preservado y lo que debe ser cambiado del modelo de bienestar surgido de la II postguerra mundial. Sin embargo, esta nueva generación está en peligro de no poder acometer sus responsabilidades porque todavía la sociedad no les ha encontrado el espacio necesario para llevar a cabo su emancipación y alcanzar una autonomía funcional suficiente. Las medidas legislativas y técnicas que hemos examinado con anterioridad apuntan mal que bien en esa dirección, pero sin duda no alcanzan a garantizar su plenitud, desde luego no en el actual

contexto de crecimiento económico incierto, por lo que el riesgo de la generación perdida no está descartado.

Concretamente, en España, a la hora de examinar las medidas impulsadas por diversos países europeos y promovidas desde la Iniciativa de Empleo Europea han encontrado una traducción, en la lógica de este país, que responde a un enfoque cortoplacista. Es decir, la urgencia por enfrentarse a las situaciones más preocupantes, la de los llamados *ninís*, que sin duda son representativas de un futuro incierto de país, ha postergado *sine die* el abordaje del tratamiento que esperan los chicos y chicas jóvenes sin empleo, que estudian, se cualifican y buscan trabajo, al ofrecérseles simples medidas coyunturales, como son las prácticas no retribuidas, algunas becas y contratos temporales, o contratos a tiempo parcial con bajos salarios, todo ello muy precario y supeditado a que haya dinero para favorecerlo, ya que no son objetivo prioritario.

Una vez más, parece que la política legislativa en este país no tiene altura de miras, ni sabe reflexionar sobre los resultados y efectos de sus decisiones más allá de tiempos cortoplacistas y por intereses de oportunismo político. Promover la emancipación de los jóvenes dotándolos con cualificación profesional, con vivienda y con trabajo es garantizar que el país tenga un futuro diseñado con precisión y que resulte menos incierto que el promovido por la inversión ciega exclusivamente en los jóvenes menores de 25 años sin escolarizar y sin oficio alguno. El error estratégico se hace patente con la implementación de las medidas derivadas de la Garantía Juvenil, cuando se posterga a aquellos otros jóvenes que se esfuerzan por cualificarse para construir una sociedad más avanzada y que, en esa medida, deberían ser la prioridad absoluta.

## Bibliografía

Ballester Laguna, F. (2014), *"La deficiente regulación de los límites al encadenamiento de los contratos de trabajo temporales del personal investigador"*, Rev. de Derecho Social, nº68.

Calvo Gallego, F.J. (2014), *"La lucha contra el desempleo y la garantía juvenil en la UE y en España"*. En Rodríguez-Piñero Royo, M. (dctor.), *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Ed. Bomarzo.

Costa Reyes, A. ( 2014), *"El modelo español de formación profesional dual"*, Rev. de Derecho Social, nº68.

EUROFOUND, (2012) *"NEETs Young people not in employment , education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe"*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Fazio, F. (2014) *"Youth unemployment: a review of facts and institutions"*. Revista de Derecho Social y de Empresa, nº 1, (edición digital).

Fernandez Orrico, F.J. (2015) *"El programa de activación para el empleo 2015/16 y otras cuestiones contenidas en el Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre"*. Rev. Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social, nº 383.

Gala Duran, C. & Valverde Asencio, A.J. *"Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa"*, en Fernández López, M.F. & Calvo Gallego, F.J. (Dir.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Ed. Bomarzo, Albacete.

Megino Fernández, D. (2013) *"Jóvenes y mercado de trabajo: precariedad a cambio de inserción laboral"*. Rev. Estudios Financieros. Revista de trabajo y seguridad social, nº 383, 2015.

Morales Ortega, JM. (2015 ), *"Jóvenes y políticas de Empleo"*. Ed. Bomarzo.

Sánchez-Rodas Navarro, C. (2014), *"La Garantía Juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España"*. Revista de Derecho Social y de Empresa, nº1, (edición digital).

Tiraboschi, M. (2014), *"Young workers in recessionary times: a caveat to (continental) Europe to reconstruct its Labour Law"*, en Fashoyin, T. & Tiraboschi, M. (eds.) *Tackling youth unemployment*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne,.

Velasco Portero, M.T. (2014), "*El Plan nacional de implementación de la Garantía Juvenil en Alemania*". Rev. de Derecho Social y de Empresa, nº 2, (edición digital).

Verick, S. (2009), "*Who is hardest during financial crisis?. The vulnerability of Young men and women to unemployment in a economic downturn*", IZA Discussion paper nº 4359, Bonn.