

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martin Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*).

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)
Michele Tiraboschi (*Italia*)

Comité de Redacción

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Martina Ori (*Italia*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*).

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral*

M. Carmen AGUILAR MARTIN**

RESUMEN: Políticas, planes, programas, estrategias (...) un sin fin de documentos públicos con un objetivo común: reducir el desempleo y conseguir la colocación de todas aquellas personas en situación y con voluntad de conseguir un empleo. Para ello, todos los entes públicos y privados nacionales, europeos e internacionales deben coordinarse en la puesta en marcha y ejecución de las diferentes medidas, con el propósito de conseguir tales fines. En este artículo de investigación se analizan en profundidad los diferentes mecanismos públicos de actuación puestos en marcha sobre los jóvenes para mejorar su empleabilidad, fomentar el autoempleo y por último, de apoyo institucional mediante una triple vía: el asesoramiento, la intermediación y el fomento-protección específica al colectivo mediante el nuevo sistema de garantía juvenil.

Palabras clave: Jóvenes, transición al trabajo, políticas públicas de empleo, empleabilidad, autoempleo y garantía juvenil.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Delimitación conceptual de “joven”. 3. Mecanismos públicos de actuación sobre los jóvenes. 3.1. Empleabilidad: mejora de la empleabilidad de los jóvenes. Formación. 3.2. Autoempleo: medidas de fomento del autoempleo. 3.3. Apoyo institucional: asesoramiento, intermediación y fomento-protección social (Sistema de Garantía Juvenil). 4. Apunte sobre otras actuaciones en Europa para favorecer la transición en la incorporación de los jóvenes al trabajo. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

* Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD denominado DER-2013-42759R: DERECHO DEL TRABAJO Y CRISIS ECONÓMICA II: LAS RESPUESTAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, en el seno del Grupo de investigación del Gobierno de Aragón S07 DERECHO DEL TRABAJO-UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

** Profesora de la Universidad de Zaragoza.

1. Introducción

En Europa, pero en mayor medida en España, es alarmante la situación en la que se encuentran los jóvenes al finalizar su etapa educativa, pues una parte muy importante de los mismos tiene grandes dificultades para su incorporación al mundo laboral.

La crisis, la globalización, la revolución tecnológica son elementos que condicionan las políticas de los estados y que generan una situación cambiante en nuestro entorno. Sin embargo, la crisis no ha afectado a todos por igual, sino que las circunstancias son diferentes para cada colectivo, por lo que según si se trata de jóvenes, parados de larga duración, mujeres, hombres, discapacitados, (...) podemos encontrar unas cifras significativamente diferentes.

Dentro de este proceso de adaptación a los cambios están, como sujetos pasivos, los trabajadores y aún por llegar a serlo, los jóvenes que buscan un hueco en el mercado de trabajo. En particular, estos jóvenes que ahora no trabajan están sufriendo gravísimas consecuencias, entre otras, carecen de una perspectiva profesional-laboral, no pueden formar una familia (por escasez de rentas), tampoco pueden contribuir al mantenimiento de las pensiones ni siquiera al suyo propio (dependen de los padres u otros familiares) y todo ello también afecta al resto de trabajadores, hasta el punto de que tienen un mayor riesgo de exclusión social y más probabilidad de sufrir un problema de salud, tal y como reconoce la Comisión Europea¹. Sin duda, se trata de un problema de calado que afecta al presente y al futuro de generaciones enteras, de manera que conseguir resolver con éxito la cuestión del desempleo joven no solo conducirá a alcanzar las aspiraciones de los jóvenes de una vida mejor sino también la consecución del bienestar en general de la propia sociedad², y así es visto también por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT).

Esta situación afecta negativamente a principios y derechos como la igualdad de condiciones en el empleo y la no exclusión de ningún colectivo de trabajadores, pues en este último periodo de tiempo han aumentado las desigualdades y la brecha social. Así, tanto la Unión Europea como los Estados Miembros orientan sus esfuerzos para revertir la situación, de modo que dirigen determinadas acciones positivas hacia los colectivos de trabajadores denominados “desfavorecidos”³, esto es

¹ Comisión Europea, *Promover el empleo juvenil*, Bruselas, 5 de diciembre de 2012, COM (2012) 727 final, p. 2.

² OIT, *Report V: The youth employment crisis: Time for action*, 2012, pp. 3 y 4.

³ Para el Reglamento (CE) n. 2204/2002 de la Comisión de 12 de diciembre de 2002

aquellos que estadísticamente se ha comprobado que tiene mayores dificultades para encontrar empleo. En este sentido tratan de orientar las actuaciones de los Estados Miembros, de manera que se puedan establecer los medios adecuados para poner fin a esta situación de incertidumbre y de crisis mediante la coordinación y la colaboración en la elaboración de políticas, planes y estrategias que den un giro en favor de unas mejores condiciones de empleo para todos los trabajadores y sobre todo, que permitan el acceso o la entrada de nueva mano de obra en el mercado de trabajo. Entre tanto, una parte de esos esfuerzos se orientan para que esa mano de obra “nueva” esté lo mejor cualificada posible y sea adecuada a la oferta de puestos de trabajo hecha por las empresas.

La justificación de que existan estos colectivos es un paradigma complejo, de carácter subjetivo, con multitud de variables, y lo peor, difícil de atajar⁴. Una corriente mayoritaria encuentra la justificación en la falta de experiencia laboral que, a su vez, se traduce en una menor producción y por ende, en empresas menos competitivas. A cambio, con carácter general, las empresas ofrecen unas condiciones de empleo más precarias⁵

relativo a la *aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a la ayudas estatales para el empleo*, se entiende como “trabajador desfavorecido” todo joven de menos de 25 años que aún no haya tenido su primer empleo fijo remunerado, a los efectos de los seis primeros meses tras su contratación.

⁴ Según reza el considerando n. 23 del Reglamento (CE) n. 2204/2002 de la Comisión de 12 de diciembre de 2002 relativo a la *aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a la ayudas estatales para el empleo*, determinadas categorías de trabajadores experimentan especiales dificultades a la hora de encontrar trabajo porque los empleadores consideran que son menos productivos. Esta imagen de menor productividad puede deberse o bien a su falta de experiencia laboral reciente (por ejemplo, trabajadores jóvenes, parados de larga duración) o a una minusvalía permanente. La ayuda al empleo destinada a alentar a las empresas a contratar estas categorías de personas se justifica porque la menor productividad de estos trabajadores reduce el beneficio económico para la empresa y porque los trabajadores también se benefician de la medida y es probable que queden excluidos del mercado laboral a menos que se ofrezcan incentivos de esta índole a los empleadores.

⁵ En este sentido, “lejos de generar empleo, la precariedad (teniendo la temporalidad como uno de sus factores más relevantes) conduce sistemáticamente a una reducción en la calidad de los trabajos, a una mayor siniestralidad, a una rebaja constante de los salarios, a mayores dificultades de acceso a la formación, a la cuasi imposibilidad de obtener la tutela y la representación colectiva frente al empresario y es, en definitiva, un camino abonado hacia la exclusión social. De esta manera, el empleo temporal, y en mayor medida si éste afecta a los jóvenes, permite un aumento de la explotación de los trabajadores, apoyándose en la disminución de la capacidad de resistencia de éstos, en su baja sindicación y en su precaria situación vital”, tal y como afirma Guamán Hernández, A., “De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como paradigma del trabajo precario”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, n. 6, Universidad

en forma de contratación temporal, salarios más bajos, funciones no acordes con el salario, etc.

Para tratar de compensar este desequilibrio en las condiciones, viene siendo ya habitual que los Gobiernos adopten algunas medidas legislativas orientadas al fomento del empleo, a promover la contratación indefinida, también medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁶, entre otras. En esta línea, en España destaca el nuevo Sistema de Garantía Juvenil⁷ y la reciente Ley publicada en esta materia, la Ley 25/2015 de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y de otras medidas del orden social⁸.

En cuanto a los resultados de dichos cambios, con carácter general, son tímidos los “logros” conseguidos hasta la fecha en la reducción del desempleo, pues los datos hablan por sí solos. Así, lejos de conseguir el objetivo de pleno empleo recogido en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la tasa de paro de la UE-28 está situada (en junio de 2015) en el 9,6%, mientras que en España llega al 22,5%, tan sólo es superada por Grecia con un 25,6% (si bien de esta última el dato es de marzo de 2014)⁹.

Si además tenemos en cuenta los datos según colectivos, concretamente los datos de desempleo de la población joven¹⁰, todavía empeora más la situación, pues las cifras suben hasta alcanzar el 49.2% en España en junio de 2015, mientras que en Europa la tasa se sitúa en un 20,7%, siendo España el país con la mayor tasa de paro para este colectivo¹¹.

Dentro de este contexto, otro factor que se ha medido estadísticamente es el nivel de empleo según el nivel educativo de la población y se ha

de Alcalá Servicio de Publicaciones, 2013.

⁶ *Vid.* Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE de 17 de octubre de 2014).

⁷ *Vid.* Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la *Garantía Juvenil* (DOUE C 120/1 de 26 de abril de 2013).

⁸ BOE de 29 de julio de 2015. Sin ánimo de ser exhaustivos, la Ley 25/2015, de 28 de julio, contiene medidas como: un mínimo exento de cotización a la seguridad social para favorecer la creación de empleo indefinido, bonificaciones en la cotización de los trabajadores autónomos y entre otras, ampliación en la edad de los jóvenes que pueden acceder al sistema de garantía juvenil.

⁹ Según datos de Eurostat.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Unemployment_rates,_seasonally_adjusted,_June_2015.png

¹⁰ Según las estadísticas de la UE, la población joven se considera a mayores de 15 y menores de 25 años.

¹¹ Según datos de Eurostat.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teilm021&plugin=1>

comprobado que a mayor nivel educativo mayor tasa de empleo¹², por lo tanto, a menor formación mayor probabilidad de estar desempleado y mayor probabilidad de estar más tiempo desempleado¹³.

En este sentido, la Unión Europea insiste en avanzar en la educación de los jóvenes y propone que se realicen cambios en el sistema educativo, de manera que se inculquen y se trabajen conocimientos y competencias relacionadas con el emprendimiento, las nuevas tecnologías, los idiomas, la mejora de la calidad de la formación profesional, se fomenten capacidades como en trabajo en equipo, la resolución de conflictos y otras habilidades sociales para un mejor desempeño laboral. Se pone hincapié en la coordinación de la formación con las empresas y con los agentes sociales de manera que la formación pueda encaminarse hacia las necesidades de las empresas¹⁴. Así, entre otros¹⁵, en la Comunicación¹⁶ *Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos*, la Comisión anima a los Estados miembros a introducir reformas en sus sistemas educativos, a fin de dotar a los jóvenes de las aptitudes adecuadas para poder trabajar.

¹² Según datos de Eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate_by_highest_level_of_education,_age_group_25%E2%80%9364,_2014_\(%25\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate_by_highest_level_of_education,_age_group_25%E2%80%9364,_2014_(%25)_YB16.png)

¹³ Se recomienda ver figura 1, en el documento elaborado por la UE sobre “*Participation of Young people in education and the labour market*”.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Participation_of_young_people_in_education_and_the_labour_market

¹⁴ En este mismo sentido, la Comisión Europa *Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*, adoptada el 15 de septiembre de 2010, COM(2010) 477 final, p. 5 afirma que la orientación laboral debe consistir en “una idea clara de las oportunidades de empleo”.

¹⁵ *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente e integrador en la Unión Europea*, adoptada el 15 de septiembre de 2010, COM(2010) 477 final. También Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*, adoptada el 19 de junio de 2013, COM(2013) 447 final.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos*, adoptada el 20 de noviembre de 2012, COM (2012) 669 final.

2. Delimitación conceptual de “joven”

Según la Real Academia Española se define joven como “persona que está en la juventud” o también “de poca edad”. Sin embargo, no viene determinada la edad.

Tampoco podemos encontrar la definición de joven dentro del ordenamiento jurídico laboral, tan sólo hay alusiones a la edad relacionadas con: la capacidad para contratar y/o trabajar, algunos límites en cuanto al tiempo de trabajo, tipos de contratos (según la edad), medidas específicas en materia de prevención de riesgos laborales y sobre todo, algunas medidas de fomento de la contratación. Por ejemplo, dentro del Estatuto de los Trabajadores se regula la edad para establecer límites y restricciones a la contratación de menores de edad¹⁷ o a la realización de determinados tipos de trabajos¹⁸ (por ejemplo trabajo nocturno) o también se tiene en cuenta la edad cuando se regula el tiempo de trabajo (por ejemplo horas extras¹⁹), pero no se hace referencia a la juventud. Al hilo de estos límites, en España sólo está permitido trabajar a los mayores de dieciséis años con la única excepción²⁰ de los menores artistas en espectáculos públicos bajo determinadas condiciones, mientras que en la mayoría de los países de la UE este límite se encuentra fijado en los quince²¹ años.

Más allá de una definición legal, sí podemos encontrar alusiones dentro de nuestro ordenamiento jurídico a los jóvenes, sobre todo en materia de Política de Empleo, precisamente por tratarse de uno de los colectivos con mayores dificultades para la incorporación al mercado de trabajo²².

A nivel europeo, podemos hallar referencias a los jóvenes en múltiples directivas, un ejemplo de ello es la Directiva 94/33, la cual define “joven” a los efectos de la aplicación de la misma como “a toda persona menor de 18 años contemplada en el apartado 1 del artículo 2²³”, esto es, a toda persona menor de 18 años “que tenga una relación o un contrato de

¹⁷ Según el artículo 6.1 del Estatuto de los Trabajadores “Se prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años”.

¹⁸ Según el artículo 6.2 del Estatuto de los Trabajadores “Los trabajadores menores de 18 años no podrán realizar trabajos nocturnos ni aquellas actividades o puestos de trabajo que el Gobierno (...), declare insalubres, penosos, nocivos o peligrosos (...)”.

¹⁹ Vid. Artículo 6.3 Estatuto de los Trabajadores.

²⁰ Vid. Artículo 6.4 Estatuto de los Trabajadores.

²¹ Excepto: Italia, Reino Unido, Islandia y Noruega que, al igual que en España, son dieciséis años.

²² Ejemplo de ello son cualquiera de las normas que se citan en este artículo.

²³ Vid. Artículo 3 de Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994 relativa a la *protección de los menores en el trabajo*.

trabajo definido en la legislación vigente en un Estado miembro o regulado por la legislación vigente en un Estado miembro”.

Dadas las circunstancias, un paso más en la normativa es relacionar al joven con el concepto de trabajador desfavorecido. Así, el Reglamento (CE) núm. 2204/2002 de la Comisión de 12 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo²⁴ define, dentro de su ámbito de aplicación, al “Trabajador desfavorecido” como “toda categoría de personas que tengan dificultades para introducirse en el mercado de trabajo sin ayuda, es decir personas que reúnan al menos una de las siguientes características: i) todo joven menor de 25 años o haya finalizado su educación a tiempo completo en los 2 años anteriores y que no haya tenido antes un primer empleo fijo remunerado”. Ya antes el mismo órgano de la UE y en la misma materia, en el Reglamento (CE) núm. 68/2001 definió al “trabajador desfavorecido” como “todo joven de menos de 25 años que aún no haya tenido su primer empleo fijo remunerado, a los efectos de los seis primeros meses tras su contratación”.

En definitiva, no hay una definición única de joven, sino que el concepto va evolucionando en función de las circunstancias del momento y del ámbito de aplicación de las diferentes normativas. Sin embargo, la tónica general en España, teniendo en cuenta que las medidas que fomentan la contratación incluyen a jóvenes hasta los 30 años, podríamos hacer una aproximación general al concepto para incluir a aquellos individuos de edad comprendida entre los 16 y 29 años, en algunos casos incluidos hasta los 30 años. Para el caso de discapacitados la edad se suele ampliar, normalmente, hasta los 35 años. Mientras en Europa se suelen incluir dentro de este concepto a los menores de 25 y mayores de 15 años.

3. Mecanismos públicos de actuación sobre los jóvenes

Lograr la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo es uno de los principales objetivos de las políticas de empleo. El siguiente paso es conseguir mejorar las condiciones de trabajo de los mismos mediante empleo estable y de calidad.

Por el momento se han hecho algunos cambios, más bien coyunturales, relacionados con la flexibilización externa, esto es, se ha favorecido la entrada al mercado de trabajo, básicamente fomentando la contratación

²⁴ DOCE de 13/12/2002.

temporal²⁵ o la contratación indefinida (con un criticado y conflictivo período de prueba de un año²⁶), nos referimos al contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, también se han mantenido las ya clásicas bonificaciones a la seguridad social para la transformación en indefinidos²⁷ de determinados tipos de contratos y colectivos y se han modificado los contratos formativos. Pero faltan por producirse cambios más profundos, aquellos más bien estructurales que sienten las bases para la mejora de la situación de los jóvenes, por ejemplo: en el sistema educativo (a todos los niveles), en la conciencia o cultura social y otros, aparentemente más sencillos de conseguir, relacionados con la simplificación de trámites burocráticos y administrativos para la gestión de la actividad económica o profesional y/o la creación de empresas.

En esta línea, tanto la Unión Europea, una vez se ha hecho eco de la situación de los Estados Miembros, como, en este caso, el gobierno de España, una vez concienciado de la situación social, educativa y laboral de los jóvenes, han puesto en marcha distintos planes²⁸, programas²⁹ y estrategias³⁰ para revertir la situación³¹. Básicamente se actúa en tres

²⁵ Por ejemplo mediante la suspensión temporal del apartado 5 del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

²⁶ *Vid.* Auto de 4 de marzo de 2014, Juzgado de lo Social n. 23 Madrid. Planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

²⁷ *Vid.* Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

²⁸ El último publicado es el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según Resolución de 29 de julio, de la Secretaría de Estado de Empleo (BOE de 11 de agosto de 2015). A nivel europeo, podemos reseñar el Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. En relación al plan anual anterior, se recomienda lectura de Sempere Navarro, A. V., “El plan anual de política de empleo (2013)”, *Aranzadi Social*, Pamplona, 2013, vol. 6, n. 7, pp. 15 a 30

²⁹ Recientemente aprobados el Programa Operativo de Empleo Juvenil y el Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social, ambos publicados en (BOE de 28 de julio de 2015).

³⁰ Destacan la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016), Estrategia Española de Activación para el Empleo (2014-2016) publicada en el BOE de 23 de septiembre de 2014 (Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre) y la Estrategia Plurianual de Políticas de Activación para el Empleo.

³¹ *Vid.* Estudio de la evolución del empleo y de la situación social en Europa de 2014. Fruto de la reflexión sobre el Estudio, según nota de prensa de la Comisión Europea, Marianne Thyssen, Comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral, ha manifestado lo siguiente: “La creación de empleo es nuestra tarea más urgente y el legado de la crisis hace que el reto sea mucho mayor. El presente estudio concluye que es necesario llevar a cabo reformas estructurales, así como medidas para

frentes: empleabilidad, autoempleo y apoyo institucional mediante el asesoramiento, la intermediación y el fomento y la protección social, de los cuáles se ocupan los siguientes apartados.

3.1. Empleabilidad: mejora de la empleabilidad de los jóvenes. Formación

Uno de los principales objetivos a nivel nacional e internacional de las políticas de empleo consiste en mejorar la empleabilidad de los jóvenes³², esto es, mejorar la capacidad potencial de incorporarse y permanecer en el mercado laboral, en suma, mejorar las posibilidades personales para encontrar empleo y/o adaptarse a un mercado de trabajo en continuo cambio³³.

La misma OIT en el año 2004 expresaba: “El término empleabilidad se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o a cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. De lo que se infiere que educación y empleabilidad van unidos de tal forma que la primera es el medio para lograr la segunda. Así, tal y como recoge la OIT³⁴ “El desarrollo de las calificaciones es un medio básico para facilitar la transición de los jóvenes hacia el trabajo. Se requiere un enfoque integral que facilite la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y que incluya la formación profesional pertinente y de calidad, la información sobre el mercado de trabajo, la orientación profesional y los servicios de empleo, y el reconocimiento de los conocimientos adquiridos con anterioridad, integrando el fomento de la capacidad empresarial en la formación y realizando una previsión eficiente de las calificaciones. Contar con una mejor educación y con calificaciones

apoyar el consumo y la demanda. La ofensiva de inversión de la Comisión Juncker contribuirá a la consecución de una diferencia real y sustancial en estos ámbitos cruciales”.

³² “Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España” es el primer objetivo estratégico del Plan Anual de Empleo para el año 2015 según el acuerdo adoptado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales el 29 de julio de 2014.

³³ Definición ofrecida por el glosario de términos del Ministerio de Educación Cultura y Deporte. <http://todofp.es/todofp/glosario.html#E>

³⁴ *Vid.* OIT “Calificaciones para el empleo de los jóvenes”.

<http://www.ilo.org/skills/areas/skills-for-youth-employment/lang-es/index.htm>

profesionales básicas es particularmente importante para la formación permanente de los jóvenes, así como para su transición hacia el mercado de trabajo”.

No es un concepto nuevo, la empleabilidad ya se contemplaba antes de la crisis como un objetivo a alcanzar. En el mismo Tratado de Funcionamiento de la UE (artículo 145) se recoge la necesidad de potenciar “una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico”. Por lo tanto, una “mano de obra (...) adaptable” es una mano de obra que lleva implícita la empleabilidad.

En este sentido, una de las Conclusiones de la OIT en su reunión celebrada en 2005 sobre la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes fue: “La educación, la formación profesional, las capacidades básicas, incluidas la alfabetización y la aritmética elemental, los servicios del mercado de trabajo, la experiencia profesional y, la concienciación de los derechos laborales y la seguridad y la salud en el trabajo son elementos esenciales de toda política integral destinada a fomentar la empleabilidad de los jóvenes”. Años más tarde (en 2009), en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo se definió empleabilidad como “uno de los resultados fundamentales de una educación y de una formación de alta calidad”. Ésta abarcaba las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, que mejoran su trabajo y su adaptación al cambio, que tienen la posibilidad de elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el actual, y que logran integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en los diferentes períodos de sus vidas. Reconoce la Conferencia que las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia con calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluido el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y capacidad para aprender a aprender, así como las competencias para protegerse a sí mismas y cuidar a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales.

La empleabilidad analizada desde un punto de vista multidisciplinar es una cualidad de la persona que va asociada diferentes factores internos y también externos (ajenos al control de la persona pero influyentes en la misma):

- De la persona-trabajador: los rasgos psicológicos de la persona (que se traducirán en habilidades sociales valoradas por las empresas en el momento de la selección de personal o en el momento de permanecer en

la empresa), la formación (sistema educativo y académico), las competencias y habilidades adquiridas por el trabajador a lo largo de su vida (por ejemplo, capacidad para resolver conflictos, trabajo en equipo, etc.).

- De la empresa: por un lado, las necesidades para adaptarse al entorno globalizado y competitivo y por otro, las herramientas de que dispone aplicando el sistema normativo. Así en función de estos factores cambiantes, la empresa le va a exigir al trabajador que se adopte a las nuevas exigencias del puesto (manejo de nuevos equipos de trabajo, idiomas, desplazamientos, etc.) y a su vez le va a proporcionar una experiencia que, de nuevo, influirá en su empleabilidad.

- Del entorno: sistema educativo, asesoramiento, mecanismos de colocación y sistema de protección social. El entorno también influye sobre la capacidad del individuo para adaptarse pues dependerá de las oportunidades que estén a su alcance para tener una mayor o menor preparación (cursos formativos, servicios intermediarios en la colocación públicos y/o privados, etc.). Por último, también es necesario que exista una protección social, que no depende del individuo, en este caso, del joven, pero que es necesaria para mantener unos mínimos necesarios para vivir y permitirle al joven buscar un nuevo empleo.

En definitiva, si mejora la empleabilidad, mejora el mecanismo de intercambio entre la empresa y el trabajador y se puede hacer frente a los nuevos retos que el entorno plantea a la empresa, al mercado y al sistema productivo en general. De este modo, se consiguen mejorar las cualidades y capacidades del individuo, de manera que pueda lograr mejores puestos de trabajo y/o mantenerse en los mismos con las exigencias cambiantes de las empresas³⁵ y del mercado de trabajo.

³⁵ En esta línea es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Nuevas capacidades para nuevos empleos. Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral” {SEC(2008) 3058}. La mejora de las capacidades es fundamental para el futuro de Europa; también lo es, especialmente ahora, una mejor adecuación de las capacidades a las necesidades del mercado laboral. La iniciativa Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos destaca la necesidad de unas políticas de educación y formación más eficaces y la modernización de los mercados laborales mediante políticas de flexiseguridad. Propone un esfuerzo concertado para hacer una evaluación completa, en cooperación con los Estados miembros, las empresas y otras partes interesadas, de las futuras necesidades del mercado laboral y de las capacidades que se necesitarán. La iniciativa tiene por objeto contribuir a la recuperación económica y a la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mitigar el impacto de la crisis actual en cuanto a empleo y capacidades y potenciar la competitividad y la equidad a largo plazo.

Sin embargo, para mejorar la empleabilidad como elemento indispensable e inseparable aparece la formación, no siendo el único, pero sí muy importante. Mediante la formación mejoran las capacidades, los conocimientos y las habilidades de los individuos y por tanto, redundan directamente en la empleabilidad del joven. Puesto que también se ha comprobado que a mayor formación del joven mejor puesto de trabajo podrá alcanzar, podrá ser más productivo y por ende, la empresa más competitiva. Así, tal y como ya se había anunciado, tanto la UE como la OIT animan a los Estados a invertir en la formación de los jóvenes³⁶ y a realizar cambios estructurales en el sistema educativo, puesto que ello revertirá, en un futuro, en una mejora sustancial de todo el sistema social que envuelve a los jóvenes.

3.2. Autoempleo: medidas de fomento del autoempleo

Tal y como recoge la Exposición de Motivos de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (en adelante, LAEI) los datos muestran que teniendo en cuenta únicamente a los jóvenes empresarios, la situación de España se vuelve especialmente dramática durante la crisis, habiendo registrado el número de empresarios de 15 a 39 años una caída de más del 30 por ciento desde 2007 a 2012.

Se achaca, como una de las causas de la alta tasa de desempleo juvenil en España, a la ausencia de una mayor iniciativa emprendedora entre los más jóvenes que haya llevado, ante la falta de oportunidades de trabajo por cuenta ajena, a unos mayores niveles de autoempleo capaces, a su vez, de generar más empleo. Para invertir esta situación, es necesario un cambio de mentalidad en el que la sociedad valore más la actividad emprendedora y la asunción de riesgos. Además de ello, también son necesarias otras modificaciones en todo el sistema que rodea al emprendedor como el asesoramiento en la idea de negocio, la rebaja en las cargas y gastos sociales y fiscales, mayor facilidad para la puesta en marcha de la actividad

³⁶ En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*, adoptada el 19 de junio de 2013, COM (2013) 447 FINAL, p.9, establece que ayudar a los jóvenes a integrarse en el mercado laboral después de dejar la escuela o la universidad es un aspecto indispensable de la aplicación de la “Garantía Juvenil”. En las recomendaciones específicas por país del presente año, la Comisión ha recomendado a dieciséis Estados miembros centrarse en la reforma de sus programas de enseñanza y formación profesionales (EFP), aumentando su adecuación al mercado laboral a través de un mayor componente de formación en el lugar de trabajo y acelerando la reforma del aprendizaje.

mediante la transparencia de la información y la reducción de trámites administrativos, mayor facilidad para conseguir financiación, entre otros. La mayoría de estos cambios se solucionan con un cambio en la normativa³⁷ pero la piedra angular para que este cambio tenga lugar es, sin duda, el sistema educativo. Por ello, la LAEI destina el Capítulo I del Título I a la Educación en Emprendimiento, es decir, en la Ley se recogen una serie de propósitos o/y obligaciones para instaurar la cultura del emprendimiento en la enseñanza primaria y secundaria, en las enseñanzas universitarias y para ello, contempla otro artículo para la formación del profesorado en la materia.

Uno de los motores de la economía española, pero también de otros muchos países, son la PYMES y los autónomos³⁸. En el año 2007 se aprobó una ley sin precedentes europeos, la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, que viene a regular, como su propio nombre indica, el trabajo autónomo y también el trabajo autónomo económicamente dependiente. A ésta se suman otras normas de carácter: civil, mercantil y administrativo, para formar todo el entramado que regula a este tipo de trabajador.

Sin embargo, no debemos confundir trabajador autónomo con emprendedor, pues son figuras diferentes aunque en determinados supuestos pueden converger³⁹. El primero, emprendedor es una figura más reciente y cuya definición viene recogida en el artículo 3 de la LAEI como “personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o

37 Sin ánimo de ser exhaustivos, en relación a esta normativa se ha publicado: el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE de 23 de febrero de 2013), la LAEI, la Ley 1/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas del orden social (BE de 29 de julio de 2015), entre otras.

38 *Vid.* Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (BOE de 12 de julio de 2007).

39 Por ejemplo, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven recoge como una de las 100 medidas a tomar “facilitar el autoempleo y el inicio de la actividad emprendedora a los jóvenes menores de 30 años” mediante una tarifa plana de 50 euros en la cotización a la seguridad social del joven trabajador autónomo, pg. 67. Esta medida queda incorporada a nuestro ordenamiento a través del artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo recoge cómo debe ser la cotización a la seguridad social aplicable a los jóvenes trabajadores por cuenta propia, que a su vez modifica la disposición adicional trigésimo quinta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

profesional, en los términos establecidos en esta Ley” y el segundo, autónomo viene definido en el artículo 1 de la LETA como “personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena. Esta actividad autónoma o por cuenta propia podrá realizarse a tiempo completo o a tiempo parcial”. Como se puede apreciar, el concepto de emprendedor es más amplio y flexible, aunque según para qué se aplica a un colectivo más o menos reducido⁴⁰, por lo que resulta complejo identificar con claridad qué es un emprendedor, dado que el concepto varía. Además, coincidiendo con la opinión del CES⁴¹, en la definición de emprendedor debería constar claramente que, independientemente de la forma jurídica que adopte la empresa creada por el emprendedor, este debería ser siempre una persona física.

En definitiva, el trabajo autónomo va a formar parte en la inmensa mayoría de los casos en los que prospere la idea de autoempleo o la idea negocio llevada a cabo por un emprendedor. De hecho en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016) son dos conceptos que encontramos en la mayoría de los casos unidos⁴², mientras que llama la atención que en la LAEI apenas se menciona el autoempleo una sola vez (en el preámbulo).

A nivel europeo son numerosas las referencias que podemos encontrar al fomento del espíritu empresarial. Así, de las más recientes y por estas mismas fechas (año 2013), la Comisión presentó el *Plan de acción sobre emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*⁴³ en el que se proponen una serie de medidas para fomentar el espíritu empresarial en Europa. Dicho Plan de acción se basa en tres pilares: desarrollar la educación y la formación empresarial, crear un marco o entorno favorable para el desarrollo de los negocios y propiciar el emprendimiento de ciertos colectivos. Como se ha comentado, se han dado algunos pasos en esta dirección y queda pendiente ver los resultados.

⁴⁰ Según dispone el preámbulo II de la LAEI “Ello sin perjuicio de que determinadas disposiciones de la Ley acoten el ámbito de algunas medidas a ciertos emprendedores, fundamentalmente en función de su tamaño o del estadio en el que se encuentren”.

⁴¹ Se recomienda lectura del Dictamen del Consejo Económico y Social de España sobre el anteproyecto de ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

⁴² *Vid.* Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016) podemos leer “emprendimiento y autoempleo” en pp. 4, 7, 10, etc.

⁴³ COM(2012) 795 final.

3.3. Apoyo institucional mediante: asesoramiento, intermediación y fomento-protección social (Sistema de Garantía Juvenil)

El joven que finaliza su etapa educativa, cualquiera que sea el nivel formativo alcanzado, principalmente tiene dos vías para su incorporación al mercado de trabajo: trabajador por cuenta ajena (empresa pública o privada) o crear un negocio/empresa, es decir, trabajar por cuenta propia (cualquiera que sea la forma jurídica de la empresa). Pues bien, en este apartado se analizan ambas vías, es decir, qué se encuentra cuando decide trabajar por cuenta ajena para una empresa o con qué medios puede contar si el joven decide autoemplearse.

Básicamente nos vamos a referir a tres tipos de apoyo institucional: asesoramiento, intermediación en la gestión de la oferta y la demanda y protección/fomento mediante el Sistema de Garantía Juvenil. Los tres forman un conjunto de servicios inseparables, muchas veces ofrecidos por el mismo ente público, el Servicio Público de Empleo (en adelante, SEPE) o en su defecto, por los Servicios Públicos de Empleo de las respectivas Comunidades Autónomas en función de sus competencias. Así, el SEPE⁴⁴ es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (en adelante, MEYSS) que junto con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, forman el Sistema Nacional de Empleo. Desde esta estructura estatal se promueven, diseñan y desarrollan medidas y acciones para el empleo, cuya ejecución es descentralizada, ajustadas a las diferentes realidades territoriales. Entre otras funciones, el SEPE se ocupa de poner en marcha las políticas de empleo aprobadas⁴⁵, por lo que tiene un papel activo fundamental en el momento de transición de los jóvenes del sistema educativo a la incorporación al mercado de trabajo. No faltan voces críticas en contra de la eficiencia y eficacia de este servicio público, por lo que desde hace tiempo viene siendo reforzado por otros intermediadores en la colocación, como son las Empresas de Trabajo Temporal (en adelante, ETT⁴⁶) y las Agencias de Colocación⁴⁷.

⁴⁴ Un estudio completo en Salas Porras, M., *El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación*, Sevilla, Monografías de Temas Laborales, 2010.

⁴⁵ En virtud del artículo 23 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo, en el que se recoge el Concepto de Políticas de Empleo.

⁴⁶ Vid. Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.

⁴⁷ Vid. Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. Sobre esta norma reglamentaria se recomienda Rodríguez-Piñero y Bravo

Por lo tanto, como medios para gestionar la oferta y la demanda de mano de obra, complementan la labor del SEPE las ETT y también las agencias de colocación, lo que se ha venido a denominar colaboración público privada. Hoy en día, esta colaboración es un elemento natural y estructural en las políticas de empleo contemporáneas, generando una pluralidad de relaciones entre los operadores públicos y privados en el mercado de trabajo que van más allá de las tradicionales de control de los segundos por los primeros. Este fenómeno se ha generalizado de una manera muy rápida en unos sistemas nacionales tradicionalmente hostiles hacia la iniciativa privada, pasándose en sólo unos años de la prohibición a la utilización de éstos por los propios servicios públicos de empleo⁴⁸.

El joven que va a dar el paso, el salto del sistema educativo al mundo laboral empresarial, necesita de toda la ayuda institucional posible para que su idea de negocio pueda materializarse y en el futuro sea próspera. Así, la Administración Pública debería estar firmemente comprometida en apoyar al joven emprendedor (si se declina por el autoempleo), de modo que pueda obtener asesoramiento y facilidades para culminar su idea en una empresa o bien en encauzar la búsqueda de trabajo del joven hacia un itinerario que le permita su incorporación, en el menor espacio de tiempo posible, en un puesto de trabajo acorde con sus aptitudes y su formación (si se declina por el trabajo por cuenta ajena).

Los jóvenes deben ser apoyados para conseguir una colocación profesional, una inscripción en las acciones de formación continua, un aprendizaje o unas prácticas profesionales. Dependiendo de la situación individual, el apoyo necesario será diferente. Para muchos jóvenes, una intervención corta y simple, como por ejemplo informaciones relativas a la orientación profesional universitaria, a la educación y al mercado de trabajo, resultará suficiente para conseguir alcanzar, por sí mismos, la colocación deseada dentro del periodo de tiempo especificado. Otros requerirán una evaluación de los candidatos para el mercado de trabajo, una correspondencia entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo y, si es necesario, un breve entrenamiento en la preparación de currículum

Ferrer, M., “El nuevo régimen jurídico de las agencias privadas de colocación”, *Relaciones Laborales*, 2011, n. 3. También García Ninet, J. I. y Salido Banús, J. L., “Intermediación laboral y agencias de colocación y de recolocación privadas. Comentario al RD 1796/2010, de 30 de diciembre”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2011, n. 24.

⁴⁸ Rodríguez-Piñero Royo, M., “El Acuerdo-Marco de 2013: La colaboración público-privada en la intermediación en España”, en Morales Ortega, J. M. (coord.), *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Albacete, Bomarzo, 2014, p. 299.

vitae. E incluso otros, frecuentemente los jóvenes más desfavorecidos, podrán necesitar intervenciones más profundas, largas y complejas, así como el uso de ofertas tangibles, con el fin de asegurarse que también ellos se benefician de la Garantía para los jóvenes⁴⁹.

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías, las gestiones y el acceso a la información son mucho más fáciles y seguras que hace unos años, por lo que el uso de los procedimientos telemáticos ha aumentado considerablemente⁵⁰. Entes públicos como el MEYSS⁵¹ cuentan con su sede electrónica para llevar a cabo diferentes trámites administrativos. Si lo que desea el joven es poner en marcha un negocio el Ministerio de Industria, Energía y Turismo también ha creado, con el afán de centralizar servicios y agilizar trámites, el Centro de Información y Red de Creación de Empresas⁵² (CIRCE), es decir, un sistema de información que permite realizar de forma telemática los trámites de constitución y puesta en marcha de determinadas sociedades mercantiles en España. A través de este Centro, también se ponen a disposición los Puntos de Atención al Emprendedor⁵³ (PAE), los cuales se encargan de facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio efectivo de su actividad y su desarrollo, a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Además, con el objetivo de favorecer la intermediación y la búsqueda de empleo a través de las tecnologías de la información y la comunicación, el MEYSS ha puesto en marcha un portal único de empleo⁵⁴ y otro para autónomos y emprendedores⁵⁵.

Por último, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (en adelante, SNGJ)⁵⁶

⁴⁹ Coelho Moreira, T., “Las políticas de empleo juvenil en Portugal”, en Morales Ortega, J. M. (coord.), *Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2014, p. 93.

⁵⁰ En breve espacio de tiempo, se ha notado una gran evolución en los servicios telemáticos puestos en marcha desde las Administraciones Públicas (Agencia Tributaria, Seguridad Social, Administración de Justicia, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Servicio Público de Empleo, etc.).

⁵¹ Ver sede electrónica del MEYSS (dirección consultada a 19 de agosto de 2015):

https://sede.empleoyseguridadsocial.gob.es/es/sede_electronica/tramites/index.htm

⁵² <http://portal.circe.es/es-ES/queescirce/Paginas/QueEsCirce.aspx>

⁵³ <http://portal.circe.es/es-ES/pait/Paginas/QueesunPAIT.aspx>

⁵⁴ <https://www.empleate.gob.es/empleo/index.html#/>

⁵⁵ <https://www.empleate.gob.es/autonomos/index.html#/>

⁵⁶ El SNGJ viene regulado por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE de 17 de octubre de 2014). Se recomienda ver:

<http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/queesGJ.html>

puesto en marcha en España tiene como finalidad principal que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación y que sean mayores de 16 y menores de 30 años⁵⁷, incluidas las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

Este Sistema tiene su origen en la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013⁵⁸, si bien con anterioridad a esta fecha⁵⁹, la UE ya había abordado, no con tanta concreción, la necesidad de establecer un procedimiento específico de ayuda para la población joven. En dicha Recomendación se define “garantía juvenil” como la “situación en la que los jóvenes reciben 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”. Si comparamos ambas definiciones podemos encontrar algunos matices diferentes, en mi opinión, importantes que dejan ver algunas dudas en cuanto a la eficacia del sistema:

- Según Ley 18/2014: “los jóvenes (...) puedan recibir una (...)”, mientras en Recomendación del Consejo establece “los jóvenes reciben una (...)”.
- Según Ley 18/2014: “recibir una oferta de empleo (...)”, mientras que en la Recomendación del Consejo se contempla “una buena oferta de empleo

⁵⁷ El ámbito de aplicación del SNGJ ha cambiado a partir del 30 de julio de 2015, fecha en la que entra en vigor y surte efectos la Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE de 30 de julio de 2015). Dicha Resolución amplía el colectivo al que va dirigido el SNGJ también a los jóvenes “mayores de 25 y menores de 30 años”, debido a que presentan una tasa de desempleo del 29,77% según los datos de la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2014. Así, hasta que la tasa de desempleo no se sitúe por debajo del 20% según la encuesta de población activa.

Por lo tanto, a partir del 30 de julio de 2015 se ha visto ampliado el colectivo y a partir de esta fecha el SNGJ incluirá a jóvenes mayores de 16 y menores de 30 años, puesto que inicialmente, en virtud del artículo 88 de la Ley 18/2014, el SNGJ se incluía a “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, que cumplan con los requisitos establecidos (...)”.

⁵⁸ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la garantía juvenil de 2013, (2013/C 120/01) publicado en DOUE de 26 de abril de 2013.

⁵⁹ Vid. Decisión 2010/707/UE (1) de 21 de octubre de 2010, en particular las orientaciones números 7 y 8 y también en la Decisión del Consejo 2005/600/CE de 12 de julio de 2005 y en la Decisión del Consejo 2008/618/CE, de 15 de julio de 2008.

(...)"

- Según Ley 18/2018: "tras acabar la educación formal o quedar desempleados", mientras que en la Recomendación del Consejo se concreta el tiempo al establecer "en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal".

Por otro lado, los objetivos de la garantía juvenil son ambiciosos pues recogen un amplio abanico de metas a conseguir, sin embargo la ambigüedad con la que están redactados hace que se corra el riesgo de quedar relegado su cumplimiento a un futuro muy lejano⁶⁰. Sin ánimo de ser exhaustivos, en el SNGJ se contemplan tres grandes objetivos:

- Relacionado con su definición, esto es, "que todos los jóvenes (...) puedan recibir una oferta de empleo (...)".

- Desarrollar medidas de apoyo o programas, con especial incidencia en las siguientes líneas: mejora de la intermediación, mejora de la empleabilidad, fomento de la contratación y fomento del emprendimiento.

- "Someter a seguimiento y evaluación todas las acciones y programas de Garantía Juvenil, de modo que se adapten y actualicen las puestas en marcha, garantizando así el uso eficaz y eficiente de los recursos y unos rendimientos positivos de la inversión".

Para estar incluido dentro del SNGJ el MEYSS ha puesto en marcha un registro con el fin de que todos aquellos jóvenes interesados en formar parte se den de alta en el mismo⁶¹, lo mismo ocurre para las empresas⁶². Sin embargo, llama la atención que para estar incluido dentro del Sistema no es necesario que los jóvenes estén inscritos como demandantes de empleo, tal vez sea por no aumentar las ya alarmantes tasas de desempleo.

4. Apunte sobre otras actuaciones en Europa para favorecer la transición en la incorporación de jóvenes al trabajo

Para tomar conciencia de la verdadera situación en la que viven los jóvenes en España y de los mecanismos públicos que se están poniendo en marcha para facilitar la transición del sistema educativo al mundo laboral, resulta muy interesante conocer las experiencias de otros países y

⁶⁰ En esta misma línea, Valverde Asensio, A. J., "El sistema de garantía juvenil y la estrategia española de activación para el empleo 2014-2016", en Morales Ortega, J. M. (coord.), *Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2014, p. 323.

⁶¹ https://explotacion.mtin.gob.es/garantiajuvenil/login.action?request_locale=es

⁶² <https://explotacion.mtin.gob.es/garantiajuvenil/accesoEmpresas>

comparar⁶³ para tratar de valorar la situación desde una perspectiva más amplia y lo que es más importante, tomar buena nota de las iniciativas que, al menos en ese país, han dado buen resultado.

	abril 2014	abril 2015	junio 2015
UE 28	10,3	9,7	9,8
España	24,9	22,7	23,3
Alemania	5,0	4,7	4,8
Francia	10,1	10,5	10,5
Italia	12,5	12,4	12,3
Portugal	14,6	13,0	13,7

Tabla 1. Porcentaje de trabajadores desempleados
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Consciente de que se trata de una tabla “sesgada”, pues no está completa al no integrar a todos los países que forman la UE, de un modo sencillo, nos muestra una imagen de España en cifras, siendo la tasa de desempleo de España un 23.3% (dato de junio de 2015), algo inferior al que había casi un año antes y más del doble de la tasa media de la UE-28 (10,3%).

Pero si centramos nuestro objetivo en la población joven, los datos empeoran considerablemente, pues como se puede apreciar (ver tabla 2), la tasa de desempleo de la población joven (mayores de 16 y menores de 25 años) alcanza en España (en junio de 2015) un 50,6%, esto es, uno de cada dos jóvenes se encuentra desempleado en España, mientras que la media europea está situada en el 21%.

	abril 2014	abril 2015	junio 2015
UE 28	22,5	20,7	21,0
España	53,1	49,6	50,6
Alemania	7,9	7,2	7,3
Francia	23,5	23,7	24,6
Italia	43,3	40,9	41,1
Portugal	36,4	31,2	34,2

⁶³ La comparación tiene varios hándicap puesto que para entender las diferencias de cada país hay que conocer bien la realidad del mismo, contextualizar las normas y los hechos teniendo en cuenta la cultura, las costumbres, la evolución normativa previa, la situación económica, etc. Por lo tanto, no es objeto de este apartado realizar una comparación en profundidad, ni mucho menos de todos los países, sino de asomarnos a algunas de las iniciativas que han llevado a cabo algunos países en los últimos tiempos para combatir la situación de crisis, y sobre todo, en lo que afecta a los jóvenes.

Tabla 2. Porcentaje de desempleados jóvenes (mayores de 15 y menores de 25 años)

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

En Francia los datos muestran una evolución “equilibrada”, esto es, sin grandes subidas ni bajadas y con unas tasas muy cercanas a la media de Europa. Quizás la explicación se encuentra en que Francia ha venido desarrollando políticas de empleo juvenil desde hace varias décadas, y hoy los influjos comunitarios son tenues, porque se hace primar la experiencia nacional⁶⁴. Francia lleva décadas primando las políticas activas sobre las pasivas y primando el empleo de calidad y la formación. Como eje de las políticas de empleo, generales y de los jóvenes, se encuentra la colaboración del sujeto en su propia cualificación y empleabilidad, que se compromete con el sistema; al mismo tiempo que ese sistema le acompaña, guía y controla en ese proceso de inserción⁶⁵.

Otro país que, al igual que España, tiene una grave situación en cuanto a la población joven desempleada es Italia, con una tasa del 41,1% (en junio de 2015). Además, la crisis no ha afectado por igual a hombres y a mujeres y también se notan diferencias entre la zona norte y el sur de la región. Entre otras medidas, Italia ha apostado por la contratación de jóvenes en el sector de la investigación⁶⁶ y también por la desgravación fiscal en los contratos indefinidos. Recientemente, se han puesto en marcha la Ley n. 99 de agosto de 2013⁶⁷ (Ley Giovannini), la Ley n.78 de 19 de mayo de 2014⁶⁸ (Jobs Act), ambas con una finalidad común, promover el empleo de jóvenes y el DL n.34/2014 por el que se implanta la Garantía Juvenil en Italia. Sin embargo, según muestran las últimas estadísticas, el primer balance relativo al nivel de aplicación de la Garantía Juvenil en Italia es negativo, y evidencia un desarrollo desigual de las medias en los distintos territorios⁶⁹.

Otro país, Portugal presenta unas tasas de desempleo juvenil inferiores a España y superiores a la media de la UE. Al contrario que España tiene poca diferencia entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres. A mediados del 2012 el Gobierno de Portugal aprobó el Plan Estratégico de

⁶⁴ Quintero Lima, G.: “Las políticas de empleo juvenil en Francia”, en Morales Ortega, J.M. (Dir), *Jóvenes y políticas de empleo (...)*, op.cit., pg. 79.

⁶⁵ Idem., pg. 80.

⁶⁶ Vid. Decreto legge n. 83/2012, Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico de 23 di ottobre 2013 y de 28 di luglio 2014.

⁶⁷ Esta Ley tiene por finalidad la promoción del empleo, en particular de los jóvenes y la cohesión social, con el fin de facilitar las oportunidades inmediatas de empleo.

⁶⁸ Esta Ley tiene por finalidad la simplificación de ciertos tipos de contratos de trabajo con el fin de general nuevas contrataciones, en particular para los jóvenes.

⁶⁹ Roselen, G. y Fazio, F., “La garantía juvenil en Italia” en Morales Ortega, J. M. (Dir), *Jóvenes y políticas de empleo (...)*, *óp. cit.*, p. 72.

Iniciativas de Promoción de Empleabilidad Joven y Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas⁷⁰. Dicho Plan se apoya en tres ejes: prácticas profesionales, apoyo a la contratación, a los emprendedores y apoyo a la inversión.

Portugal se enfrenta hoy en día a la necesidad de atender, simultáneamente, varios desafíos. Por un lado, una alta tasa de desempleo juvenil, por otro lado, la elevación de los niveles de educación y la mejoría en las cualificaciones de la población joven. Portugal pretende atajar estos desafíos, entre otras medidas, mediante la implantación de la Garantía Juvenil. Así, una de las acciones previstas es la realización de pasantías o prácticas remuneradas, con una duración de 9 a 12 meses, en todos los sectores de la actividad, con el fin de mejorar la transición de los jóvenes al mercado laboral⁷¹. Para mejorar la situación, Portugal debe enfrentarse a algunos problemas. Por ejemplo, la necesidad de una coordinación eficaz y el compromiso de múltiples interesados, lo que incluiría ministerios, diversos niveles de las Administraciones Públicas, los interlocutores sociales y las organizaciones juveniles, la ausencia de una ventanilla única de Garantía Juvenil, que facilitaría el contacto con los jóvenes y su acceso a los distintos servicios, una débil intervención temprana y unas escasas medidas de divulgación para los jóvenes *ninis*, que no están registrados en los servicios públicos de empleo; la necesidad de una mejor alineación o ajuste de la educación y de la formación con las necesidades del mercado laboral mediante una previsión o anticipación de las necesidades a nivel de competencias, teniendo en cuenta, eso sí, como en los últimos años la evolución de la tasa de abandono escolar temprano ha experimentado una significativa disminución como prueba de los esfuerzos de Portugal en la recuperación de los déficits formativos de su población⁷².

Otros países también tomados acciones para superar un contexto de crisis económica mundial, de modo que han introducido o ampliado medidas de formación, de asistencia en la búsqueda de empleo y de inserción laboral, en países como Alemania, Argentina, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Países Bajos, Perú y Reino Unido. Perú, por ejemplo, ha ampliado la cobertura de su programa de capacitación Projoven a los jóvenes desfavorecidos, el Reino Unido ha creado el denominado Flexible New

⁷⁰ Vid. Resolución de Consejo de Ministros n. 51-A/2012, de 14 de julio, modificada por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 36/2013, de 14 de julio.

⁷¹ Vid. Orden Ministerial n. 204-B/2013 de 18 de junio, modificada por las Órdenes Ministeriales n. 375/2013, de 27 de diciembre, n. 20-A/2014 de 30 de enero y n. 149-B, de 24 de julio y el Decreto n. 9841-A/2014, de 30 de julio.

⁷² Coelho Moreira, T., "Las políticas de empleo juvenil en Portugal" en Morales Ortega, J. M. (dir), *Jóvenes y políticas de empleo (...), óp. cit.*, p. 115.

Deal para los jóvenes desfavorecidos (en el que participan asociaciones público-privadas), y los Estados Unidos han aumentado los fondos destinados a Job Corps, un programa residencial para jóvenes marginados del sistema, según estudios de la OIT⁷³. Algunos países están adoptando un enfoque de obligaciones mutuas en los planes de apoyo a los ingresos. Australia, por ejemplo, exige ahora a los jóvenes desempleados que se escolaricen o sigan una formación a tiempo completo para poder recibir prestaciones.

En los Países Bajos, a los jóvenes que solicitan asistencia social se les ofrece una opción de trabajo o formación, o una combinación de ambas, que deben aceptar para poder percibir la prestación pecuniaria.

5. Conclusiones

Todos estamos de acuerdo en la grave situación que sufren los jóvenes en la mayoría de los países de Europa, pero especialmente en España, con una elevada tasa de desempleo que prácticamente alcanza a uno de cada dos jóvenes. Teniendo en cuenta este contexto de crisis, en mi opinión, las claves para mejorar la situación de los jóvenes están en apostar por: la innovación, investigación y desarrollo, la formación, la calidad y la intermediación. En primer lugar, necesitamos (I+D+I) como motor de desarrollo y mejora de la competitividad del país, simplificando, si aumenta la necesidad de producción de las empresas, es muy probable que también mejore la necesidad de mano de obra. En segundo lugar, la formación, como elemento inseparable de la persona, es imprescindible a todos los niveles y en todas las etapas, de este modo también mejora la empleabilidad de los jóvenes. En tercer lugar, la calidad entendida en sentido amplio, es decir, calidad: en el acceso al empleo, en el desempeño, en las condiciones del puesto de trabajo, en la formación, en los servicios públicos y privados, en definitiva, en cualquier aspecto incluido en el sistema. Por último, la intermediación. El elemento clave de engarce entre la etapa educativa y el trabajo es la intermediación, por lo que resulta imprescindible dotar a estas estructuras de modernización tecnológica y de medios humanos para poder llevar a cabo el papel encomendado por las políticas de empleo.

Por otro lado, mejorar la coordinación y eficacia de las políticas activas y

⁷³ Documento que lleva por título “*Competencias para el empleo, orientaciones de política. Impulso a la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos*”, consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_180573.pdf

pasivas es un requerimiento clásico, pero por su incumplimiento hasta la fecha, aparentemente difícil de conseguir. Un aspecto fundamental y sobre el que hay que incidir es en la mejora de la coordinación de las políticas de formación y las prácticas. Hay que encontrar el justo equilibrio entre la utilidad para el joven en su CV de la prácticas y evitar el abuso que puedan hacer las empresas evitando la contratación y por tanto, ahorrando en costes laborales.

Otra línea en la que se debe avanzar con agilidad es en mejorar el nexo de unión entre la formación y los puestos de trabajo. Para reducir las tasas de desempleo, además de mejorar el crecimiento del país, es importante que la empleabilidad de los jóvenes se oriente hacia las necesidades del mercado de mano de obra, por lo que la formación, como elemento inseparable de la empleabilidad, debe ir orientada en esa línea.

Otro aspecto que, en mi opinión, resulta fundamental es fomentar la participación de los agentes sociales y mejorar el dialogo social. Para ello, es imprescindible un cambio de mentalidad de los implicados. Sería deseable que los representantes de empresarios y trabajadores fueran “puerta a puerta” conociendo la verdadera situación del mercado de trabajo, de las empresas y de los trabajadores y canalizaran este conocimiento en la propuesta de medidas, en negociaciones, en definitiva, en diálogo social. Falta ese conocimiento cercano del día a día de las empresas que no se ve reflejado en las políticas.

Además debería ser prioritario permitir que las nuevas tecnologías penetren en las Administraciones Públicas y permitan un acceso del ciudadano a la información y a su vez, se puedan llevar a cabo los trámites relacionados con el trabajo, cualquiera que sea su forma. Esto no es óbice, para que cuando un joven necesite ayuda en forma de asesoramiento, intermediación o gestión, obtenga un trato cercano del ente público correspondiente.

Muy importante, al menos en España, un cambio de mentalidad en la que se abandone la idea de gran riesgo cuando se va a emprender un negocio y se canalice la idea a través de una mentalidad proactiva y positiva para emprender.

Por lo que se refiere al SNGJ, bien utilizado, puede suponer un revulsivo para los jóvenes y en definitiva, para la sociedad. Su implantación no sólo debería depender del MEYSS, sino que se deberían aunar esfuerzos comunes por parte de todos los interlocutores sociales. Sin embargo, tal y como se ha puesto en marcha, parece que la principal preocupación es incentivar la contratación con bonificaciones, algo que mejora las estadísticas, pero sólo es una solución coyuntural y no mejora las estructuras, en definitiva, no crea riqueza y ni dota de sostenibilidad al

sistema para el futuro. Así, el Gobierno ha dejado olvidados a aquellos jóvenes, desanimados, desinformados o sin medios para inscribirse en el registro voluntario habilitado para ello, y por tanto, si no se apuntan al SNGJ, no van a formar parte del grupo de personas al que, de alguna manera, se les va a intentar cambiar de situación mediante un empleo o mediante formación, al no inscribirse en el registro voluntario habilitado para ello por parte del Ministerio. De este modo, estos jóvenes quedan condenados a la exclusión social⁷⁴.

Por último, como todo buen sistema, se deben replantear y revisar de los resultados, de modo que se haga un seguimiento de los objetivos alcanzados a corto, medio y largo plazo.

6. Bibliografía

Coelho Moreira, T., “Las políticas de empleo juvenil en Portugal”, en Morales Ortega, J. M. (coord.), *Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2014.

García Ninet, J. I. y Salido Banús, J. L., “Intermediación laboral y agencias de colocación y de recolocación privadas. Comentario al RD 1796/2010, de 30 de diciembre”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2011, n. 24.

Guamán Hernández, A., “De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como paradigma del trabajo precario”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, n. 6, Universidad de Alcalá Servicio de Publicaciones, 2013.

Monereo Pérez, J. L. *et al.*, *Manual de política y Derecho del Empleo*, Madrid, Tecnos, 2011.

Morales Ortega, J. M. (Dir.), *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 1ª edición, 2014.

Quintero Lima, G., “Las políticas de empleo juvenil en Francia”, en Morales Ortega, J. M. (Dir.), *Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2014.

⁷⁴ “Exclusión social” entendida como la “imposibilidad o gran dificultad de acceder a los mecanismos de desarrollo personal y a la plena inserción sociocomunitaria y sistemas de protección social”, siendo el empleo o la carencia del mismo, uno de los factores fundamentarles. Para mayor profundidad vid. Monereo Pérez, J.L., *et al.*, *Manual de política y Derecho del Empleo*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 401 y ss.

- Rodríguez-Piñero Royo, M., “El Acuerdo-Marco de 2013: La colaboración público-privada en la intermediación en España”, en Rodríguez-Piñero Royo, M. C. (dir.) y Castellano Burguillo, E. (coord.), *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Albacete, Bomarzo, 2014.
- Rodríguez-Piñero Royo, M. C. (dir.), *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Albacete, Bomarzo, 1ª edición, 2014.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., “El nuevo régimen jurídico de las agencias privadas de colocación”, *Relaciones Laborales*, 2011, n. 3.
- Roselen, G. y Fazio, F., “La garantía juvenil en Italia” en Morales Ortega, J. M. (dir.), *Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2014.
- Salas Porras, M., *El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación*, Sevilla, Monografías de Temas Laborales, 2010.
- Sempere Navarro, A. V., “El plan anual de política de empleo (2013)”, *Aranzadi Social*, Cizur Menor, Navarra, 2013, vol. 6, n. 7.
- Valverde Asensio, A. J., “El sistema de garantía juvenil y la estrategia española de activación para el empleo 2014-2016”, en Morales Ortega, J. M. (coord.), *Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2014.

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo