

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

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

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), 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*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité Evaluador*

Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Henar Álvarez Cuesta (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), 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*)

# La implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España

Eduardo Enrique TALÉNS VISCONTI\*

---

**RESUMEN:** La Ley 18/2014, de 15 de octubre, instauró en España un Sistema Nacional de Garantía Juvenil. El antecedente supranacional más inmediato de esta regulación la encontramos en la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 para el establecimiento de una Garantía Juvenil, que reservó importantes recursos monetarios de la UE para los Estados miembro que implantaran un sistema para atender a los jóvenes desempleados que tampoco estén recibiendo formación. A lo largo de las siguientes páginas ahondaré sobre el régimen jurídico de esta Garantía Juvenil en España y su impacto tras los primeros años de aplicación.

*Palabras clave:* Garantía Juvenil, desempleo, crisis económica, jóvenes, formación, bonificaciones, fichero, oferta de empleo.

**SUMARIO:** 1. Punto de partida: la calamitosa situación de paro juvenil y la Recomendación del Consejo Europeo. 2. Marco normativo: la Ley 18/2014, de 15 de octubre de 2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. 3. Ámbito subjetivo: menores de 25 años no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación. 4. Requisitos que deben de cumplir los jóvenes para acceder al SNGJ. 5. Participación en el SNGJ: procedimiento de inscripción. 6. Adecuación de otra serie de contratos de inserción laboral a la nueva realidad del SNGJ. 7. Valoración crítica. 8. Bibliografía.

---

\* Profesor Adjunto en Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) - Doctor en Derecho. Universitat de València.

## The implementation of Youth Guarantee in Spain

---

**ABSTRACT:** Law 18/2014 of 15 October, established a national Youth Guarantee in Spain. The most immediate supranational antecedent of this regulation can be found on the recommendation of the European Council of 22 April 2013, for the establishment of a Youth Guarantee. It reserved important monetary resources of States UE members that implanted a system to cater for the young unemployed who are not receiving training. Throughout the following pages I will elaborate on the legal regime of this Youth Guarantee in Spain and its impact after the first years of implementation.

*Key Words:* Youth Guarantee, unemployment, economic crisis, youngsters, training, rebates, file, job offer.

## 1. Punto de partida: la calamitosa situación de paro juvenil y la Recomendación del Consejo Europeo

Los datos relativos al desempleo juvenil constituyen uno de los indicadores más desesperanzadores de la situación económica de los países de la Unión Europea, especialmente, de España. Según datos de la EPA<sup>1</sup>, en el primer trimestre de 2016 la tasa de desempleo se situó en el 21%, representando los menores de 25 años el 46,5% de esta cifra. En 2012 la tasa de desempleo de los menores de 25 años fue del 53,1% y alcanzó su valor más elevado en el segundo trimestre de 2013, con la tasa de desempleo juvenil más alta de la UE – después de Grecia –, con un 56%. Ya en 2014 la tasa de desempleo juvenil de los menores de 25 años fue algo menor y representó el 51,6% de los parados. Como podrá apreciarse con facilidad, hasta el año 2015 más de la mitad de las personas desempleadas de toda España estaba integrada por jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 25 años de edad. Con todo, cabe mencionar que desde el año 2015 esta situación ha mejorado sensiblemente, si bien, los jóvenes continúan personificando las tasas de desempleo más elevadas entre la población española y siguen acercándose, peligrosamente, a la medianía de todos los desocupados, aunque sin llegar a sobrepasar este umbral – como así sucedía unos años atrás –. Otro de los datos más relevantes y que demuestra la eminente situación de paro juvenil padecida vendría representado por la comparativa con los países de nuestro entorno, donde a lo largo de estos últimos años España ha venido doblando la media de jóvenes sin trabajo de la UE.

La gravedad de estos números, en lo que a desempleo juvenil se refiere, conjetura que estamos ante un problema económico de naturaleza endémica y carácter estructural. Esta situación conlleva graves consecuencias actuales que, además, se arrastrarán de cara al futuro, no sólo en lo que se refiere a los jóvenes, sino también hacia la sociedad en general. Así, las elevadas tasas de desempleo juvenil y abandono escolar prematuro no sólo conducen a una pérdida de oportunidades para los jóvenes, sino también suponen un desperdicio de potencial social y económico para la UE en su conjunto<sup>2</sup>. Por lo demás, la reciente crisis económica no ha hecho más que potenciar el recrudecimiento de este problema. En los momentos centrales de la recesión económica nos

<sup>1</sup> Encuesta de Población Activa, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>2</sup> En este sentido, Nieto Rojas, P., “La formación como elemento diferencial en la inserción laboral de los jóvenes poco cualificados. Un enfoque comparado”, en *Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, Centro Reina Sofía, 2016, p. 146.

encontrábamos ante una coyuntura económica y social insostenible a nivel europeo, que amenazaba seriamente con retrasar la recuperación económica y la puesta en peligro el modelo de bienestar social<sup>3</sup>. Por ello, se dejaba pasar por alto esta circunstancia, sin intentar revertirla, se corría el riesgo de agravar la desconexión entre el ámbito educativo y el laboral, contribuyendo a formar una espiral de exclusión social<sup>4</sup>. Una de las consecuencias de este desfavorable escenario sería la de una juventud hipotecada, con graves consecuencias para las tendencias demográficas de la Unión Europea<sup>5</sup>. No cabe desconocer tampoco que la trayectoria del empleo juvenil es muy sensible al ciclo económico. En general, los jóvenes son los primeros en perder sus empleos en tiempos de contracción económica y los últimos en obtener un trabajo cuando la economía repunta<sup>6</sup>. Esta vulnerabilidad se debe a que, por un lado, este colectivo fue de los primeros en acusar el impacto inicial de la crisis, debido a la alta tasa de temporalidad de la población joven, pero, además, de otro lado, a nuestro modelo de cálculo de la indemnización, basado en el salario y la antigüedad como parámetros de medición, por lo que, cuando el ajuste de las empresas se extendió a la relaciones indefinidas el sistema vino a fomentar la salida de los últimos en ser contratados (normalmente jóvenes)<sup>7</sup>. Por ello, parecía prudente emprender una serie de reformas y cambios de planteamiento de carácter estructural y en profundidad que llevaran a mejorar esta situación y amortiguar, en la medida de lo posible, las consecuencias desfavorables que los ciclos económicos ocasionan a este colectivo.

Ante semejante escenario, los poderes públicos se vieron impulsados a actuar y, de algún modo, intentar corregir la gravedad de las cifras de paro juvenil. Así, unos años atrás, el Gobierno emprendió una Estrategia de

---

<sup>3</sup> Así, Escudero Vasconez, V. y López Moruelo, E., “El Sistema de Garantía Juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos”, *Información Comercial Española (ICE)*, n. 881, 2014, p. 83.

<sup>4</sup> Fernández Orrico, F., “El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: nuevo instrumento de actuación y apoyo a la contratación de jóvenes”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 377-378, 2014, p. 148.

<sup>5</sup> González Díaz, F.A., “La garantía juvenil ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 181, 2015, p. 10 (BIB 2015/167290).

<sup>6</sup> Así lo ha señalado la OIT en el Documento: *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro de la crisis*, Documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebró durante la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 2011, p. 1.

<sup>7</sup> Cavas Martínez, F., “Incentivos laborales para combatir el desempleo juvenil: una reordenación obligada”, *La protección por desempleo en España* (AESSS), Ed. Laborum, 2015, p. 550.

Emprendimiento y Empleo Joven para el arco temporal 2013-2016<sup>8</sup> con el firme propósito de promover diversas medidas para reducir el desempleo dentro de este colectivo. Esta Estrategia presenta un horizonte global e incorpora medidas de diversa índole, las cuales incluyen a todo tipo de personas, simplemente limitadas por el requisito de la edad (en esencia, jóvenes que, por lo general, vienen representados por los menores de 30 años. Edad que se ha considerado oportuno incrementar para la adopción de algunas medidas concretas con el fin de albergar a personas con discapacidad o bien para favorecer en determinados casos la inserción laboral de las mujeres)

Dentro de esta Estrategia podemos catalogar, como una parcela concreta, las medidas necesarias para implantar en España un sistema de Garantía Juvenil, cuyo impulso viene promovido desde la UE (que en los últimos años ha tomado verdadera consciencia sobre el problema del desempleo juvenil). Entre ellas destaca la propuesta realizada por parte de la UE a los Estados miembros, a través de la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013, para el establecimiento de una Garantía Juvenil<sup>9</sup>. Se trata de una iniciativa de la que podrían resultar beneficiarias las Regiones europeas con tasas de desempleo juvenil superiores al 25% y que presentaran en Europa un Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil antes de finalizar el año 2013. En estos supuestos, los Estados podrían participar de los Fondos que la UE reservó para los integrantes de este proyecto. Estamos, por ende, ante una manifestación de *soft law* que no resulta imperativa para los países integrantes de la UE y que, por lo demás, deja mucho espacio para su concreción voluntaria y flexible<sup>10</sup>. Como respuesta a dicho mandato, nuestro Estado envió en diciembre del año 2013 un Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Para la puesta a disposición de dicho Plan, dentro del marco financiero 2014-2020 de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE, España recibió 1.887 millones de euros para la cofinanciación de gastos realizados en atención directa a jóvenes no ocupados y que, además, no cursen estudios ni reciban formación, a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo. La Iniciativa sobre Empleo Juvenil es un instrumento financiero específico dentro de las políticas de la UE nacido para respaldar la aplicación de la Garantía Juvenil en los diferentes

---

<sup>8</sup> Esta Estrategia comprende 100 medidas, de las cuales, 15 tienen efectos a corto plazo.

<sup>9</sup> Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C120/01).

<sup>10</sup> Escudero Rodríguez, R., “El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes”, *Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, Centro Reina Sofía, 2016, p. 50.

Estados miembros<sup>11</sup>. Dicha Iniciativa, creada en febrero de 2013, se dotó de 6.000 millones de euros para el periodo 2014-2020 y con ello poder apoyar el paquete de medidas sobre Empleo Juvenil, entre ellas, lógicamente, el de la Garantía Juvenil<sup>12</sup>. Por su parte, el Fondo Social Europeo destinará aproximadamente 86.000 millones de euros para la implantación de la Garantía Juvenil en los Estados miembros<sup>13</sup>. A través de estas partidas de financiación se pretende ayudar a las poblaciones que presentan las tasas más problemáticas de empleo joven, y contribuir de esta forma a la reducción de las diferencias persistentes entre los Estados de la UE<sup>14</sup>.

La disparidad entre Estados en lo que se refiere a cifras de desempleo juvenil es bastante acusada y ha llegado a existir una diferencia de 44 puntos porcentuales entre el país que menores tasas de paro juvenil presentaba – Alemania – y el que evidenciaba las mayores tasas – que en ese momento llegó a ser España –. Por lo tanto, con estos fondos europeos se busca reducir la brecha existente entre el conjunto de países de la UE y mejorar con ello la situación de los que peores resultados cosechan en este terreno. Más allá del componente financiero, la Garantía Juvenil no nace con el propósito de convertirse en una simple política activa de empleo, sino que pretende ser algo más, intentado que los Estados lleven a cabo reformas de carácter estructural, ya que, para su correcta implementación resulta necesario acometer cambios, entre otros: en los sistemas de formación profesional, en el sistema educativo, así como en los servicios públicos de empleo. No estaríamos, por tanto, ante una simple medida de política de empleo, puesto que este nuevo Sistema estaría configurado en clave de Garantía, es decir, que buscaría asegurar el compromiso por parte de cada Estado de proporcionar una alternativa laboral y formativa a los jóvenes con la imposición de un plazo, fijado en 4 meses, para que cada persona pueda recibir una oportunidad educativa u ocupacional desde que se queda sin empleo o finaliza sus estudios<sup>15</sup>. Con todo, algún autor ha señalado que el elevadísimo número de jóvenes desempleados dificultaría la implantación de una garantía basada en acciones individualizadas, debiéndose atacar la cuestión desde el sistema

---

<sup>11</sup> Valero, J., “La garantía juvenil despega con un futuro incierto”, *Escritura Pública*, n. 90, 2014, p. 45.

<sup>12</sup> Llorente Pérez, A., “La garantía juvenil europea como alternativa al desempleo y la exclusión social de los jóvenes”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, n. 3, 2015, p. 2 (BIB 2015/1017).

<sup>13</sup> Cifra extraída del estudio de Llorente Pérez, A., *op. cit.*, p. 5 (BIB 2015/1017).

<sup>14</sup> González Díaz, F.A., *op. cit.*, p. 13 (BIB 2015/167290).

<sup>15</sup> *Vid.* Escudero Vasconez, V. y López Moruelo, E., *op. cit.*, p. 84.

educativo (al estilo de la formación dual alemana)<sup>16</sup>. Ahora bien, el coste de la inactividad institucional sería todavía mayor que el derivado de la aplicación de los Sistemas de Garantía Juvenil, que tendrían que ser vistos, más bien, como una inversión<sup>17</sup> y como tal, podría salir bien o salir mal.

## **2. Marco normativo: la Ley 18/2014, de 15 de octubre de 2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia**

Una vez que el Gobierno de España presentó a la Unión Europea el citado Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, pasó a normalizar este Sistema, para lo cual, se sirvió del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Dicho texto legal alberga, en su contenido, reformas de muy diversa índole, pero que, en lo que aquí interesa, se tendría que destacar el régimen jurídico de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (en adelante SNGJ), ubicado sistemáticamente en el Título IV. No en vano, este texto cristalizó unos meses más tarde en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, con el mismo nombre<sup>18</sup>. Este texto fue alterado – en parte – por mor del Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. A través del mismo se adoptaron una serie de medidas tendentes a mejorar la inscripción en el SNGJ, con mejoras en el fichero, la simplificación de los requisitos de acceso, la participación de los agentes sociales y cierto automatismo del sistema.

La regulación del SNGJ supuso la creación *ex novo* de una ordenación jurídica cuyo propósito consiste en que los jóvenes que no estén ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación puedan recibir una oferta de empleo, educación continuada o beneficiarse de un periodo de prácticas. En consecuencia, el SNGJ supone un conjunto ordenado de medidas destinadas a paliar la situación sufrida por un colectivo de jóvenes concretos y determinados, precisamente, la de aquéllos que se han revelado como más vulnerables, bien sea por su inacabada educación reglada, por insuficiente formación o por su escasa experiencia laboral. Se trata, tal y como ha sido indicado desde la doctrina, de un plan ambicioso que implica a muchos actores e instancias y que afecta tanto a la atención

<sup>16</sup> Gimeno Díaz de Auri, P., “La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de Garantía Juvenil”, *Revista de Información Laboral*, n. 6, 2014, p. 312.

<sup>17</sup> González Díaz, F.A., *op. cit.*, p. 12 (BIB 2015/167290).

<sup>18</sup> BOE núm. 252, de 17 de octubre del 2014 (BOE-A-2014-10517).

social y educativa como a la integración en el empleo<sup>19</sup>.

El SNGJ extiende su ordenación a lo largo en el Título IV, Capítulo I, de la citada Ley 18/2014 (a partir del artículo 87). A través de esta sistemática se crea un fichero de naturaleza administrativa a través del cual las personas potencialmente beneficiarias de este SNGJ deben solicitar su inscripción. Junto con ello, también se recogen algunas medidas de fomento de la empleabilidad. Para lograr este objetivo, también se prevén nuevas bonificaciones o incentivos asociados a la contratación de trabajadores por esta vía. Se modificaron, asimismo, algunas de las modalidades contractuales de fomento del empleo juvenil, incorporando en las mismas, con ciertas particularidades, a las personas provenientes del SNGJ.

En este orden de cosas, el objetivo o fin que se persigue con la implantación de este SNGJ consiste en posibilitar que los jóvenes que tengan una edad comprendida entre los 16 y 25 años, que se encuentren desempleados y que no estén integrados en un sistema educativo o formativo, puedan recibir una oferta de empleo, educación continuada o participar de unas prácticas. Este propósito aparece reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley 18/2014, en su apartado VIII, y se encuentra normalizado en el artículo 90 de este texto, cuando se refiere de forma expresa a los objetivos del SNGJ.

De una forma un tanto más precisa, merece la pena destacar que para lograr el objetivo propuesto con esta implantación del SNGJ se ha buscado actuar sobre cuatro ejes (o dicho de otra forma, se ha partido de la existencia de distintos tránsitos para acceder al mercado de trabajo<sup>20</sup>) En este sentido, con el SNGJ el legislador se propone:

a) Mejorar la *intermediación*. Para dar cumplimiento a estas actuaciones el SNGJ debe de ofrecer acciones de orientación laboral, de información y de acompañamiento en la búsqueda activa de empleo. También se busca articular actuaciones con agencias de colocación o programas de movilidad o intermediación educación-empleo. En este sentido, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, contiene una serie de opciones para mejorar la intermediación laboral a favor de los jóvenes que, en ningún caso, debe entenderse como una lista *numerus clausus*, pudiendo perfectamente resultar

---

<sup>19</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, M<sup>a</sup>.E., “El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones Laborales*, n. 9, 2014, p. 5.

<sup>20</sup> La expresión “distintos tránsitos en el mercado de trabajo” para denotar los 4 ejes que se propone mejorar mediante la implantación del SNGJ ha sido extraída de: Gómez-Millán Herencia, M<sup>a</sup>.J., “Transiciones al empleo impulsadas por la Garantía Juvenil”, *Documentación Laboral*, n. 104, 2015, p. 115.

ampliadas por parte de los órganos que gestionan este Sistema.

b) Mejorar la *empleabilidad* de los usuarios del SNGJ. Para mejorar la empleabilidad de los jóvenes inscritos en el fichero se prevé el desarrollo de medidas de formación con compromiso de contratación, de formación en idiomas y en tecnologías de la información y la comunicación, el impulso de prácticas no laborales en empresas, la promoción de la formación profesional dual, la obtención de certificados de profesionalidad, el desarrollo de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, el impulso de programas mixtos de empleo-formación, así como de programas de segunda oportunidad para jóvenes que hubieran abandonado prematuramente los estudios. La globalización y los distintos avances tecnológicos determinan la necesidad de una mano de obra especializada, que obliga a una formación continua y, por ende, a una mejora de la educación de los jóvenes<sup>21</sup>. La formación para el colectivo al que va dirigido el SNGJ no solamente es necesaria para cubrir determinados déficits formativos crónicos, sino también como medida de recualificación profesional en determinados sectores que ya no cuentan con el mismo vigor que hace unos años, siendo posiblemente la construcción el ejemplo más paradigmático<sup>22</sup>. Así, los mecanismos de transición entre formación reglada y mercado de trabajo ejercen un impacto importante en la inserción laboral de los jóvenes y prueba de ello son las mejores tasas de empleo juvenil que evidencian aquellos países que tienen una mayor coordinación entre el ámbito educativo y el laboral<sup>23</sup>. En fin, parece un hecho alejado de cualquier duda que a mayor formación y mejor cualificación el acceso al empleo se torna un tanto más factible, pero, sin embargo, esto no es siempre así. En los últimos años hemos visto una saturación de personas tituladas que, por lo demás aspiran a unos sueldos más elevados y que, a su vez, han superado la demanda de empleo. Estas personas han dado lugar al fenómeno comúnmente conocido como “fuga de cerebros”, es decir, la emigración de mano de obra cualificada a otros países. Por ello, la acción formativa debería de compaginarse con las expectativas de los jóvenes y con las del mercado, para centrar así los esfuerzos en una formación que satisfaga ambas aspiraciones, pues como se ha expresado por el Prof. Mercader Uguina: *“la educación ajustada a las necesidades del entorno constituye un elemento indispensable para hacer frente a las circunstancias cambiantes en las condiciones*

---

<sup>21</sup> En este sentido, González Díaz, F.A., *op. cit.*, p. 2 (BIB 2015/167290).

<sup>22</sup> En este sentido, Pérez del Prado, D., “Desempleo juvenil y formación en Europa: el problema de los Ninis”, *Revista de Información Laboral*, n. 2, 2014, p. 9 (BIB 2014/809).

<sup>23</sup> *Vid.* Nieto Rojas, P., *op. cit.*, p. 146.

*económicas y los retos que plantea la globalización económica*<sup>24</sup>.

c) Fomentar la *contratación laboral*. La probabilidad de ocuparse es mayor si se dispone de una experiencia laboral previa<sup>25</sup>. Este dato es bastante revelador de la situación en la que se encuentran muchos jóvenes, inmersos en una especie de bucle o “pescadilla que se muerde la cola” en la que no suelen ser contratados por no tener experiencia laboral previa. Por ello, revertir esta dinámica conjetura un asunto tan complejo como necesario. Para apoyar la contratación de estos jóvenes, la Ley 18/2014 previó un incentivo para los empresarios que celebraran un contrato de trabajo con algún joven inscrito en el fichero del SNGJ – cuya vigencia se establece en dicha norma para contrataciones efectuadas hasta el 30 de junio de 2016 –. El estímulo proyectado por el citado texto, contenido en su artículo 107, consiste en una bonificación de 300 euros mensuales en la aportación de la empresa a la Seguridad Social, el cual se prorrogará durante 6 meses desde la contratación, estando obligada ésta a mantener al trabajador, como mínimo, los 6 meses estipulados en la norma (salvo que el contrato se extinga por causas objetivas o despido disciplinario que no sean declarados improcedentes y los casos de dimisión, muerte o incapacidad del trabajador). Además, con dicha incorporación la empresa quedará obligada a incrementar, tanto el nivel de empleo indefinido como el total, por lo que el objetivo no consistiría en sustituir unos trabajadores por otros. Ahora bien, en el supuesto en el que se formalice un contrato que establezca una jornada a tiempo parcial, la respuesta legal se canaliza a través de una reducción paulatina de la bonificación señalada. De esta suerte, si la jornada a tiempo parcial es, al menos, equivalente al 75% a la de un trabajador a tiempo completo comparable, la bonificación resultante será de 225 mensuales, mientras que si la jornada es como mínimo del 50% será de 150 euros mensuales (entiendo que cualquier fracción inferior al 50% de la jornada no sería permisible, a los efectos de recibir cualquier tipo de bonificación por esta vía). Por consiguiente, desde mi punto de vista, lo que se busca a través de estos incentivos es que las empresas contraten a jóvenes inscritos en el SNGJ pero que, además, lo hagan de forma indefinida y por una jornada a tiempo completo, intentando favorecer de este modo la adquisición de un empleo seguro y de una cierta calidad. Sí que se acepta la posibilidad de formalizar contratos a tiempo parcial, si bien, en estos casos se penaliza con unos incentivos menores.

<sup>24</sup> Mercader Uguina, J.R., “Razones, referentes y marco institucional de la formación dual en España”, *Revista Derecho Social y Empresa* (monográfico sobre Empleo Joven), n. 1, 2014, p. 79.

<sup>25</sup> Pueden observarse sobre el particular los gráficos y explicaciones aportadas por Gimeno Díaz de Aauri, P., *op. cit.*, pp. 319-320.

Por su parte, lo que no se va a bonificar en ningún caso serían aquellos contratos laborales inferiores a la media jornada. En este sentido, para incentivar la contratación a tiempo parcial ya existen en nuestro ordenamiento otro tipo de contratos orientados a la formación. En estos casos, lo que se incentiva es la adquisición de un puesto de trabajo sin vinculación formativa, es decir, una contratación laboral “pura y simple” que sólo se bonificará si se supera la media jornada y que alcanza su máxima gratificación cuando se efectúa a tiempo completo. Asimismo, para hacer más atractivo el incentivo se permite su compatibilidad con cualquier otra clase de bonificación, siempre y cuando el importe mensual a cotizar por la suma de todos los alicientes no sea negativo<sup>26</sup>.

d) Fomentar su *carácter emprendedor*. En este sentido, se pretende apoyar el espíritu emprendedor de los jóvenes fomentando la responsabilidad, innovación y emprendimiento por medio de una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación. Sin duda, la posibilidad de capitalizar la ayuda por desempleo o la compatibilización de esta prestación con el inicio de una actividad emprendedora para determinados casos, serían algunos de los ejemplos de recientes reformas que irían encaminadas al logro de este objetivo.

Tal y como se viene recomendado desde distintos estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para paliar el excesivo nivel de desempleo de los jóvenes, habría que ofrecer a los mismos “numerosas vías de acceso a empleos decentes”, en especial, porque “los trabajadores jóvenes no son grupos homogéneos: tienen necesidades, capacidades y expectativas diferentes”<sup>27</sup>. Efectivamente, pese a que el arco temporal representado por la edad de este colectivo no sea muy grande, sus niveles de educación, formación, experiencias laborales y expectativas respecto al acceso al empleo nos muy dispares y, con ello, sus necesidades y los aspectos sobre los que cabría incidir. En este sentido, existen jóvenes

---

<sup>26</sup> Como he anticipado, el recorrido de esta bonificación concluyó en enero de 2017. La bonificación del artículo 107 de la Ley 18/2014 resulta de aplicación a todas aquellas contrataciones que se efectúen desde la entrada en vigor de esta norma (ya en su RDL 8/2014) hasta el 30 de junio de 2016. Por lo tanto, una persona contratada hasta esa fecha provocará una bonificación en la empresa contratante durante 6 meses. El artículo 107 de la Ley 18/2014 no ha sido modificado ni ampliado por lo que su virtualidad práctica actual es inexistente. Pese a ello, existen otra serie de incentivos a la contratación de jóvenes proveniente del SNGJ que será comentados más adelante.

<sup>27</sup> Resolución de la OIT relativa al empleo de los jóvenes, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, Ginebra, 2005 (extraído del Informe V de la Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión: *La crisis del empleo de los jóvenes ¡actuemos ya!*, 2012, p. 11).

muy cualificados que tienen empleos por debajo de sus capacidades, otros que por el contrario han abandonado prematuramente sus estudios y que presentan ciertas deficiencias en el campo de la educación/formación y, entre estos dos extremos transitarían una gran variedad de perfiles con distintos intereses y diferentes posibilidades de actuación. Por ello, la Garantía Juvenil apuesta por una amplia variedad de medidas (formación, intermediación, contratación y fomento del carácter emprendedor), que buscarían colmar el espectro de eventuales acciones a ejecutar. Para ello, además, los gestores del SNGJ tienen a su disposición un arma de doble filo, que viene representada por la flexibilidad que brindaría la posibilidad de plantear un itinerario o respuesta personalizada para cada individuo. Precisamente, esta flexibilidad y falta de concreción (excepto para los casos de los incentivos a la contratación) podría llevar a que todas estas medidas se quedaran en un simple papel mojado, es decir, que no contribuyan a lograr los objetivos propuestos. Para ello, haría falta la responsabilidad y el compromiso de todos los actores que participan del SNGJ para implantar y hacer visibles todas estas medidas y proyectar de manera efectiva los itinerarios individuales.

### **3. Ámbito subjetivo: menores de 25 años no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación**

La cuestión de la edad es un factor relevante a la hora de determinar los sujetos pasivos – destinatarios – de las distintas acciones proyectadas en pos de la empleabilidad. La RAE, con una más que acertada prudencia, no establece ninguna edad, concreta u aproximada, para definir los vocablos “juventud” o “joven”. Sin embargo, la legislación social debe de establecer límites de edad a las medidas de inserción laboral programadas para paliar la enorme tasa de desempleo juvenil. De esta forma, la norma jurídica debe delimitar, con la mayor nitidez posible, quiénes son los sujetos que pueden beneficiarse de las diferentes actuaciones legislativas encaminadas a paliar esta situación. En este sentido, convencionalmente, la edad de referencia podríamos establecerla en 30 años (35 para aquellos colectivos con mayores dificultades para encontrar empleo, como sería el caso de las personas con discapacidad). Esta cifra es la edad máxima que ha sido utilizada por algunas disposiciones legales referidas a la prestación social por desempleo y, en cuanto se refiere al impulso de la contratación laboral y la formación, representa el límite de edad de muchas de las nuevas modalidades contractuales instauradas, por ejemplo, en 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.

No obstante, con carácter general, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, ha optado por fijar como sujetos pasivos del SNGJ a los menores de 25 años<sup>28</sup>. En un primer momento, el RDL 8/2014, así como la postrera Ley 18/2014, de 15 de octubre, establecieron en su artículo 88 que el ámbito de aplicación, en lo que se refiere a la edad, se circunscribía para los mayores de 16 años y menores de 25, salvo para las personas con discapacidad igual o superior al 33%, para las que se elevaba hasta los 29 años (menores de 30 años establece concretamente este precepto). Esta significativa protección dispensada a favor de los jóvenes discapacitados se explica por las mayores dificultades experimentadas por estas personas a la hora de encontrar empleo y tienen como finalidad intentar prevenir su exclusión social.

Unos meses más tarde se promulgó la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social<sup>29</sup>, donde, a través de su Disposición final duodécima, se modificó la letra d) del artículo 88 de la Ley 18/2014 y se amplió el arco de edad de personas beneficiarias del SNGJ, si bien, con carácter excepcional y de una forma transitoria. En concreto, se incorporó un segundo párrafo dentro del artículo 88 por el que se extienden las medidas del SNGJ a los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30, es decir, hasta los 29 años. Ahora bien, esta prolongación de la edad está condicionada a que la tasa de desempleo de las personas que se sitúan dentro de esta franja se sitúe por debajo del 20%, según la EPA correspondiente al último trimestre del año.

Así las cosas, el artículo 88 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, fija unos destinatarios de carácter ordinario y con vocación de permanencia, reservado a los jóvenes entre 16 y 24 años (hasta cumplir los 25), elevándose este límite hasta los 29 años para personas con discapacidad igual o superior al 33%. Por su parte, sitúa como beneficiarios de carácter “transitorio” – o “sujetos a condición” – a los jóvenes cuyas edades oscilen entre 25 y 29 años, quienes podrán acceder al SNGJ siempre y cuando la tasa de desempleo específica para este colectivo se mantenga por encima del 20% (o visto del lado contrario, éstos no podrán formar parte del SNGJ cuando su tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20%). La decidida ampliación debe de acogerse de forma favorable, ya que, en principio, cuantas más personas en situación desempleada y sin

<sup>28</sup> En algunos países como sería el caso de Croacia, Portugal o la República Checa los destinatarios de la Garantía Juvenil podrían ser, con carácter general, los menores de 30 años. *Vid.* Escudero Vasconez, V. y López Moruelo, E., *op. cit.*, p. 92.

<sup>29</sup> BOE núm. 180 de 29 de julio de 2015 (BOE-A-2015-8467).

formación puedan llegar a participar del SNGJ mayor rentabilidad alcanzará su implantación, máxime cuando se refiere a personas que, de igual forma, se encuentran en situación de desempleo o precariedad laboral, social y educativa. Sin embargo, no se ha visto con tanto optimismo el recurso a la temporalidad, puesto que, se aduce que ya han sido varias las Comunidades Autónomas las que han establecido actuaciones con cargo a los fondos del SNGJ ampliando la edad para participar del mismo<sup>30</sup>.

Por el contrario, no existen diferencias respecto al género, en concreto, no se han establecido límites de edad distintos para hombres y mujeres. Sobre esta cuestión se ha señalado desde la doctrina que los obstáculos que tradicionalmente han venido encontrando las mujeres para participar en el mercado laboral (niveles formativos menos completos o la maternidad) no impactan, en la actualidad, en los menores de 25 y 30 años<sup>31</sup>. En este sentido, como el desempleo de las personas más jóvenes afecta más o menos por igual a hombres y a mujeres no se ha considerado conveniente favorecer a ninguno de estos géneros a través de un aumento de la edad.

#### 4. Requisitos que deben de cumplir los jóvenes para acceder al SNGJ

Poseer una determinada edad no es el único condicionante que establece el legislador para determinar los sujetos que pueden inscribirse en el fichero administrativo creado para implementar las medidas anteriormente referenciadas. La edad determina el ámbito de aplicación del SNGJ pero, junto con ello, los jóvenes deberán de cumplir en el momento de solicitar la inscripción, los siguientes requisitos:

1) Requisito de la *territorialidad*: consiste en que los solicitantes deben poseer la nacionalidad Española o bien ser ciudadanos de algún país de la UE o de algún Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (incluida Suiza). Asimismo, con carácter excepcional también podrán acceder a la inscripción en el SNGJ otra serie de extranjeros que estén residiendo en España con un permiso que habilite para trabajar. Cualquiera de estas personas deberá, además, estar empadronado en cualquier localidad del territorio español<sup>32</sup>. La inclusión de estas exigencias

<sup>30</sup> González Díaz, F.A., *op. cit.*, p. 18 (BIB 2015/167290).

<sup>31</sup> Véase sobre el particular, Gómez-Millán Herencia, M<sup>a</sup>J., *op. cit.*, pp. 112 y 113.

<sup>32</sup> Este requisito del empadronamiento ha sido visto como un elemento distorsionador a la hora de buscar empleo y en contra de los parámetros sentados por la UE (González Díaz, F.A., *op. cit.*, p. 25 (BIB 2015/167290)).

geográficas vendría explicada por la naturaleza comunitaria de la fuente de financiación de este proyecto – la UE –, destinada a los países que la conforman y las personas la habitan. La necesidad de estar empadronado en una localidad española evitaría que se aplicaran estas medidas a los turistas o a las personas que están de paso o por tiempo limitado en nuestro país, pudiéndose favorecer de este sistema sólo aquellas personas que tengan un proyecto de vida en España, o cuanto menos, se plantean un futuro laboral más o menos prolongado en nuestro territorio.

2) Requisito de la *edad*: en el epígrafe anterior ya sea comentado con mayor detenimiento el requisito de la edad, que configura, a su vez, el ámbito subjetivo al que va dirigido la norma (los eventuales beneficiarios del SNGJ). Por ello, en este momento bastaría simplemente con recordar que pueden solicitar su inscripción los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 (salvo en los casos en los que se acredite una discapacidad de más del 33%, en cuyo caso la edad se incrementa hasta los menores de 30 años y, excepcionalmente, también podrían acceder las personas entre 25 y 29 años hasta que la tasa de desempleo específica para esta franja de edad se sitúe por debajo del 20%)<sup>33</sup>. En concreto, cabría también apuntar que el cumplimiento del requisito de la edad se exigirá que se tenga en el momento de la solicitud de inscripción, sin perjuicio de lo que más adelante comentaré respecto a la dinámica de la baja del sistema.

3) Requisito de la *ausencia de empleo*: en un primer momento se exigía que la persona solicitante no hubiera trabajado en los 30 días naturales con anterioridad a la inscripción en el SNGJ. En ningún caso se requería que el solicitante fuera parado de larga duración, pues de lo que se trata prevenir con este sistema es, precisamente, paliar las situaciones que distancian a los jóvenes del mercado de trabajo. Ahora bien, a día de hoy, tras la aprobación del RDL 6/2016, de 23 de diciembre, el artículo 97 letra d) establece como requisitos “no haber trabajado en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud”. Por lo tanto, esta exigencia se ha suavizado considerablemente pasando el tiempo de ausencia en el empleo de 30 días a 1 día. De esta suerte, los jóvenes que se hayan quedado sin trabajo no tendrían que esperar un mes para poder inscribirse en el SNGJ, sino que servía cuando estén simplemente 1 día sin ocupación. Esta previsión supone que los jóvenes no tengan que esperar a conseguir empleo o formarse sin la asistencia inmediata de este sistema. Finalmente, no necesario que el joven se encuentre inscrito como demandante del

---

<sup>33</sup> Recordemos que esta fue una modificación incorporada por la Disposición final duodécima de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

empleo en el correspondiente SPEE, ni que se encuentre percibiendo la prestación por desempleo. Sólo de esta forma se podría llegar al colmar el designio de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 que persigue que estos jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o un período de prácticas en un plazo de 4 meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal.

4) Requisito de la *ausencia de educación o formación*: el artículo 97 de la Ley 18/2014 establecía para poder acceder al SNGJ que los jóvenes no hubieran recibido acciones educativas o formativas de más de 40 horas mensuales en los 90 días anteriores a la solicitud. Posteriormente, El RDL 6/2016, de 23 de diciembre, redujo a 1 día este lapso de tiempo. En este sentido, actualmente se exige no haber recibido acciones educativas o formativas *“en el día natural anterior a la fecha de la presentación de la solicitud”*. De esta forma, se amplía considerablemente el eventual elenco de beneficiarios del SNGJ. Evidentemente, el SNGJ no iría destinado para aquellas personas que estén cursando algún tipo de formación reglada, pero la realización de un curso o estudio de menor carga no perjudicaría el acceso a este sistema. Por acciones formativas deberíamos entender incluidas todas aquellas prácticas en empresas no laborales o contratos para la formación y el aprendizaje.

5) En último término, el solicitante debe de prestar su declaración expresa, a través de la cual quede reflejado su interés en participar en el SNGJ y en todas las actividades que se desarrollen en su seno. Este requisito es salvado en el caso de personas que sean demandantes de empleo, pues colmará el mismo la efectiva inscripción en los respectivos servicios públicos de empleo. De esta forma, el legislador presume que los jóvenes inscritos en un servicio público de empleo prestarían un interés en participar en el SNGJ. Estaríamos, por ende, ante una suerte de consentimiento o interés tácito, desprendido de su deseo de encontrar trabajo al inscribirse como demandante de empleo<sup>34</sup>.

A la vista de la redacción del artículo 97 de la Ley 18/2014, cabría aseverar que la lista de requisitos enumerada por el mismo responde a un criterio de cumplimiento total y absoluto. En efecto, el solicitante debe de cumplir con todos y cada uno de ellos en el momento de iniciar los trámites de inscripción, de una forma cumulativa. En especial, interesa destacar que no sirve simplemente con estar sin trabajo o bien con no haber recibido acciones educativas o formativas durante el periodo evidenciado por el

---

<sup>34</sup> Esta fue otra de las novedades que trajo el RDL 6/2016, de 23 de diciembre y que vino de la mano de la automaticidad del acceso al SNGJ que ahora se puede realizar de oficio con la inscripción en la oficina de empleo si se cumple con los demás requisitos legales (*Vid. Infra*).

precepto, sino que deben producirse los dos condicionantes. Significa, por tanto, que los beneficiarios del SNGJ deben de tener una cierta desconexión entre el trabajo y la educación/formación, aunque tras la reforma operada por el RDL 6/2016 ésta no tendría que ser muy acusada, pues recordemos que bastaría con estar 1 día sin trabajo y formación/educación. En definitiva, el SNGJ surgió para paliar la situación de los jóvenes que coloquialmente se denominan “Ninis”, es decir, personas que ni estudian ni trabajan (equivalente al acrónimo inglés NEET: *not in employment, education or training*). De esta cuestión da cuenta la propia Exposición de Motivos de la Ley 18/2014 (apartado VIII) cuando indica como finalidad del SNGJ que el colectivo de jóvenes “*no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación*” puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleados. Por ende, las acciones del SNGJ se destinaban a un grupo de jóvenes concreto, que venía definido por una ausencia de trabajo y por el alejamiento del sistema educativo o de la formación especializada, todo ello con una cierta nota de desconexión (en esencia, los “Ninis”). Tras la reforma llevada a cabo por el RDL 6/2016 no haría falta estar mucho tiempo sin empleo ni formación, puesto que basta con estar un día desde el último trabajo desempeñado o la última actividad educativa recibida. Por lo tanto, en la actualidad, el SNGJ iría destinado a cualquier joven que en un momento concreto de su vida esté sin trabajar y sin formarse para el empleo o dentro del sistema educativo. En definitiva, el objetivo que se perseguiría, según mi punto de vista, sería el de intentar poner coto a la grave situación en la que se encuentran un elevado número de jóvenes en España y evitar que se produzca una fuerte desconexión de éstos con el mercado de trabajo y, en consecuencia, un aumento de la exclusión social. Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer algunos requisitos complementarios (lo que González Díaz ha denominado “requisitos terciarios”). Si bien, en todo caso, deberán de observarse los requisitos establecidos en el artículo 97 de la Ley 18/2014, sin que las Administraciones territoriales puedan alterarlos, ni mucho menos eliminar alguno de ellos. De esta forma, se preserva en todo el territorio nacional unos requisitos mínimos e igualitarios que deberán de ser cumplidos por todos los solicitantes. A esta predicada unidad e igualdad también contribuye la implantación de una lista única de demanda – o fichero único – custodiado por la Administración Estatal quien, además, será el órgano encargado de resolver acerca de la inscripción, extremos sobre los que ahondaré a continuación. Por su parte, no se incluirían a aquellos jóvenes que están estudiando, bien

sea porque no tienen otra alternativa mejor, ni tampoco a los que tienen un empleo, aunque éste no responda a su nivel de cualificación, circunstancias que vendrían a reducir el número potencial de beneficiarios del SNGJ<sup>35</sup>.

## 5. Participación en el SNGJ: procedimiento de inscripción

A partir del artículo 92 de la Ley 18/2014 se incrementa el grado de intensidad regulatoria del SNGJ, precisamente, en lo que supone la creación, funciones y dinámica del fichero administrativo y procedimiento de inscripción, regulándose este extremo con una minuciosidad “excesiva”, en “*muchos puntos propia de un desarrollo reglamentario*”<sup>36</sup>. Para poder beneficiarse de una acción derivada de la Garantía Juvenil es necesario estar inscrito en un fichero administrativo (así lo establece con meridiana claridad el artículo 96 de esta misma Ley). Pese a que la inscripción se revele como necesaria, el SNGJ nació bajo el principio de voluntariedad, siendo los jóvenes completamente libres de participar. En este sentido, eran los propios jóvenes interesados en participar en el SNGJ los que deberán de solicitar su ingreso en una base de datos, sin existir ningún mecanismo que actúe de oficio. Por lo tanto, el acceso al SNGJ era, única y exclusivamente, a solicitud de parte. Este régimen jurídico ha cambiado sustancialmente con la aprobación del RDL 6/2016, de 23 de diciembre, que ha abierto una posibilidad a la inscripción automática para el caso de los jóvenes inscritos como demandantes de empleo. Concretamente, la citada norma introdujo un nuevo apartado 5 en el artículo 98 de la Ley 18/2014 que establece que las “*inscripción o renovación como demandante de empleo en un servicio público de empleo implica la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, si se cumplen los requisitos recogidos en el artículo 97*”. En estos supuestos, se precisa que la fecha a tener en cuenta será la de la propia inscripción o renovación como demandante de empleo. Este modo de inscripción en el fichero del SNGJ es automático, pues actúa siempre que un joven residente en nuestro país solicite darse de alta como demandante de empleo y no se encuentre trabajando ni estudiando ni recibiendo ningún tipo de formación. Lo que no se exige en

<sup>35</sup> Sánchez-Rodas Navarro, C., “La Garantía Juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa* (monográfico sobre Empleo Joven), n. 1, 2014, p. 32.

<sup>36</sup> Así lo han expresado Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, M<sup>a</sup>. E., *op. cit.*, p. 6. En el mismo sentido, Escudero Rodríguez, R., *op. cit.*, p. 52.

ningún caso es que el solicitante esté percibiendo una prestación por desempleo, ni tampoco que tenga derecho a la misma, pues basta con la mera inscripción en la oficina en la respectiva oficina de empleo. Por consiguiente, a día de hoy tenemos un SNGJ mixto, por cuanto admite una inscripción voluntaria o a solicitud de parte, junto con otra automática o efectuada de oficio. Este régimen jurídico amplía sobremanera el número de personas que pueden acceder al SNGJ y, con ello, las que van a tener la oportunidad de beneficiarse de alguna de las acciones llevadas a cabo por el mismo. Además, el artículo 98.5 de la Ley 18/2014 permite a los Servicios Públicos de Empleo solicitar la inscripción de forma retroactiva de las personas que estén como demandantes de empleo desde el 1 de septiembre de 2013 hasta la entrada en vigor del RDL 6/2016, que hayan participado de alguna acción que encaminada a mejorar su empleabilidad y reúna los requisitos. En definitiva, el abandono de la solicitud de parte como única forma de participar del SNGJ tendrá un notable impacto sobre el número de jóvenes inscritos y, en consecuencia, eventuales beneficiarios.

Como acabo de anticipar, para poder formar parte del SNGJ será necesaria la inscripción previa en un fichero de naturaleza administrativa, donde el solicitante deberá de reunir el cumplimiento de los requisitos anteriormente referenciados. De esta suerte, el fichero administrativo constituye el sistema oficial de información y seguimiento sobre la implementación de la Garantía Juvenil en España<sup>37</sup>. Subsiguientemente, las Administraciones Públicas implicadas no van a actuar de oficio, acordando *motu proprio* alguna de las acciones o medidas de empleo sobre las personas que cumplan los requisitos, ni siquiera a los que se encuentren dentro de dicho rango de edad. Para poder beneficiarse del SNGJ hay cumplir los requisitos exigidos y, además, estar adherido a la lista de participantes, a través del fichero establecido al efecto. Esta opción dejaría fuera a los jóvenes desanimados o desinformados, que al no inscribirse no van a formar parte de ese grupo de personas a las que, de alguna forma, se las va a intentar revertir la situación de desocupación y/o ausencia de formación en la que se encuentran inmersos<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> En este sentido, Cristóbal Roncero, R., “Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento la competitividad y la eficiencia)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 169, 2014, p. 3 (del ejemplar online).

<sup>38</sup> En el mismo sentido, Aguilar Martín, M<sup>a</sup>.C., “Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3. núm. 3, 2015, p. 25.

La aceptación de una concreta actuación derivada del SNGJ es potestativa, si bien el rechazo de cualquier oferta se traducirá en una sanción que supondrá la posterior baja del sistema una vez se haya rebasado la edad máxima para participar en el mismo. De esta suerte, como señala el artículo 101.4 de la Ley 18/2014, los usuarios que hayan rechazado alguna de las medidas implementadas causarán baja automática en el mismo momento en el que alcancen la edad límite prevista en el artículo 97 c) para la inscripción.

Los datos inscribibles en este fichero de naturaleza administrativa se encuentran contemplados en los artículos 95 y 111 de la Ley 18/2014 y vienen a coincidir, en esencia, con la información básica y habitual que se suele incluir en un *currículum vitae* al uso. En concreto, se deberán de inscribir los datos personales del solicitante (nombre, DNI, fecha de nacimiento, lugar de residencia y contacto); la formación recibida por éste (estudios, idiomas, posesión de carnés etc.); así como la experiencia laboral aseverada (con los datos de la empresa, actividades desarrolladas, duración etc.). Junto con estos datos de contacto y de corte formativo/profesional, el solicitante también deberá de manifestar sus intereses e inquietudes profesionales y personales, además de firmar una declaración mediante la cual exprese la certeza de los datos facilitados y su compromiso de participar de una forma activa en los itinerarios o medidas que se desarrollen y se lleven a cabo en el contexto de la Garantía Juvenil (para los que sean demandantes de empleo no haría falta colmar estos últimos requisitos, pues bastará con su inscripción en los Servicios Públicos de Empleo)<sup>39</sup>. En último término, la solicitud deberá incorporar una cláusula mediante la cual se autorice a terceros la posibilidad de consultar los datos facilitados (en especial iría destinado para que las Administraciones autonómicas, locales y los interlocutores sociales puedan gestionar las actividades, así como para aquellas empresas que deseen formar o contratar a personas incluidas en este SNGJ)<sup>40</sup>.

El procedimiento de inscripción es bastante sencillo y se debe de realizar enteramente de forma telemática, salvo para las personas con riesgo de

---

<sup>39</sup> Incorporación efectuada sobre el artículo 95.1 g) por mor del RDL 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil). Con base a la misma los jóvenes que sean inscritos en el SNGJ por ser demandantes de empleo no tendrán que adjuntar una declaración responsable con la certeza de los datos facilitados ni suscribir un compromiso de actividad o participación activa.

<sup>40</sup> Los interlocutores sociales han sido incorporados como sujetos participantes del SNGJ por el RDL 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

exclusión social (cuestión que se deberá acreditar por medio del correspondiente certificado de los servicios sociales), así como para las personas con un 33% o más de discapacidad, quienes podrán entregarla en mano mediante un formulario habilitado para tal efecto. La resolución que acepte o deniegue la inscripción también se realizará a través de la aplicación informática de la página web donde se ha realizado la solicitud. El plazo dispuesto por la administración para resolver el expediente se fija en 6 meses como máximo, entendiéndose denegada la inscripción en caso de silencio administrativo. Esta resolución – expresa o presunta – podrá ser objeto de recurso de alzada ante la Secretaría de Estado de Empleo en el plazo de 1 mes desde su notificación (electrónica).

Una vez efectuado el alta en el fichero administrativo se deberán de anotar, con carácter sobrevenido y de forma progresiva, las medidas o actuaciones concretas que han sido ofrecidas al beneficiario de este SNGJ, así como el grado de desarrollo de las mismas, configurando, de este modo, una concepción dinámica del fichero informático. Esta base de datos contiene una lista única, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, las Administraciones locales o los agentes sociales puedan desarrollar labores de registro. Estos “ficheros específicos” se pueden crear para facilitar la inscripción y el tratamiento de la información del SNGJ. En un primer momento, los únicos organismos competentes para desarrollar ficheros específicos eran las Comunidades Autónomas, pero el RDL 6/2016 lo amplió a todos los sujetos contemplados las letras a), b), c) y d) del artículo 88, con lo que ahora se puede actuar sobre un terreno más próximo a los eventuales beneficiarios. Con todo, con independencia del fichero empleado, los datos serán registrados en un único sistema informático, idéntico en todo el territorio nacional. Por lo tanto, existirá solamente una lista común, única para todos los españoles y que se gestionaría desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Esta cuestión se desprende de los artículos 92.5, 98.3 y 99 de la Ley 18/2014. Asimismo, el artículo 89 de esta misma norma, predica el principio de igualdad, garantizando la implantación del SNGJ en todas las Comunidades Autónomas y preservando el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes objeto de atención, con especial dedicación a quienes se encuentren en una situación de desventaja y/o riesgo de exclusión. Se pretendería con ello dar cumplimiento al genérico derecho de igualdad (artículo 14 CE) y a la competencia del Estado en materia de laboral (artículo 147.1 7ª CE). Esta lista unitaria se pondrá a disposición de las diferentes administraciones y empresas privadas, que podrán utilizar los datos contenidos en la misma para llevar a cabo los procesos de selección y demás actuaciones previstas dentro de este SNGJ.

Para poder ser atendidos por el SNGJ los jóvenes previamente inscritos deberán de cumplir con los requisitos específicos de la convocatoria y además:

- a) No haber trabajado en el día natural anterior al momento de recibir la actuación.
- b) No haber recibido acciones educativas que en el día natural anterior al momento de recibir la actuación.
- c) No haber recibido acciones formativas en el día natural anterior al momento de recibir la actuación<sup>41</sup>.

Junto con ello, para el llamamiento de beneficiarios de actuaciones concretas se tendrán en cuenta una serie de factores que buscarían asegurar que todas las personas inscritas y que reúnan en cada momento estos requisitos hayan sido atendidas. Para ello, intervendrán una serie de elementos, tales como la edad, la experiencia laboral previa, el tiempo que se lleva desempleado o el nivel de cualificación, priorizándose siempre a las personas que todavía no hayan recibido atención por parte del Sistema y a los que estén más próximos de cumplir la edad máxima (así lo establece el artículo 105.3 Ley 18/2014).

Por lo que respecta a la baja en el SNGJ, cabe aducir que ésta se podrá efectuar por dos vías distintas, una sería potestativa y la otra preceptiva. La primera de ellas vendría ocasionada por la propia voluntad del solicitante, ya que permanecer en el SNGJ no es algo obligatorio. En este sentido, cualquier joven debidamente inscrito será libre para darse de baja en el Sistema en el momento que estime más oportuno. El procedimiento de baja voluntaria también deberá de llevarse a cabo mediante solicitud telemática, cumplimentando el formulario establecido a tal efecto (excepto para las personas en riesgo de exclusión social y discapacitadas, que podrán hacerlo manualmente). La segunda de ellas, es decir, la baja preceptiva, se producirá siempre de oficio. En este sentido, será el propio órgano gestor el que cursará la baja en el Sistema a los jóvenes que alcancen la edad límite establecida para cada supuesto<sup>42</sup>. Por el contrario,

---

<sup>41</sup> Estos requisitos serían los mismos que los de la inscripción y también fueron flexibilizados por el RDL 6/2016 en los mismos términos que sido para los requisitos para la inscripción previstos en el artículo 97 de la Ley 18/2014.

<sup>42</sup> La Ley 25/2015, de 28 de julio, modificó el artículo 101.4 de la Ley 18/2014, acompañando el aumento de la edad de los beneficiarios hasta los menores de 30 años hasta que la tasa específica de desempleo de los jóvenes mayores de 25 y menores de 30 se reduzca por debajo del 20%. En este sentido, el artículo 101.4 de la Ley 18/2014 establecía que la baja de oficio en el SNGJ se daba cuando el usuario cumpla 25 años (o 30 en caso de personas con discapacidad) y ahora se refiere “al límite aplicable en el momento de su inscripción de conformidad con el artículo 97 c)”. Por tanto, por un lado se refiere al nuevo límite de los 30 años y no de los 25, y de otro lado, con esta cláusula

los usuarios no serán dados de baja al cumplir dicha edad si en ese momento se encuentran disfrutando de alguna acción desarrollada por el SNGJ o cuando no hubieran sido atendidos todavía, debiendo permanecer inscritos en estos dos supuestos, pese a que ya no cumplan el requisito de la edad. Con todo, serán dados de baja siempre y en todo caso, de una forma automática (aun cuando no hayan sido atendidos), los usuarios que hayan rechazado alguna de las medidas implementadas en el marco de la Garantía Juvenil. En último término, cabría apuntar la posibilidad, ya que la normativa no lo prohíbe expresamente, consistente en que una misma persona pueda entrar y salir como usuario del SNGJ más de una vez, siempre y cuando cumpla en cada momento con los requisitos de entrada fijados en el artículo 97.

## **6. Adecuación de otra serie de contratos de inserción laboral a la nueva realidad del SNGJ**

La implantación del SNGJ no sólo establece medidas de actuación propias, sino que supuso la modificación de otra serie de contratos de apoyo a la contratación de jóvenes, en especial, los creados a través de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. En este sentido, los beneficiarios del SNGJ han sido incluidos en algunas modalidades contractuales de inserción laboral juvenil.

La primera de las modificaciones afectó al artículo 9 de la Ley 11/2013, de 26 de julio y, con ello, al contrato a tiempo parcial con vinculación formativa. En este punto se añadió un nuevo apartado e) dentro del artículo 9.2 que incluyó como sujetos pasivos de esta modalidad contractual a las personas usuarias del SNGJ. Esta incorporación significa que se pueda celebrar un contrato a tiempo parcial con vinculación formativa con una persona inscrita en el SNGJ, accediendo la empresa contratante a la bonificación prevista para esta modalidad, consistente como sabemos en una reducción del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del trabajador contratado durante 12 meses, con posibilidad de ampliación por otros 12 meses (para empresas con 250 trabajadores o más se prevé una reducción 75%). Esta no fue la única novedad, puesto que también se optó por modificar la jornada laboral prevista en este contrato cuando se contrate a personas

---

abierta y remisión efectuada al artículo 97c) se evita posteriores reformas, pues queda sujeto a la edad que en cada momento establezca este último precepto.

provenientes del SNGJ. En particular, si el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa ha sido celebrado con una persona inscrita en el fichero del SNGJ la jornada se puede elevar hasta el límite del 75% respecto de un trabajador a tiempo completo comparable (superior, por ende, a la jornada genérica dispuesta para el resto de jóvenes, que se estableció en el 50%). De esta forma, se mejoran un tanto las condiciones laborales previstas en este contrato cuando el mismo se celebre con jóvenes inscritos en el SNGJ.

Otra de las novedades se plasmó sobre el artículo 13 de la Ley 11/2013, que establece incentivos para la celebración de contratos en prácticas (artículo 11.1 ET). En este sentido, la Ley 11/2013 proyectó una reducción del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato y del 75% en los casos en los que el contrato en prácticas se realice con una persona que ya viniera desarrollando prácticas no laborales en la empresa, premiándose de este modo la continuidad en la empresa de los becarios no laborales<sup>43</sup>. La Ley 18/2014, a través de su artículo 108, añadió en el artículo 13 de la Ley 11/2013 que cuando el contrato en prácticas se celebre con una persona beneficiaria del SNGJ se aplicará una bonificación adicional del 50%, siendo del 25% adicional para los casos en los que la contratación suceda a una prestación no laboral. En pocas palabras, siempre que se contrate en prácticas a una persona adscrita al SNGJ el empresario disfrutará de una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado, durante toda la vigencia del mismo. Como se podrá apreciar, en el caso de que se contrate personas provenientes del SNGJ no existe ninguna diferencia en clave de bonificación entre contratar a personas de fuera de la empresa o a un becario no laboral.

Por su parte, el artículo 109 de la Ley 18/2014 encomendó al Ministerio de Empleo y Seguridad Social que en el plazo de 1 mes desde su entrada en vigor, procediera a modificar la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del Contrato para la Formación y el Aprendizaje y pasara a aumentar con ello las cuantías máximas de las bonificaciones de las cotizaciones para los beneficiarios del SNGJ. A tal efecto se dictó la Orden ESS/41/2015, de 12 de enero, que modificó la anterior. En lo que se refiere al SNGJ, se optó por elevar

---

<sup>43</sup> Puede ampliarse sobre este punto en: Taléns Visconti, E.E., “Estímulos a la contratación”, en Blasco Pellicer, A. López Balaguer, M., Alegre Nueno, M., Ramos Moragues, F. y Taléns Visconti, E.E., *Reforma Laboral y de Seguridad Social 2013*, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.

la bonificación de la actividad formativa. Así, como regla general, los costes de formación serán los que resulten de multiplicar el correspondiente módulo económico por un número de horas equivalente al 25% de la jornada durante el primer año de contrato y el 15% de la jornada el segundo y tercer año<sup>44</sup>. En cambio, para las personas beneficiarias del SNGJ la cuantía máxima que podrá aplicarse la empresa será la que resulte de multiplicar el correspondiente módulo económico por un número de horas equivalente al 50% de la jornada durante el primer año y del 25% el segundo y tercero (para los contratos que se celebren hasta el 30 de junio de 2016). Las restantes bonificaciones asociadas a este contrato son las mismas, tanto para los beneficiarios del SNGJ, como para el resto de jóvenes que entren dentro de su ámbito de aplicación.

Otro aspecto a tener en cuenta sería el mínimo exento de cotización a la Seguridad Social para favorecer la creación de empleo indefinido, prevenido en el artículo 8 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social<sup>45</sup>. La citada Ley, que se dictó una vez implantado el SNGJ, tuvo en consideración este sistema en el sentido de incluir una bonificación de los primeros 500 euros de la base de cotización – por contingencias comunes y correspondientes a cada mes – por la contratación indefinida de jóvenes beneficiarios del mismo. Si la contratación fuera a tiempo parcial – nunca inferior al 50 por cien – la cuantía bonificada se reducirá proporcionalmente. Las empresas deberán cumplir, asimismo, con algunos requisitos adicionales, como hallarse al corriente de sus obligaciones Tributarias y de Seguridad Social, no haber extinguido contratos de trabajo declarados improcedentes durante los seis meses anteriores a la contratación, incrementar con la nueva incorporación el nivel de empleo tanto indefinido como total y, además, mantenerlo como mínimo durante 36 meses. Con todo, cabe indicar que la citada bonificación se predica para los contratos celebrados entre el 1 de marzo de 2015 y el 31 de agosto de 2016, por lo que al tiempo del cierre de este estudio no estaría vigente.

En último término, el RDL 6/2016, de 23 de diciembre, añadió dos bonificaciones más, una para los autónomos y otra en la celebración de contratos para la formación y el aprendizaje. Respecto a los primeros, se

---

<sup>44</sup> Los costes financiados de la formación en el contrato para la formación y el aprendizaje se calcularán de acuerdo con los siguientes módulos económicos:

a) Modalidad presencial: Los costes hora/participante serán de 8 euros.

b) Modalidad a distancia/teleformación: Los costes hora/participante serán de 5 euros.

<sup>45</sup> BOE núm. 180 de 29/07/2015 (BOE-A-2015-8469).

optó por modificar el artículo 31 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, para incluir unas bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social en el caso de trabajadores por cuenta propia inscritos en el SNGJ. En este sentido, se ha incluido un nuevo apartado sexto donde se traslada a los inscritos en el SNGJ los mismos incentivos previstos para el resto de trabajadores por cuenta propia, incluyendo la bonificación adicional para menores de 30 años. La inclusión de este nuevo apartado tiene su explicación en que para los beneficiarios del SNGJ transforma las reducciones sobre la cuota por contingencias comunes en bonificaciones. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ha introducido un nuevo apartado quinto que traslada a los sujetos inscritos en el SNGJ los mismos beneficios advertidos para los contratos de formación y aprendizaje, si bien, en lugar de consistir en una reducción de las cuotas de Seguridad Social, será de una bonificación. Junto ello, la Disposición transitoria única del RDL 6/2016 señala que a partir del 1 de enero de 2017 las reducciones en las cotizaciones sociales pasarán a tener naturaleza de bonificaciones en el caso de trabajadores inscritos en el SNGJ. Por lo tanto, el objetivo de sendas modificaciones legislativas no sería otorgar unos incentivos sobre el colectivo de jóvenes inscritos en el SNGJ, a los que considero que ya eran aplicables, sino que más bien persigue la mera conversión de las reducciones a la cotización a la Seguridad Social en bonificaciones con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.

## 7. Valoración crítica

El SNGJ nació con el afán de solucionar un problema estructural que con la crisis económica adquirió unos tintes verdaderamente alarmantes, como es el caso del desempleo juvenil y su elevada tasa. Con su implantación se intenta paliar la dinámica en la que estaban cayendo aquellos jóvenes cuya situación se revelaba más desesperanzadora, por encontrarse en un bucle de desconexión con el empleo a causa del prematuro abandono escolar, la ausencia de formación y, en definitiva, su escasa empleabilidad. Los poderes públicos, desde las distintas instancias internacionales tomaron conciencia de este problema que, pese a no ser nuevo, se ha visto agravado como consecuencia de la crisis. Para ayudar a superar esta difícil situación tenían que actuar las diferentes instituciones públicas y, al frente de las mismas, la Administración General del Estado. En este sentido, los poderes públicos tenían que articular mecanismos que facilitaran la

transición de la educación al empleo y la reversión de una dinámica que iba encaminada hacia el abismo. Se trataba de asegurar una adecuada incorporación de los jóvenes al mercado laboral, cuestión que no sólo es esencial para el “éxito” en el trabajo, sino que además tiene un efecto multiplicador a lo largo sus vidas, así como en la de sus familias y, en general, en el desarrollo de los países<sup>46</sup>. Para lograr este objetivo se han tomado multitud de medidas, algunas más acertadas que otras. Una de ellas fue la de implantar un Sistema Nacional de Garantía Juvenil, cuyo principal propósito consiste en que los jóvenes que estén sin estudiar y sin empleo puedan encontrar un trabajo o, cuanto menos, mejorar de algún modo su empleabilidad. En este sentido, los fines pretendidos con la creación del SNGJ son más que loables y en este sentido se ha producido un despliegue normativo que viene caracterizado por la envergadura de sus propósitos, extremo que guarda relación con la magnitud del problema evidenciado y la voluntad de asegurar los cuantiosos fondos comunitarios previstos para alcanzar los objetivos marcados<sup>47</sup>. Sin embargo, su implantación ha exhibido una serie de inconsistencias, que pasaré a desarrollar brevemente.

La Ley 18/2014 pone un empeño bastante evidente en regular el procedimiento de inscripción y el régimen jurídico del fichero administrativo donde se encuentran registrados los beneficiarios del SNGJ, si bien no hace lo propio con las medidas o acciones que pueden llevarse a cabo, que vienen determinadas con demasiada amplitud. Esta situación favorece el recurso a la individualización, pues cada administración local podrá diseñar un itinerario particular para cada usuario, pues lo único que concreta la Ley es el recurso a la contratación a través de bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social. Estaríamos ante una política de empleo “a la vieja usanza”<sup>48</sup>, marcada principalmente por una rebaja de los costes de Seguridad Social y la implantación de modalidades contractuales de naturaleza temporal (por ejemplo, las previstas en la Ley 11/2013, de 26 de julio). De esta forma, parece que el impulso principal ha sido incentivar la contratación con bonificaciones, algo que mejora las estadísticas, pero que simplemente sería una solución coyuntural, que no terminaría por mejorar las estructuras<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Así se ha expresado en el Documento *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro de la crisis*, Documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebrará durante la 100 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 15 de junio de 2011, p. 1.

<sup>47</sup> En este sentido, Escudero Rodríguez, R., *op. cit.*, p. 57.

<sup>48</sup> Expresión utilizada y extraída del estudio de Cavas Martínez, F., *op. cit.*, p. 560.

<sup>49</sup> Aguilar Martín, M<sup>a</sup>.C., *op. cit.*, p. 24.

De otro lado, aunque en la Recomendación de 22 de abril de 2013 del Consejo se especifique que en el plazo de 4 meses cada joven debe de recibir una oportunidad educativa u ocupacional desde que se queda sin empleo o finaliza sus estudios, el SNGJ, como es natural, no garantiza un puesto de trabajo. Así, desde el momento en que esto no ocurre se corre el riesgo de que se pierda la motivación en la participación en este Sistema, así como, si tras la formación ofrecida no le sucede un nuevo empleo ni un salario digno, se produciría un desincentivo importante para el joven<sup>50</sup>.

En este sentido, tal vez deberían implantarse medidas más concretas que favorezcan el aprendizaje y la formación, puesto que éstas van directamente relacionadas con los resultados de empleabilidad. Entre estas medidas, podría articularse un modelo de formación en alternancia, que constituye una realidad contrastada a nivel europeo, con resultados exitosos y probados en países en los que su existencia cuenta ya varias décadas<sup>51</sup>. En fin, pienso que se debería de intentar asegurar a los integrantes del SNGJ la adquisición de un primer empleo que facilite el acceso al mercado laboral y los jóvenes puedan salir del círculo o bucle en el que se les exigen altos niveles de formación y experiencia laboral previa. Pero, sin duda, uno de los mayores fracasos del SNGJ ha venido provocado por el método de comunicación empleado, que no ha informado a la población de una forma clara y eficaz. Para la importancia que se supone que tendría una mejora de la situación laboral de los jóvenes, la publicidad empleada para promocionar el uso del SNGJ ha sido prácticamente inexistente, sobre todo, si se compara con otras campañas – también muy importantes – que cuentan incluso con espacios publicitarios en televisión, como por ejemplo, los anuncios de la DGT o en materia impositiva. Existe pues, una desinformación generalizada sobre la población y con ello de los eventuales destinatarios de la Garantía Juvenil. No cabe desconocer que el SNGJ inició su andadura con una paupérrima participación, pues a 31 de diciembre de 2014 se cifraron simplemente unos 20.660 inscritos<sup>52</sup>. No es de extrañar, por ende, que incluso en el año 2016 se puedan leer noticias que señalan que sólo el 19% de los jóvenes entre los que se calcula que cumplen los requisitos se “apunten” al Plan de Garantía Juvenil<sup>53</sup>. Aunque los datos de jóvenes

<sup>50</sup> González Díaz, F.A., *op. cit.*, p. 25 (BIB 2015/167290).

<sup>51</sup> Mercader Uguina, J.R., *op. cit.*, p. 78.

<sup>52</sup> [http://www.eldiario.es/sociedad/Balines-desempleo-juvenil\\_0\\_461254090.html](http://www.eldiario.es/sociedad/Balines-desempleo-juvenil_0_461254090.html)  
Noticia del 13/12/2015.

<sup>53</sup> <http://www.elmundo.es/economia/2016/03/23/56f1a9cb46163f17638b4622.html>  
Noticia del 23/03/2016. Señala que, según datos oficiales, hasta ese momento se habían

inscritos han mejorado sensiblemente, todavía sigue representando una cifra bastante escasa si tenemos en cuenta que el SNGJ lleva varios años desde su implantación. Por lo tanto, entiendo que deberían realizarse mayores esfuerzos en publicidad para que este Sistema pueda llegar a más personas y con ello se pueda contribuir al cumplimiento de su cometido. Así, sería interesante seguir promocionando el SNGJ a través de medios de comunicación o redes con vocación generalista y, sobre todo, en las instituciones de juventud y en los servicios públicos de empleo. Sería conveniente que el SPEE abandonara sus métodos clásicos, basados casi en exclusiva en el componente prestacional y sin ofrecer demasiadas soluciones a la hora de la contratación. Restaría también por superar la deficiente coordinación entre los distintos servicios autonómicos de empleo y el SPEE, así como el funcionamiento excesivamente burocrático de muchos de ellos, pues suponen un lastre para tales políticas<sup>54</sup>.

De otro lado, existen en nuestro ordenamiento un cúmulo desordenado de diferentes medidas a favor del empleo juvenil que, en algunos puntos, adolecen de cierta falta de coordinación, ya que terminan por solaparse. Además de la dispersión, algunas modalidades contractuales presentan algunos requisitos difíciles de entender, lo que, unido al desconocimiento generalizado de muchas de ellas, dejaría muchas de ellas en auténtico papel mojado. Desde estas líneas se invita a una reflexión para la reordenación de las medidas de inserción en el empleo juvenil, tomando como patrón la claridad, la sencillez y la eficacia.

Con todo, pese a la existencia de algunas inconsistencias y, por el momento, escaso acogimiento del SNGJ, lo cierto es que su implantación es ya una realidad y supone un importante avance a la hora de poner los cimientos sobre una realidad que, aun no siendo nueva, puede cambiar la forma de afrontarla. De hecho, algunas de las contrariedades que presentaba el SNGJ se han intentado corregir con la primera reforma efectuada sobre el mismo, que vino a través del citado RDL 6/2016, de 23 de diciembre. Uno de los avances más significativos ha sido el del aligeramiento de los requisitos de acceso. En sus inicios se exigía cierta desconexión laboral y educativa para poder entrar a formar parte del SNGJ. En este sentido, había que estar 30 días sin trabajar y no haber recibido acciones formativas o educativas de 40 horas mensuales en los 90

---

apuntado al SNGJ 241.343 jóvenes, lo que representa el 19% de los 1,27 millones de jóvenes menores de 30 años que según estimaciones del Ministerio de Hacienda reunirían los requisitos para acogerse al mismo.

También puede verse en la web: [http://www.citapreviainem.es/sistema\\_nacional\\_de\\_garantia\\_juvenil/](http://www.citapreviainem.es/sistema_nacional_de_garantia_juvenil/)

<sup>54</sup> Escudero Rodríguez, R., *op. cit.*, p. 58.

días anteriores a la solicitud. En la actualidad, simplemente se exige no haber trabajado o haber recibido acciones educativas/formativas en el día natural anterior de la presentación de la solicitud de inscripción al SNGJ. Por lo tanto, se simplifican los requisitos y se acortan los plazos que el Sistema comienza a funcionar, pues al día siguiente de que un joven se quede sin trabajo podrían instar su participación el mismo, por lo que de esta forma, se estaría ganando tiempo (al no tener que esperar a que pasen 30 días). Otra de las novedades que me gustaría destacar sería la inclusión de los agentes sociales en el procedimiento de inscripción, pudiendo crear y gestionar ficheros específicos y, en definitiva, participar activamente en el desarrollo del SNGJ. La última de las novedades que quisiera resaltar en este punto sería la del abandono de la exclusiva modalidad de acceso voluntaria o a instancia de parte. En sus orígenes, se precisaba la voluntad inequívoca por parte del joven de unirse a este proyecto. Esta opción dejaba fuera a los jóvenes desanimados o desinformados, que al no inscribirse no podían formar parte de ese grupo de personas a las que, de alguna forma, se las va a intentar revertir la situación de desocupación y/o ausencia de formación en la que se encuentran inmersos<sup>55</sup>. No se exigía que la persona estuviera inscrita como demandante de empleo en el SPEE<sup>56</sup>, lo que fue entendido como un funcionamiento independiente del sistema de protección por desempleo<sup>57</sup>. El citado RDL dotó de cierta automaticidad al Sistema en tanto en cuanto señala que la inscripción o renovación como demandante de empleo implica el acceso al SNGJ, siempre y cuando se cumplan los requisitos de acceso al mismo. En este sentido, a día de hoy perviven dos formas de acceder al SNGJ: uno completamente voluntario, solicitándose su inscripción independiente del SPEE y otro automático que supone la participación en el SNGJ siempre que el joven se inscriba como demandante de empleo.

En suma, la implantación del SNGJ puede proporcionar un cierto alivio a esta situación y, sobre todo, crear un ambiente más sensible y favorable a la hora de asumir responsabilidades y tareas consistentes en la reducción del desempleo juvenil<sup>58</sup>, también desde las instituciones públicas.

---

<sup>55</sup> En el mismo sentido, Aguilar Martín, M<sup>a</sup>. C. “Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3. n. 3, 2015, p. 25.

<sup>56</sup> Se ha señalado por parte de alguna autora que, tal vez, sea por no aumentar las ya alarmantes tasas de desempleo: Aguilar Martín, M<sup>a</sup>.C., *op. cit.*, p. 19.

<sup>57</sup> Palomino Saurina, P., “La Garantía Juvenil”, *Revista de Información Laboral*, n. 6. 2015, p. 68.

<sup>58</sup> En este sentido, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, M<sup>a</sup>.E., *op. cit.*, p. 12.

## 8. Bibliografía

- Aguilar Martín, M<sup>a</sup>.C., “Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n. 3, 2015.
- Cavas Martínez, F., “Incentivos laborales para combatir el desempleo juvenil: una reordenación obligada”, *La protección por desempleo en España*, AESSS, Ed. Laborum, 2015.
- Cristóbal Roncero, R., “Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento de la competitividad y la eficiencia)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 169, 2014.
- Escudero Rodríguez, R., “El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes”, en *Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, Centro Reina Sofía, 2016.
- Escudero Vasconez, V. y López Moruelo, E., “El Sistema de Garantía Juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos”, *Información Comercial Española (ICE)*, n. 881, 2014.
- Fernández Orrico, F., “El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: nuevo instrumento de actuación y apoyo a la contratación de jóvenes”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 377-378, 2014.
- Gimeno Díaz de Aauri, P., “La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de Garantía Juvenil”, *Revista de Información Laboral*, n. 6, 2014.
- Gómez-Millán Herencia, M<sup>a</sup>.J., “Transiciones al empleo impulsadas por la Garantía Juvenil”, *Documentación Laboral*, n. 104, 2015.
- González Díaz, F.A., “La garantía juvenil ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 181, 2015.
- Mercader Uguina, J.R., “Razones, referentes y marco institucional de la formación dual en España”, *Revista Derecho Social y Empresa* (monográfico sobre Empleo Joven), n. 1, 2014.
- Nieto Rojas, P., “La formación como elemento diferencial en la inserción laboral de los jóvenes poco cualificados. Un enfoque comparado”, en *Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, Centro Reina Sofía, 2016.

- Llorente Pérez, A., “La garantía juvenil europea como alternativa al desempleo y la exclusión social de los jóvenes”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, n. 3, 2015.
- Palomino Saurina, P., “La Garantía Juvenil”, *Revista de Información Laboral*, n. 6, 2015.
- Pérez del Prado, D., “Desempleo juvenil y formación en Europa: el problema de los Ninis”, *Revista de Información Laboral*, n. 2, 2014.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, M<sup>a</sup>.E., “El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones Laborales*, n. 9, 2014.
- Sánchez-Rodas Navarro, C., “La Garantía Juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa* (monográfico sobre Empleo Joven), n. 1, 2014.
- Taléns Visconti, E.E., “Estímulos a la contratación”, en Blasco Pellicer, A., López Balaguer, M., Alegre Nueno, M., Ramos Moragues, F. y Taléns Visconti, E.E., *Reforma Laboral y de Seguridad Social 2013*, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.
- Valero, J., “La garantía juvenil despega con un futuro incierto”, *Escritura Pública*, n. 90, 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](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*