

## El nuevo Sistema Nacional de Garantía Juvenil (más «burocratización» que originalidad)

Dentro de las medidas socio-laborales introducidas por el [Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, ocupa especial centralidad y carga regulativa el diseño del novedoso «Sistema Nacional de Garantía Juvenil» (SNGJ), que se suma a una nueva batería de medidas liberalizadoras del mercado de trabajo en materia de colocación e intermediación. Una medida caracterizada, tanto por la creación de una nueva y compleja infraestructura burocrático-administrativa para el control y seguimiento del sistema, como por la poca originalidad en las medidas de fomento del empleo juvenil que ofrece, «adornada» además de algunas imperfecciones técnicas, quizá fruto de la celeridad con la que se aborda la cuestión.

El problema del desempleo juvenil ingresó en la agenda política de la Unión Europea, dada la dificultad de este colectivo para su integración plena en el mercado de trabajo de algunos países, siendo especialmente grave el caso español (solo por detrás de Bulgaria, Italia, Grecia y Chipre). Hasta fechas muy recientes, nuestra Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 solo había conllevado el despliegue de un conjunto de medidas por conexión con la política de apoyo al «emprendimiento». Dicha vertiente de actuación ha promovido una nueva diversificación de tipologías contractuales para jóvenes. En este sentido, se realizó una intensa revisión del contrato para la formación y el aprendizaje (también como instrumento central de la nueva formación profesional «dual»); en menor medida, se han reformado aspectos del contrato en prácticas, a través de su variante «de primer empleo»; se había instaurado el *sui generis* contrato a tiempo parcial «con vocación formativa»; también para jóvenes con especiales dificultades de empleabilidad se había creado un contrato temporal de tipo coyuntural (o «acausal»). En algunos casos, la subdiversificación de las modalidades contractuales se presenta como simple funcionalización para aplicar beneficios fiscales y en las cotizaciones sociales para la contratación de desempleados pertenecientes a este colectivo. Una política que, en contradicción con el objetivo de reducción del *gap* entre *insiders/outsiders*, como preconiza la política de flexiseguridad, precisamente profundiza en una línea de segmentación o fragmentación más acusada de nuestro sistema de contratación laboral, ampliando la complejidad del «microcosmos» normativo de las modalidades de contratación laboral existentes en nuestro país. Esta política, que se sigue aplicando en esta ultimísima reforma, viene siendo criticada por las instituciones de la Unión Europea, que abogan por una reducción de los tipos contractuales [*vid. v. gr.*, recientemente, la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España –recomendación 3–].

El Plan Nacional de Reformas 2014 ya señala, como objetivos estratégicos comunes incluidos en la citada Estrategia, la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y el cumplimiento de lo

previsto por la Garantía Juvenil. Sin embargo, quedaba por desarrollar de manera específica casi todo lo relativo a la vertiente activa de la política de empleo para este colectivo. El propio documento solamente anunciaba genéricamente que la puesta en marcha de tal Estrategia requerirá la aprobación de varios instrumentos normativos, tales como desarrollos reglamentarios de la Ley de Empleo, para definir mejor los instrumentos y medidas a utilizar para conseguir los objetivos comunes de los diversos servicios públicos de empleo, así como otras modificaciones normativas dirigidas a una mayor vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo. En definitiva, se trataba de la implementación de las medidas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, dando prioridad a los menores de 25 años que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. En especial, se aludía en el Plan Nacional de Reformas 2014 a la puesta en marcha de un procedimiento de atención personalizada por los servicios públicos de empleo para asesorar, informar y orientar a los jóvenes sobre las ofertas de empleo y formación.

Las bases del nuevo SNGJ se instauran por el [Real Decreto-Ley 8/2014](#) (capítulo I del título IV), norma que vendría a cubrir la implementación de relevantes aspectos de dicha política de empleo específica para jóvenes, contando con una relevante financiación de fondos comunitarios. Sobre la técnica legislativa, simplemente apuntar que, dado que el Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil se presentó en diciembre del año 2013, no incurrimos en ningún exceso si señalamos que, calendándolo adecuadamente, podrían haberse utilizado los mecanismos legislativos «normales», evitando lo que ya es un claro ejercicio abusivo del «reglamento» legislativo; así como podría haberse tratado de buscar consensos, tanto en el plano político como en el del diálogo social, sobre un tema tan delicado para nuestro mercado de trabajo y para el propio futuro de nuestra sociedad (por las situaciones de exclusión social que se pueden generar a medio/largo plazo). Hubiera además merecido una norma exclusiva el desarrollo de este nuevo «Sistema» de protección social para desempleados jóvenes. Resulta por ello poco comprensible que el Gobierno justifique la extraordinaria y urgente necesidad en la de comenzar, «a la mayor brevedad posible, la ejecución de los fondos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo destinados al apoyo del empleo juvenil», dado que «estos fondos han sido programados durante las anualidades 2014 y 2015, siendo por tanto necesario determinar con carácter urgente el marco legal que permita su ejecución».

La finalidad primordial del SNGJ es que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, y que sean 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%), puedan –con ciertos requisitos no siempre bien perfilados en cuanto a su acreditación– recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleados. El Sistema se inspira tanto en un principio de igualdad en el acceso a esta protección, como en la atención individualizada y adaptada al inscrito, pues «... se garantizará la puesta en marcha del Sistema en todo el territorio nacional y el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes objeto de atención, con independencia de sus circunstancias personales y/o sociales, y atendiendo a sus necesidades específicas, con especial dedicación a quienes se encuentren en una situación de desventaja y/o riesgo de exclusión» (art. 89.2 [RDL 8/2014](#)). No obstante el artículo 90.1 a), párr. 2.º del [Real Decreto-Ley 8/2014](#) refleja

que no estamos en un plano de derechos subjetivos públicos –de prestación– perfectos, sino que se refiere a la atención que «se *podrá* prestar a los jóvenes...», con lo que queda condicionada a la voluntad de los sujetos responsables del Sistema sobre el tipo de actuaciones a desarrollar. De todos modos, la norma se cuida de introducir cualquier tipo de distorsión en relación con la política migratoria, pues para poder incluirse en el Sistema el joven extranjero debe ser «titular de una autorización para residir en territorio español *que habilite para trabajar*» [art. 97 a) [RDL 8/2014](#)].

En el diseño del nuevo Sistema se renuncia a utilizar los datos ya disponibles de los demandantes de empleo jóvenes por el Sistema Nacional de Empleo, y exige la *solicitud expresa* de los posibles beneficiarios por los medios establecidos al efecto (art. 91 [RDL 8/2014](#)), y ello «*con independencia de su inscripción o no como demandantes de empleo*». El celo en el control tanto de los beneficiarios como del destino de los fondos aplicables, con la intención de evitar cualquier clase de fraude, ha determinado la creación de este nuevo «Sistema», del que todavía queda por ver si terminará por estabilizarse. Así pues, se trata de un Sistema «paralelo» de política activa de empleo para jóvenes desempleados inscritos específicamente en el mismo. En este sentido, la norma indica que las acciones y medidas serán aplicadas de «*forma exclusiva*» a los sujetos inscritos en el fichero [*ex art. 93 c) RDL 8/2014*]; complementado de cierre con la operatividad del silencio administrativo negativo para las solicitudes de inscripción en el sistema [art. 113.2 [RDL 8/2014](#)]. Conlleva un mayor crecimiento y complejidad del aparato administrativo de gestión de la política de empleo, parece que con la finalidad de garantizar así el control, seguimiento y evaluación del propio Sistema.

Precisamente, una gran carga regulativa de la norma se destina al establecimiento de los aspectos más concretos de la inscripción –telemática– en el «Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil», erigido como el sistema oficial de información y herramienta de seguimiento de dicha garantía, así como la atención que se proporcionará a los usuarios que acceden al mismo, siendo la «*lista única de demanda* y el soporte para la inscripción de las personas interesadas en las acciones ejecutadas en el contexto de la Garantía Juvenil». En relación con la ordenación tanto de la lista única de demanda, como del propio proceso de atención, se tendrán en cuenta «criterios como la edad, la experiencia laboral previa, la permanencia en el desempleo o el nivel de cualificación, priorizando a aquellas personas jóvenes que no hayan recibido previamente atención por parte del Sistema y a aquellos que estén más próximos a cumplir la edad máxima prevista en el sistema» (art. 104.3 [RDL 8/2014](#)).

Como rasgo general, el nuevo Sistema se instaura desde la base de una lógica «contractualista» y de notable exigencia de participación activa de los posibles beneficiarios, en línea con la paulatina «pro-activación» de las políticas de atención a los desempleados: *v. gr.* ya en la propia descripción de sus principios generales (art. 89, párr. 2.º [RDL 8/2014](#)) se incide en la «participación y compromiso activo de los interesados en el desarrollo de las medidas y acciones»; para la inscripción en el Sistema se exige tanto una «declaración expresa de tener interés en participar» en el SNGJ, como la suscripción de un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil, para la inscripción en el fichero [arts. 95.1 h) y 97 g) [RDL 8/2014](#)]; la vertiente «disciplinaria» del Sistema se garantiza con la previsión de la

baja automática del Sistema para los usuarios inscritos que hayan rechazado alguna de las medidas implementadas [art. 101.4 párr. 3.º [RDL 8/2014](#), con una amplísima discrecionalidad aplicativa, pues el art. 105.5 de la norma permite que la situación de rechazo a una propuesta de actuación pueda ser evaluada por los sujetos gestores, al objeto de determinar la conveniencia de ofrecer otras actuaciones a los beneficiarios que no cumplen con el requisito de participación activa].

Las posibles medidas de apoyo o programas a desarrollar por los sujetos gestores se clasifican en relación con su especial incidencia en las siguientes líneas: *mejora de la intermediación*; *mejora de la empleabilidad* (destaca la novedosa alusión a «programas de segunda oportunidad», dirigidos a aquellos jóvenes que abandonaron de forma prematura los estudios); *fomento de la contratación*; así como de *fomento del emprendimiento* [vid. arts. 90.1 b) y 106 [RDL 8/2014](#)]. Será la adecuación del conjunto de medidas ofertadas a las necesidades reales de los jóvenes desempleados y del tejido productivo las que determinen la bondad del funcionamiento del nuevo Sistema.

La norma se acompaña de un conjunto de medidas de «apoyo a la contratación» de jóvenes, poco innovadoras ciertamente, porque de nuevo se emplea la técnica de las bonificaciones mensuales en la cotización a la Seguridad Social. Repárese que ello significa que una parte del coste laboral se «socializa» o se convierte en gratuito para la empresa a costa del sistema de Seguridad Social, del que luego se preconiza su «insostenibilidad» financiera. Por otra parte, la generalización de este tipo de medidas, que obliga a continuos «re-enfoques» en su campo subjetivo de aplicación, pone de manifiesto su limitada eficacia para la creación de empleo. En este nuevo episodio, se trata del establecimiento de una bonificación mensual en la aportación empresarial en la cotización –sin mayores matices– a la Seguridad Social por un importe de 300 euros (salvo que se contrate a tiempo parcial, en cuyo caso se aplican reglas especiales), durante un máximo de seis meses, por la contratación con carácter indefinido –incluido el contrato de fijo discontinuo– de personas beneficiarias del SNGJ (art. 107.1 [RDL 8/2014](#)). Esta medida, con ciertos requisitos para evitar el «efecto sustitución» y garantizar el incremento del empleo en la empresa que contrate al colectivo beneficiario, será compatible con el resto de incentivos siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa o el trabajador autónomo no sea negativo. Así pues, se permite la compatibilización con la tarifa plana, siempre que se cumplan los requisitos de ambos incentivos. Una gran deficiencia de la norma es que la exposición de motivos prevé que, incluso si la aplicación de ambos incentivos comporta un excedente a favor de la empresa o autónomo que ha contratado (también para el caso de los incentivos para el contrato de formación y aprendizaje del colectivo beneficiario del SNGJ), se permitiría que dicho excedente pueda aplicarse para reducir la cotización de otro trabajador (una suerte de «cuenta de bonificaciones» disponible para la empresa contratante). Lo incomprensible es que este aspecto novedoso luego no se desarrolle en el propio articulado del real decreto-ley, por lo que de momento no tendrá virtualidad alguna.

Por otra parte, se procede a la modificación 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, para incluir a dicho colectivo de jóvenes en determinados incentivos a la contratación previstos en dicha norma. Esto conlleva la inclusión del colectivo de personas beneficiarias del SNGJ dentro del ámbito subjetivo de aplicación de los incentivos a la contratación «a tiempo parcial con vocación forma-

tiva» [nueva letra e) del art. 9.2 [Ley 11/2013](#)]; pero se modulan las reglas relativas a la variante a tiempo parcial de dicho contrato, para facilitar aún más su empleo para este colectivo, lo que diversifica aún más los regímenes jurídicos aplicables a esta nueva modalidad contractual (nueva redacción del art. 9.4 [Ley 11/2013](#)).

Además, se prevén nuevas medidas para el fomento del uso de los contratos formativos (art. 12 [ET](#)), cuando estos sean celebrados con personas beneficiarias del SNGJ. Respecto al contrato en prácticas se establece una bonificación adicional hasta alcanzar el 100% de incentivo en las cotizaciones de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes (art. 108.3 [RDL 8/2014](#)). Por lo que respecta al contrato para la formación y el aprendizaje se prevé que la cuantía máxima de las bonificaciones inherentes a la actividad formativa se pueda elevar a través de la modificación de su regulación. Además, se recoge el compromiso de avanzar en la articulación de los mecanismos que incentiven que las empresas realicen el contrato para la formación y el aprendizaje, a través de la compensación de los costes inherentes a la formación oficial, así como los derivados de la necesaria tutorización del trabajador (*ex* art. 109 [RDL 8/2014](#)). Con ello lo que se pretende es dar un impulso al contrato para la formación que permite la obtención de formación oficial y experiencia laboral, por lo que –en opinión del Gobierno– resulta especialmente idóneo para los sujetos a los que va dirigida la Garantía Juvenil. Por tanto, no solo se bonificará la cotización del trabajador contratado a través de esta modalidad, sino que se compensarán de forma más intensa los costes formativos que asume una empresa que apuesta por contratar a un trabajador sin formación o con escasa formación y experiencia. Por otra parte, y en el plano extralaboral, pero que no de la formación como política de empleo, se establece la bonificación plena en la cotización a la Seguridad Social por las prácticas curriculares externas de los estudiantes universitarios y de formación profesional (disp. adic. 25.<sup>a</sup> [RDL 8/2014](#)).

*José Antonio Fernández Avilés*  
Secretario de Redacción

