

LA REFORMA DE SEGUNDA GENERACIÓN DEL MERCADO LABORAL: INCENTIVOS AL «ESPÍRITU EMPRENDEDOR» Y RETORNO DEL «PENSAMIENTO MÁGICO»

María Rosa Vallecillo Gámez

*Especialista en Políticas de Empleo. Doctora en Ciencias del Trabajo
Profesora asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

Cristóbal Molina Navarrete

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén

EXTRACTO

El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas para fomentar el empleo y el autoempleo juvenil parte de un diagnóstico cierto: el «desempleo juvenil» en España es un «problema estructural», que la crisis agrava sí, pero en absoluto crea, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos –Italia, Suecia–, en los que el desempleo juvenil triplica el desempleo global. Un problema estructural solo puede resolverse con reformas estructurales. La nueva norma pretende generar la creencia en que así lo va a hacer, por eso intenta desmarcarla de la Ley 3/2012, llamándola «reforma de segunda generación», como si el nombre tuviera en sí mismo la magia de cambiar la realidad. Ahora, sugiere, no promoverá la «devaluación» de condiciones de empleo y de trabajo para favorecer la competitividad, sino que la busca fomentando el «espíritu emprendedor», facilitando financiación alternativa a las pymes, propiciando el emprendimiento y facilitando nuevas oportunidades de empleo a los jóvenes, anticipando para España la propuesta comunitaria de la «garantía juvenil de empleo».

Pero como suele suceder con todo lo que implica «segundas partes», una vez más el «paraíso prometido» en el Preámbulo no se corresponde con la realidad dada. Al contrario, frente a la ilusión de un marco institucional para una nueva era cultural y socio-económica, más evolucionada y moderna, basada en la innovación empresarial y la cualificación juvenil, encontramos la decepción del eterno retorno a las soluciones del pasado, reafirmando la cultura empresarial del favor por la contratación temporal. No se fomenta el emprendimiento –la iniciativa empresarial– sino el autoempleo, y no se propician mayores y mejores oportunidades de empleo juvenil, sino que se abre un gran abanico de sub-modalidades de contratos laborales, de todo tipo, cuya razón de ser es única y la misma: insertar en el mercado de trabajo a los jóvenes durante un cierto tiempo, en espera del cambio de ciclo económico.

Con esta perspectiva, aquí se ofrece un estudio detallado de todos y cada uno de los incentivos contenidos en el Real Decreto-ley 4/2013 tanto al autoempleo juvenil cuanto a la contratación laboral de jóvenes. Los autores exponen las nuevas condiciones de uso y se detectan los problemas aplicativos, aportando soluciones. También hay espacio para una nueva modalidad de contratación de solidaridad intergeneracional en la que es el joven emprendedor el que ofrece la oportunidad de empleo al trabajador maduro, con lo que conecta también con el Real Decreto-ley 5/2013.

Palabras claves: garantía juvenil, desempleo juvenil, contratos de trabajo, emprendimiento e intermediación laboral.

Fecha de entrada: 24-03-2013 / Fecha de aceptación: 26-03-2013

SECOND GENERATION REFORM OF THE SPANISH LABOUR MARKET: INCENTIVES TO THE «ENTREPRENEURIAL SPIRIT» AND RETURN OF THE «MAGIC THINKING»

María Rosa Vallecillo Gámez
Cristóbal Molina Navarrete

ABSTRACT

The RDL 4/2013, February 22, measures to promote employment and self-employment for young people take part of a true diagnosis: «youth unemployment» in Spain is a «structural problem», that if the crisis deepens, but in absolute terms creates, unlike what happens in other European countries –Italy, Sweden– where youth unemployment triplicate overall unemployment. A structural problem can be solved only with structural reforms. The new rule is intended to generate the belief that this is something it is going to do, so it tries to uncheck the Law 3/2012, dubbing it «second-generation reform», as if the name you would in itself the magic to change the reality.

But, as often happens with everything that implies «second parties», once again the «promised paradise» in the preamble does not correspond with the given reality. On the contrary, compared to the illusion of an institutional framework for a new era cultural and socio-economic, more evolved and modern, based on business innovation and the youth qualification, we found the disappointment of the eternal return to the solutions of the past, reaffirming the business culture of the favour by the temporary hiring. It does not encourage entrepreneurship but the self-employed, and is not advocating more and better opportunities for youth employment, but that opens a wide range of sub-modalities labour contracts of all kinds, whose *raison d'être* is unique and the same: insert in the labour market to young people during a certain time, in hopes of change in the economic cycle.

With this perspective, here is a detailed study of each and every one of the incentives contained in the RDL 4/2013 both to the self-employment among young people as regards to the recruitment of young people. The authors expose the new conditions of use and the problems are detected applicative, providing solutions. There is also space for a new type of recruitment of intergenerational solidarity in which it is the young entrepreneur which offers the opportunity of employment to the mature worker, with what connects also with the RDL 5/2013.

Keywords: youthful guarantee, youth unemployment, employment contracts, entrepreneurship and labour intermediation.

Sumario

1. ¿Cuándo fueron buenas las «segundas partes»? «Una misma piedra, dos tropezos»
2. Panorama de conjunto de la reforma del acceso al mercado de trabajo: Principales líneas de fomento del empleo y autoempleo juvenil
 - 2.1. Razones de una «segunda generación de reformas laborales»: «¿Enmedalla y no sostenella?»
 - 2.2. Viejas soluciones para viejos problemas irresueltos: La «histéresis del desempleo juvenil» y la fábula china del «gato cazador»
 - 2.3. El doble eje de fomento de la inserción laboral de los jóvenes: Las medidas de favor para el empleo y el autoempleo o emprendimiento juveniles
3. Un nuevo acto de fe ocupacional: Hacia un ecosistema de condiciones para crear el prometido «paraíso español» del emprendimiento
 - 3.1. La perturbadora confusión entre «emprendimiento» y «autoempleo»: El estímulo a los «emprendedores por necesidad»
 - 3.2. Medidas de promoción del autoempleo, individual y colectivo: Los estímulos sociales y fiscales
 - 3.2.1. Reducción del coste social de los trabajadores autónomos: La «tarifa social plana»
 - 3.2.2. El régimen de incentivos fiscales a favor del autoempleo
 - 3.2.3. Una nueva convergencia con el trabajo asalariado: La compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo por cuenta propia
 - 3.2.4. La mayor oportunidad de capitalización de la prestación por desempleo para las iniciativas de autoempleo juvenil
4. El nuevo sistema legal de incentivos a la contratación de jóvenes: Del «contrato único» al «caos» de sub-modalidades contractuales
 - 4.1. La «apertura en abanico» del sistema contractual: Un modelo de «primer empleo juvenil a la carta»
 - 4.2. Raras mezclas: Hibridación del contrato a tiempo parcial con los formativos en aras de su instrumentación al servicio de la inserción juvenil
 - 4.2.1. La sub-modalidad de trabajo a tiempo parcial con causa mixta formativa
 - 4.2.2. La sub-especie de contrato en prácticas para jóvenes en busca de primer empleo con titulación desfasada temporalmente
 - 4.2.3. Derogación de la prohibición de encadenamiento de contratos formativos
 - 4.3. La instrumentación de los contratos temporales, estructurales y coyunturales, al servicio de la inserción ocupacional de los jóvenes

- 4.3.1. La desnaturalización legislativa del contrato eventual: El nuevo «contrato eventual de fomento de primer empleo joven»
- 4.3.2. El nuevo incentivo a la inserción laboral de jóvenes en riesgo de exclusión social por las empresas de inserción [art. 14.1 b) RDL 4/2013]
- 4.4. La multiplicación de nuevas modalidades de contratación laboral indefinida: ¿La constatación de un fracaso?
 - 4.4.1. La sub-especie *iuris* de contrato indefinido a un joven por microempresarios
 - 4.4.2. El «contrato indefinido de solidaridad intergeneracional invertido»
5. Novedades en la intermediación laboral: «¿Un quiero pero no puedo?»
6. Una breve mirada al exterior: ¿Qué hacen los demás para garantizar la inserción juvenil en el mercado de trabajo?
7. Reflexión final: La construcción de un mejor futuro profesional para los jóvenes, entre tradición y cuestión de fe

*Otra vez las palabras encarnizadas,
otra vez los cristianos y los leones,
otra vez las razones corazonadas,
otra vez desquiciados los corazones*

Joaquín SABINA
Cienes y cienes de veces

1. ¿CUÁNDO FUERON BUENAS LAS «SEGUNDAS PARTES»? : «UNA MISMA PIEDRA, DOS TROPIEZOS»

En todo tiempo, pero más en momentos de desbordante crisis, anhelamos hallar el camino cierto, pero encontramos a nuestro alrededor más «incertidumbre»¹. Entre las opciones, tan habituales como erróneas, de los modos de pensar y, lo que es peor, de actuar más típicos de «los hombres», y en especial de sus gobernantes, está el creer que si algo –una realidad– existe, sigue produciéndose, aun contradiciendo lo que «debería ser», a tenor de la aplicación de sus decisiones y sus medidas para evitar aquella, lo que hay que hacer no es promover un cambio de medidas, sino persistir en las «pensadas» hasta que la realidad se adecue de forma estricta a estas, correlacionando fines y medios. No basta, pues, ni con «esperar y anhelar», a fin de que la realidad termine pareciéndose a lo que queremos, en este caso, los gobernantes, dicen querer, ni mucho menos con perseverar en el mismo camino que ya otros siguieron en su día para afrontar la misma obsesión, sino que hay que hacer algo más y diferente. Así, para evitar que una situación sea un «estado de cosas social», esto es, no un fenómeno pasajero, coyuntural, sino estructural, hay que responder a la altura de las exigencias de cada tiempo².

**No basta con «esperar y anhelar»,
a fin de que la realidad termine
pareciéndose a lo que queremos, sino
que hay que hacer algo más y diferente**

¹ Vid. PASCAL, B.: *Pensamientos. Elogio de la contradicción*, Madrid: Temas de Hoy, 1995, pág. 69.

² Vid. WEBER, M.: *El político y el científico*, Madrid: Alianza, 1975, pág. 231.

Lo evidenciaba con toda claridad un economista reconocido mundialmente, y criticado por quienes avalan políticas liberales ciertamente, Paul KRUGMAN. Este lamentaba la política de quienes, ante un estado social de más de cinco años en la peor crisis económica que ha habido desde la Gran Depresión, y pese a ver cómo, sobre todo en Europa, su doctrina económica y las políticas que la ponen en práctica como dogma de culto se estrellan «dos veces», «durante el periodo previo a la crisis, y luego, otra vez en el posterior», siguen perseverando en el mismo error. No solo no aprenderían nada de la experiencia pasada, corrigiendo los errores, según el método de «ensayo y corrección del error», sino que, al contrario, siguen persuadidos de que todo irá mejor si intensifican «*las viejas consignas*»³.

Y para una buena muestra, el *Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero*, de medidas para fomentar el empleo y el autoempleo juvenil. Repetido este objetivo como un auténtico «mantra» hasta cinco veces en los dos primeros apartados de la Exposición de Motivos (EM), buena parte de las medidas que contempla, sobre todo para el fomento del empleo asalariado juvenil, fueron ensayadas, por otro Gobierno, hace un cuarto de siglo y gradualmente descartadas por erráticas.

Buena parte de las medidas que contempla, sobre todo para el fomento del empleo asalariado juvenil, fueron ensayadas, por otro Gobierno, hace un cuarto de siglo y gradualmente descartadas por erráticas

Desde este punto de vista, la norma comentada parte de un diagnóstico económico-estadístico cierto, cual es que el «desempleo juvenil» en España es un «problema estructural» –apdo. II, párrafo 1 de la EM–, que la crisis agrava pero en absoluto crea –como veremos, históricamente en España el desempleo juvenil siempre ha sido el doble del global o general–, a diferencia de lo que está sucediendo en otros países, como por ejemplo en Italia –el desempleo juvenil triplica el desempleo global–. De ahí que, para su efectiva solución –terapia– dice que va a comprometer una «*segunda generación de reformas estructurales*», a fin de fomentar, ahora sí, el «crecimiento económico» y, por tanto, la «creación de empleo». ¡Albricias!, podríamos exclamar, pues por fin el Gobierno parecería dispuesto a invertir la situación, proponiendo una suerte de «*enmendalla y no sostenella*», de modo que daría apoyo a las políticas de fomento de la competitividad española a través no de la reducción de «precios» del factor trabajo sino del estímulo del crecimiento económico. En este sentido, prácticamente remata el punto I del relato publicitario-promocional de la Ley en que han quedado estas partes de la norma, la EM, con un canto a las políticas de sostén, o, por decirlo, literalmente, «*de apoyo a la iniciativa emprendedora, al desarrollo empresarial y a la creación de empleo*».

³ KRUGMAN, P.: «Rubio y los zombis», *El País*, 17 de febrero de 2013. Su crítica es a la posición del Partido Republicano de su país a las políticas de expansión del gasto que asumen los Demócratas.

Esta sería la «lógica común» –e «indivisible»– «del conjunto de medidas» que se recogen en este nuevo Real Decreto-ley. Un Real Decreto-ley, por tanto, que permite ilusionarnos con un enfoque diverso de la «austeridad» y la «cosificación» o

«mercantilización» del factor trabajo, visto tan solo como un coste a devaluar a fin de recuperar el excedente empresarial y la competitividad perdida con la entrada de España en el euro, en la Unión Monetaria. En la «primera generación» de reformas estructurales del mercado de trabajo, concretada en la [Ley 3/2012](#) y las que le han seguido –para el empleo público, por ejemplo, el [RDL 20/2012](#)–, la instrumentación del «marco institucional» se orienta en el sentido de una regulación legal de mayor flexibilidad en la salida y en la gestión interna del factor trabajo. Lo resume perfectamente y sin demasiadas elipsis lingüísticas el legislador así: aquella reforma estructural se dirigió a lograr un «*alto grado de flexibilidad que permita ajustar* ("devaluar" es la fórmula) *los precios y salarios relativos*» –apdo. I, párrafo tercero de la EM–. La «segunda generación» se centraría, en cambio, en dar primacía a los problemas de acceso al mercado de trabajo: escasez de contratación para estos colectivos –jóvenes–, para lo que se primaría las políticas de acceso al empleo –intermediación y contratación–, de un lado, ausencia de financiación para las pymes y los autónomos, para lo que se potenciarán «mercados alternativos» de financiación, y débil competitividad de ciertos sectores económicos, para lo que la liberalización se centraría en la organización y gestión de determinados sectores de actividad y mercados económicos, finalmente.

Para la consecución de tales fines recurre a algunas conocidas «*fórmulas mágicas*», sin duda capaces de desplegar una intensa seducción social, como son la promoción de la «*cultura emprendedora*», misión que deben potenciar las Administraciones públicas, el aumento de la «*calidad en el empleo*» –así como también la mejora de la «empleabilidad» de los jóvenes –apdo. II, párrafo séptimo EM–. Todo ello, cómo no, en un escenario o entorno de comunicación con todos los agentes sociales, incluido un «proceso de diálogo» social al que, además, se podrá adherir cualquier sujeto o entidad con buenas ideas en esta materia, a cuya realización incluso se crea un específico «procedimiento de adhesión» en cualquier momento –disp. adic. 3.^a RDL 4/2013–, con el consiguiente «distintivo social» que dé valor económico y social añadido a la iniciativa. El problema será que, como suele ocurrir con todo «pensamiento mágico» o «mítico», enseguida decepciona, desencanta, apenas empiezan a analizarse de cerca las «medidas concretas», en las que asistimos a una auténtica ceremonia de la confusión, desfilando sin orden ni concierto todos los «tópicos de empleo» que durante más de 25 años han conformado las políticas de este tipo en España. Unas políticas de empleo que no solo se revelan ineficaces, como prueba el resultado actual del 27% de desempleo y una intensa fragmentación social, sino que están actualmente en un estado «zombi», pues si bien se mantienen, arrastran «los pies», se resignan a una desaparición de este mundo, pero normativamente están sujetas a un acta de defunción en la mayor parte de los casos. Y así se desprende de las referidas reformas de esa primera generación.

Sin perjuicio del comentario que haremos al analizar con cierto detalle cada una de las medidas predisuestas en esta dirección de fomento del empleo, sea tanto de su modalidad de em-

La «segunda generación» se centraría en dar primacía a los problemas de acceso al mercado de trabajo

pleo por cuenta ajena cuanto de empleo por cuenta propia (autoempleo), bastará aquí ilustrar esta valoración con la enunciación de algunas de esas medidas «estrella» en el triple eje de acción: 1. Medidas de incentivo económico, 2. Medidas de fomento de la flexibilidad contractual y 3. Medidas de carácter institucional.

En el primer plano, sobradamente conocido es que durante los últimos años se han ido acumulando una gran cantidad de evidencias en torno a la ineficiencia y disfuncionalidades de las tradicionales técnicas de incentivo económico del empleo, sobre todo de las bonificaciones y reducciones de las cuotas de Seguridad Social. Tanto, que

la Ley 3/2012 y el RDL 20/2012 les habían asestado, al menos formalmente, un «golpe mortal», al eliminar el derecho empresarial a las bonificaciones por contratación, mantenimiento o creación de empleo, salvo las listadas, en principio como excepción, en la propia disposición supresora –disp. trans. 6.^a [RDL 20/2012](#), en los términos de la Ley 13/2012, 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social–. Pues bien, ahora, con la primavera, reflorescen.

El RDL 4/2013 recurre a la provocación de un auténtico seísmo en el sistema porque ha retornado a una descontrolada promoción de modalidades y sub-modalidades de contratos incluyendo el resurgimiento de la modalidad de «contrato de fomento de empleo temporal»

En el segundo, conocido es que, en la permanente dialéctica entre la promoción de una mayor flexibilidad en la contratación y la garantía de la estabilidad en el empleo, el debate actual parecía claramente orientado en la dirección de simplificar el caótico panorama español de modalidades de contratación, manteniéndolo en todo caso alejado de la histórica tentación de «descausalizar» la contratación temporal, cuya racionalidad pasaba –y pasa– por mantener tan solo las figuras que respondan a una causa estructural concreta, sobre todo empresarial. En este sentido, descartada por el momento la propuesta realizada por una corriente crítica con la tradicional regulación pluralista del sistema español, la económico-liberal del «*contrato indefinido único con indemnización de ruptura variable*», según una escala de antigüedad, sí había un consenso amplio en la necesidad de eliminar las modalidades más ambiguas, con una menor conexión entre la causa económica temporal y la regulación de este tipo. Pues bien, de nuevo, el RDL 4/2013 recurre a la provocación de un auténtico seísmo en el sistema, porque ha retornado claramente a una descontrolada *promoción de modalidades y sub-modalidades* tanto de contratos indefinidos como temporales, incluyendo el resurgimiento de la modalidad de «contrato de fomento de empleo temporal». No otra cosa supone situar como única causa de la temporalidad la edad del trabajador contratado, según establece la nueva sub-modalidad de «*contrato eventual de primer empleo joven*» –arts. 12 [RDL 4/2012](#) y 15.1 b) ET–.

Triple eje de acción:

Medidas de incentivo económico

Medidas de fomento de la flexibilidad contractual

Medidas de carácter institucional

En el segundo, conocido es que, en la permanente dialéctica entre la promoción de una mayor flexibilidad en la contratación y la garantía de la estabilidad en el empleo, el debate actual parecía claramente orientado en la dirección de simplificar el caótico panorama español de modalidades de contratación, manteniéndolo en todo caso alejado de la histórica tentación de «descausalizar» la contratación temporal, cuya racionalidad pasaba –y pasa– por mantener tan solo las figuras que respon-

Finalmente, por no hacer más extenso este comentario introducir, en lo que respecta al bloque de políticas de fomento de empleo basadas en medidas de carácter institucional, que tendremos la oportunidad de comprobar cómo las seleccionadas no hacen sino incidir en unos ámbitos de acción y a través de unos agentes de empleo muy conocidos, tanto como su más que probado fracaso, pese a que en el diseño del RDL 4/2012 aparecen como potentes agentes o motores de desarrollo. O, en el caso de medidas sí exitosas –capitalización de la prestación por desempleo–, veremos como apenas se aporta novedad. Este extremado continuismo de medidas fallidas aparece en el enésimo intento de potenciar los «servicios de intermediación», públicos y privados, pero limitándose a mejoras informativas –«Portal Único de Empleo»– o a la apertura de nuevas cuotas de mercado temporal a sujetos que, como las empresas de trabajo temporal –ETT–, actúan, tras las reformas de 2012, no solo como «agentes de intermediación», sino también como auténticas «agencias integrales de empleo», con posibilidad de formalizar nuevas modalidades contractuales, como contratos de formación y aprendizaje. O también a la célebre posibilidad de «conciliar la prestación por desempleo con el trabajo», sea por cuenta ajena sea por cuenta propia, que en realidad más bien propicia o incentiva formas de empleo con reducidos salarios –o retribuciones, para el autoempleo– por complementar la renta del trabajo con rentas públicas, si bien al precio social de consumirlas pese a estar «trabajando».

En suma, si profundizamos, como debemos, en el conjunto de medidas y en su «lógica común», no parece que la auspiciada renovación, concretada a través de la que también es ya otra «fórmula mágica» del pensamiento social, no solo jurídico, la idea de «segundas opciones» –ejemplo: «segunda oportunidad», para los desahuciados; «segunda transición», para legitimar la crisis institucional actual y la necesidad de una salida excepcional como la que se tuvo en aquel «glorioso» y mitificado pasado de la «primera transición»; la «segunda descentralización», para mantener viva la esperanza de los ayuntamientos de encontrar alguna vez su espacio en el diseño del Estado territorial plural, como en su día lo encontraron las comunidades autónomas, al margen de que hoy estén en trance de perderlo por la crisis; los «Estatutos de Segunda Generación», para simbolizar un «espíritu» de profunda renovación, casi constitucional, del proceso autonómico, en una dirección de federalismo asimétrico, que la crisis también se llevó por delante...–. Pero como suele suceder con todo lo que implica «segundas partes», no suele auspiciar avances, sino que, al menos en este caso, se concreta más bien que en la encantadora propuesta de una nueva era cultural y socio-económica, más evolucionada y moderna, se revela expresión del fenómeno contrario: el eterno retorno a las soluciones del pasado que deja la evolución prometida a su espalda, haciéndonos mirar más hacia atrás que adelante. Pero, intentando ser fieles a nuestro estilo, vayamos al análisis desgregado y profundo, en lo posible, de cada uno de esos ejes de «segunda generación» de reformas del acceso al mercado laboral, tanto por la vía del empleo ajeno como del autoempleo, de los jóvenes, así como de cada una de las medidas –económica, contractual e institucional– a tal fin, para que el lector pueda lograr, con más conocimiento, su conclusión, confirmando, matizando o desautorizando esta valoración.

Como suele suceder con todo lo que implica «segundas partes», no suele auspiciar avances

2. PANORAMA DE CONJUNTO DE LA REFORMA DEL ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO: PRINCIPALES LÍNEAS DE FOMENTO DEL EMPLEO Y AUTOEMPLEO JUVENIL

2.1. RAZONES DE UNA «SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS LABORALES»: «¿ENMEDALLA Y NO SOSTENELLA?»

Pese a su pretensión de diferenciarse de la «reforma laboral de primera generación» por seguir con la simbólica, más bien rimbombante, denominación elegida para la ocasión por el RDL 4/2013, es inevitable iniciar el análisis de la «reforma laboral de segunda generación» comparándolas. En última instancia, la segunda incide notablemente sobre una institución del mercado de trabajo, la contratación juvenil, que había tenido gran presencia en la primera.

En efecto, la nueva reforma laboral implica una importante convulsión en el sistema de modalidades de contratación laboral, no tanto, pese a lo que parecería por su centralidad, respecto de las políticas de fomento del «autoempleo» y/o de la «cultura emprendedora juvenil», donde hay una mucha mayor continuidad. En este sentido, al menos dos son los aspectos relevantes para la primera comparación a realizar y que nos permitirá comprender mejor el sentido y alcance de esta enésima reforma laboral.

El primero tiene que ver con la «verdadera fuente político-institucional» inspiradora de esta nueva reforma laboral, ahora más parcial, porque, al igual que la primera, aparece de nuevo como expresión de una línea de actuación no propia, sino promovida desde fuera, y sin cuya orientación y apoyo, institucional y financiero, no habría existido. Desde cierto punto de vista, aparece también, esta vez de forma positiva, en su existencia, no tanto en sus medidas concretas, como una «recomendación-imposición» de la Unión Europea (UE), alarmada por la cifra insostenible de desempleo juvenil. En este sentido, no es baladí recordar que el origen más remoto está, como casi todo lo que sucede en estos tiempos poco racionales –cuando no bárbaros en sentido estricto–, en unas palabras de la nueva «canciller de hierro alemana», que en este caso ablandada por la situación de los jóvenes de nuestro país hace saltar las alarmas en la Comisión Europea y esta insta, con su vicepresidente a la cabeza, a promover una política de fomento no ya solo del empleo para estos jóvenes sino de creación de empresas.

Las soluciones propuestas se concretan en la «Estrategia de Emprendimiento y Empleo joven» –así se reconoce en el último párrafo del apdo. I EM–, en la que aparecerían las propuestas presentadas por el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores, en su reunión de 28 de febrero, en la que se aprueba la *propuesta de Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía juvenil*⁴. Esta se había presentado en diciembre de 2012, sin que modifique las *Orientaciones sobre*

⁴ En: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/13/st06/st06463.es13.pdf>

política de empleo para 2013. Como más adelante veremos, esta pretendida «Garantía Juvenil», no es sino la "copia" –tanto se emula que incluso mantiene el mismo nombre– de un proyecto establecido a tal fin en Finlandia. Las propuestas del Consejo se aprobaron en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada los días 14 y 15 de marzo de 2013, en la que, pese al integrista y obsesivo mantenimiento de la actual fracasada política económica, aquellos admiten la urgente necesidad de adoptar medidas, incluso a corto plazo, especialmente destinadas a fomentar el crecimiento y apoyar la creación de empleo para los jóvenes, de modo que se use *el escaso dinero disponible a estos fines «para dar a los jóvenes la oportunidad de acceder al mercado laboral»* (Merkel).

En suma, con más gestos y palabras que recursos, pese a algunas aportaciones adicionales de fondos para tal fin –para ser honestos científicamente, hay que tener presente que de los 3.485 millones de euros que contempla esta Estrategia a cuatro años vista más de un tercio lo aportará la UE–, de nuevo es el contexto europeo el que explica, y justifica, por tanto es el único que permite comprender, esta reforma de las instituciones reguladoras del acceso al mercado de trabajo⁵.

Además, se trata de un problema no exclusivo español. Los altos índices de desempleo juvenil se dan en otros países europeos, de ahí la preocupación ante el riesgo de que una *generación permanezca perdida, sin empleo y sin esperanza*.

Pero ¿qué capacidad de innovación y fiabilidad puede tener una Estrategia de Empleo Juvenil de este tipo cuando quien la promueve está en la razón de ser del problema? ¿Acaso permanece aislado el problema del desempleo juvenil del problema del desempleo general y que, como hoy ya reconocen prácticamente todas las instituciones, aunque las europeas se perpetúen, tiene mucho que ver con las «políticas de austeridad»? Una vez más se apela a la «ética de la convicción», al pensamiento religioso de la creencia, a las fórmulas mágicas, desplazando el pensamiento de la razón y de la ciencia. Terminamos descubriendo que no son los datos, los números, los que cuentan –no se consigue reducir el déficit, no se crece, no se reduce el desempleo, no se mejora la deuda de las familias...–, sino que lo que vale de verdad es la «confianza en la verdad» de lo que se nos dice, en suma, un nuevo «*acto de fe*».

Con más gestos y palabras que recursos, de nuevo es el contexto europeo el que explica, justifica y, por tanto, el único que permite comprender esta reforma de las instituciones reguladoras del acceso al mercado de trabajo

⁵ El RDL 4/2012 también contiene medidas de transposición directa del Derecho Comunitario, como es el caso de la **Directiva 2011/7/UE**, del Parlamento y del Consejo Europeos, de 16 de febrero, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. La evitación de un procedimiento sancionador por tardía transposición –la fecha límite era el 16 de marzo– está también en el ánimo de esta norma, siguiendo las pautas de la STCO 1/2012, de 13 de enero, que considera esa cercanía de la fecha límite como presupuesto habilitante de la urgente necesidad de una norma según el artículo 86.1 de la CE. A raíz de esta trasposición se ven modificadas diversas Leyes nacionales, tanto la de morosidad, Ley 3/2004, como otras afectadas, como la propia Ley de Contratación del Sector Público.

Ha dicho hace poco el comisario económico de la UE que el debate de ideas es perjudicial, lo importante es mostrarse firme en la defensa de la política en la que se cree –las instituciones comunitarias, aunque no, claro está, la ciudadanía europea, que sufre ese «dogma de credo», que refleja al tiempo un «dogma científico», el de la ideologizada economía neoclásica y liberal–. Pero los argumentos de fe no convencen a la comunidad científica. Por eso no extrañará el intento de desautorización política a la crítica científico-económica, contra la que esta se ha rebelado recientemente, sumando ya un importante número de adeptos, que militan en escuelas económicas no siempre coincidentes, pero que sí consideran traspasadas ciertas barreras o líneas rojas, que evidencian un irracional empecinamiento:

«Rehn lleva dos años prediciendo que gracias a las excelentes políticas de la Comisión y del BCE la recuperación es inminente. Ahora tiene una nueva táctica: atacar a los economistas que critican a la Comisión. La conclusión optimista es que admite que las justificaciones de la austeridad se están viniendo abajo. Y que los trabajos que demuestran esto quizás puedan impulsar políticas más sensatas. Esperemos que sea así»

Jonathan PORTES

Director del Instituto británico de Investigación Económica y Social

Resulta manifiesto, a la vista de los datos tan contundentes, económicos y sociales, que Europa necesita urgentemente una estrategia de crecimiento para reactivar la demanda. En este sentido, tras la crítica, estos economistas, basados más en la concepción del «equilibrio inestable», o mejor en el «desequilibrio», frente al equilibrio neoclásico, se dice que:

«Este es un equilibrio inestable y por tanto no puede durar. La austeridad obligada solo asegura tasas de crecimiento negativas y una carga de la deuda cada vez mayor. Si los italianos o los españoles mostraran un rechazo claro a las políticas impuestas, forzarían importantes concesiones por parte de Bruselas y Fráncfort...»

James GALBRAITH

Profesor de la Universidad de Texas

Sin embargo, su contundente crítica no les lleva a ser optimistas por razones políticas. Parece que la orientación general del gobierno europeo de la economía –y, por ende, de todo lo social, ante el principio de mercado total–, sostenida e impulsada por el liderazgo alemán basado en esa fe ciega en la austeridad –naturalmente porque le beneficia–, *es más fuerte que la realidad*. Aunque esta es tozuda. Entonces ¿son las políticas de incentivo del empleo juvenil un intento de rectificación o, al contrario, confirman la persistencia en políticas fundadas en la re-mercantilización de la relación social de empleo, en este caso juvenil?

En segundo lugar, y en conexión con la cuestión que acaba de plantearse, habría que preguntarse por el sentido dado a estas medidas, pues es de todos conocido que uno de los dos colectivos especialmente «destinatarios» de la reforma laboral de 2012 fue el de jóvenes, hasta el punto de que la nueva modalidad de contrato para el fomento del empleo indefinido del polémico

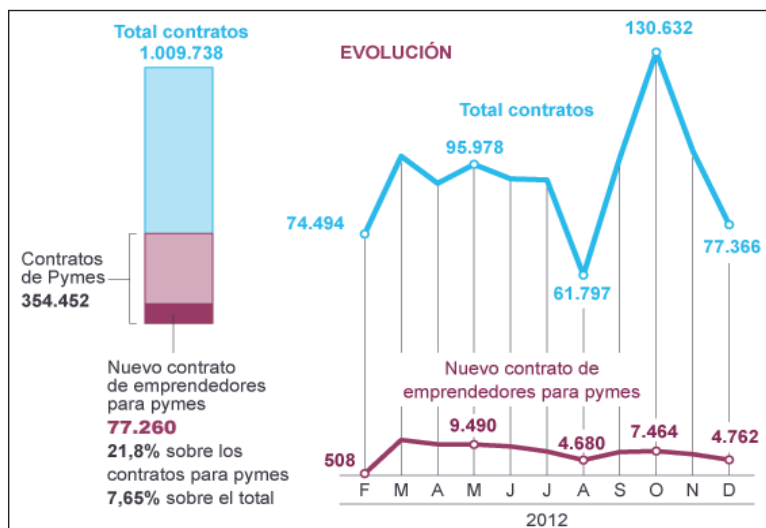
artículo 4 de la Ley 3/2012, y su potente, al menos según se configuró en el propósito del legislador, sistema de incentivos fiscales –la novedad mayor respecto de las bonificaciones más clásicas– prácticamente iba abocada a ellos. Por lo tanto, no es malicioso preguntarse qué aportan de novedad y de mayor eficacia estas nuevas medidas para que haya sido necesario, apenas un año después de la tan cacareada reforma laboral para la creación de empleo juvenil, fijar otras, algunas de ellas claramente en contraste con las que se adoptaron en la «primera generación».

En efecto, si en la reforma de 2012 se contemplaba como prioritaria la contratación indefinida, pese a la «Espada de Damocles» del prolongado periodo de prueba, ahora no hay ningún reparo en instrumentar al servicio de la inserción juvenil todas y cada una de las modalidades de contratación, incluidas las temporales, estructurales –art. 15 ET– y formativas –art. 11 ET–, hasta las coyunturales. En otros términos, ¿acaso no se está reconociendo implícitamente que ha sido un fracaso la «primera generación» y que es necesario, una vez ensayada y fallida, corregirla, según el método «ensayo y error» (*«trial and error»*)?

Debe recordarse que el impulso de la contratación indefinida, objetivo oficial de todas las reformas laborales desde 1997, para contrarrestar el extremado peso de la temporalidad (24%), era una de las claves de la reforma laboral de 2012, focalizándolo, además, en el colectivo de jóvenes. Cierto, hasta ahora ninguna reforma laboral en más de un cuarto de siglo lo ha conseguido, tampoco el contrato de apoyo a emprendedores ex artículo 4 de la Ley 3/2012, que sí ha adquirido una importante «carta de naturaleza» en nuestro sistema contractual –unos 82.000 contratos en 2012–, pero a costa de desplazar la otra modalidad indefinida, con lo que el porcentaje final de contratos indefinidos no crece en la serie histórica desde la crisis.

La contratación indefinida en España

Desde la entrada en vigor de la reforma laboral (febrero-diciembre 2012)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social / El País.

Los datos estadísticos confirman un efecto continuado de todas las reformas que se basan en incentivos económicos a ciertas modalidades contractuales, y es que en verdad no consiguen incrementar el empleo neto –menos indefinido–, sino que provocan un claro «efecto sustitución», ahora en la contratación de las pymes. Con lo que, ciertamente, la regulación del mercado de trabajo incide en las preferencias contractuales, pero no lo dinamiza favoreciendo la creación de empleo neto, como prueba el que en 2012 los contratos fijos supusieron el 8% del total –algo más de 82.000 contratos; más o menos la mitad para jóvenes–, apenas dos o tres décimas más que en 2011 y lejos de los porcentajes de otros años de crisis y previos a la reforma: 2008 (11,3%), 2009 (9,3%) y 2010 (8,5%).

De nuevo, pues, la reforma del Gobierno se habría dado de bruces con la «realidad». Esta tiene una larga serie de «*leyes de experiencia*» entre las cuales está la que podríamos formular más o menos así: en el mercado de trabajo español hay una arraigada «*cultura de uso desmesurado*» –dejémoslo así, eludiendo el término «abuso»– de contratos temporales, en especial de los «eventuales». Ciertamente, este uso se hace más intenso y extenso en las épocas de incertidumbre, moderándose cuando la confianza en el crecimiento de la economía se hace patente, momento a partir del cual vuelve a crecer de manera significativa. Pero, dado que no se incide en los factores que realmente están en la raíz de la persistencia de esa cultura, nunca es suficiente esa inflexión de la curva a favor de la contratación indefinida, cuyas bajas tasas se perpetúan en época de bonanza.

Los datos estadísticos confirman un efecto continuado de todas las reformas que se basan en incentivos económicos a ciertas modalidades contractuales, y es que en verdad no consiguen incrementar el empleo neto –menos indefinido–, sino que provocan un claro «efecto sustitución»

La EM presenta la situación de modo bien diferente, a fin de generar una creencia en el imaginario colectivo de que se ha salido ya de lo peor de la crisis y que ahora solo queda remontar, con «*una segunda generación de reformas*». De ahí que abra su relato-cuento con el extraordinario «*dinamismo*» de la economía española, con múltiples oportunidades para el crecimiento económico, sin perjuicio de sus «desequilibrios». Ahora bien, apenas se repasan un poco las medidas económicas que contiene el RDL 4/2013, veremos que se centran en los mismos argumentos, hasta el punto de ser realmente ya «el quinto» programa de reformas en poco más de un año en la misma senda, prometiendo resolver unos desequilibrios económicos que se perpetúan, obligando a nuevas medidas del mismo tipo –las recurrentes o continuas liberalizaciones de sectores o ramas de actividad económica, ampliación de fondos públicos para el pago a proveedores por parte de morosas Administraciones públicas, lo que evidencia el efecto limitado de las medidas que se toman a tal fin, el fomento de la reducción de la morosidad a través de otros instrumentos, incluidos intereses de mora gravosos, mejora del crédito para inversiones productivas a través de mercados alternativos, subidas de impuestos (que se plantean ya en 2011 como meros «recargos temporales de solidaridad»)...

De este modo, con la presentación de muchas iniciativas de forma continuada siempre girando sobre los mismos ejes –se puede comprobar también con el **RDL 6/2013, de 22 de marzo**, relativo a, una vez más con el recurrente lenguaje eufemístico que dice querer hacer lo contrario de lo que realmente presupone el articulado, la «protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero», que contiene nuevas modificaciones de las sucesivas reformas en este sistema– se crea la apariencia de ambición en medidas, objetivos y resultado, si bien el contraste con la realidad es también siempre el mismo: no se cumplen los objetivos y hay que volver a una reforma, la enésima, y en gran medida con objetivos y acciones análogas⁶.

En suma, como ya sucede con la propia Ley de Presupuestos, todo se queda obsoleto casi antes de empezar, evidenciando el fracaso del proyecto reformador. Esta constatación es todavía más clara en materia de mercado de trabajo. Hasta el punto de que, mediante una velada enmienda a la última reforma laboral en materia de contratación de jóvenes, evidenciando el escaso éxito incluso del «caballo de Troya» que contiene el referido contrato de fomento del empleo indefinido para apoyo a emprendedores –consistente en el largo periodo de prueba–, el Gobierno gira su mirada al pasado, como se ha dicho, y recupera la «confianza» en el papel creador de empleo de las modalidades de contratación temporal. De forma que recordando la célebre fábula del gato cazador, contada en un escenario crítico parecido en 1988, de un expresidente del Gobierno, parece aceptar, ante la presión –tanto institucional europea como social–, que más vale un «joven empleado precarizado» que un «joven desempleado» –«qué más da que el gato sea negro o blanco, lo importante es que cace ratones» (GONZÁLEZ, F.)–.

Como ya sucede con la propia Ley de Presupuestos, todo se queda obsoleto casi antes de empezar, evidenciando el fracaso del proyecto reformador. Esta constatación es todavía más clara en materia de mercado de trabajo

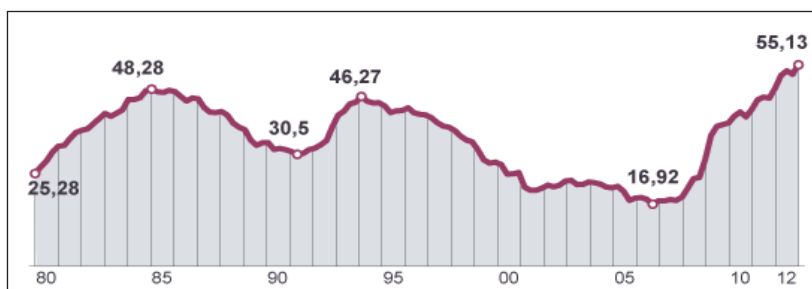
2.2. VIEJAS SOLUCIONES PARA VIEJOS PROBLEMAS IRRESUELTOS: LA «HISTÉRESIS DEL DESEMPLEO JUVENIL» Y LA FÁBULA CHINA DEL «GATO CAZADOR»

Esta última referencia nos permite situar adecuadamente tanto los problemas como las pretendidas soluciones. La convicción social más extendida es que el desempleo juvenil español representa una de las consecuencias más trágicas de la crisis actual, porque afecta más negativamente a quienes deben ser el futuro de un país, e incluso a quienes más «preparados» estarían para avanzar hacia un modelo productivo más competitivo.

⁶ Para un apresurado, pero muy ilustrativo, repaso de los diferentes planes, en «Planes económicos de quinta generación». http://politica.elpais.com/politica/2013/02/20/actualidad/1361362217_032691.html

Sin embargo, una vez más el análisis científico pone de relieve que la realidad es algo diferente. La EM no es ajena a ello, lo que debe ser bien valorado, pues sitúa correctamente el diagnóstico, aunque las «terapias» que ofrezca mantengan sabor añejo. En efecto, situada por EUROSTAT en el 54,1 % para los jóvenes menores de 25 años, frente a la media del 23 % de la UE a 27 países (UE-27), lo cierto es que se mantiene constante el porcentaje de desempleo juvenil en toda la serie histórica desde 1984, fecha de la primera gran reforma laboral parcial, basada en el fomento de la contratación temporal. La siguiente gráfica lo ilustra bien.

Paro juvenil y legislación laboral en España
% de población activa de entre 15 y 24 años



Estando integrados en la UE y siendo la reforma que comentamos producto derivado de ese proceso de integración, conviene ahora dirigir la mirada al mapa europeo de esta realidad socio-demográfica y ocupacional. Según EUROSTAT:

Datos de paro juvenil EUROSTAT

País	%	País	%
Lituania	31,2	Reino Unido	19,3
Letonia	28,1	Portugal	18,5
Suecia	27,3	Bulgaria	16,3
Irlanda	26,4	Rep. Checa	16,0
Eslovaquia	25,6	Malta	15,0
Grecia	25,2	Eslovenia	13,2
Hungría	25,1	Chipre	12,1
Luxemburgo	21,8	Dinamarca	11,0
Bélgica	22,1	Alemania	10,8
			.../...

País	%	País	%
...			
Rumanía	19,8	Austria	10,0
Polonia	19,5	Países Bajos	6,3

La constatación es plena. El porcentaje español de desempleo juvenil es prácticamente siempre el doble del desempleo general, coincidiendo los mayores picos de aquel con nuevas reformas laborales cuyos resultados no han logrado nunca ni rebajar esa relación estructural ni incrementar la contratación indefinida respecto de la temporal de forma significativa.

Por lo tanto, sea en época de bonanza sea en época de vacas flacas, la situación se mantiene más o menos constante, lo que en economía se llama «histéresis» y significa que el cambio de ciclo económico no asegura que se resuelva el problema. La actual crisis no aporta novedad en ese aspecto. Sin embargo, desde el inicio de la época democrático-constitucional para España, la percepción mediática, y por tanto institucional, parece ser siempre la misma: «*El paro español es un paro fundamentalmente joven*» (*El País* en junio de 1979). Por tanto, casi lo mismo podría repetirse de toda reforma del mercado de trabajo desde 1984, hasta tal punto que debe recordarse por enésima vez la célebre huelga general de 1988, a día de hoy la más exitosa de cuantas ha habido porque consiguió parar algunas de las medidas de precarización del empleo juvenil que quisieron instaurarse para intentar frenar este problema.

Sea en época de bonanza sea en época de vacas flacas, la situación se mantiene más o menos constante, lo que en economía se llama «histéresis» y significa que el cambio de ciclo económico no asegura que se resuelva el problema

El «árbol» de los fríos números estadísticos absolutos, y por lo tanto el «gobierno de reforma numérica» que propicia, no nos deja ver el «bosque», ni institucional ni real. Cuando tanto se habla de una «generación perdida de ni ni» (ni estudian ni trabajan), e incluso de los que sí estudian, «ni» el problema de desempleo juvenil tiene una dimensión cuantitativa más relevante que en el pasado, «ni» es más acuciante, en términos relativos, por lo tanto de tipo cualitativo, en España que en otros países europeos, que incluso llegan a triplicar (Italia: 11,5/37) y casi cuatriplicar (Suecia: 8/27), su desempleo juvenil respecto del general.

Con ello no pretendemos relativizar el grave problema, sino caracterizarlo de forma adecuada, ya que a un diagnóstico no correcto le seguirá una mala solución, como, lamentablemente, así sucedió, sucede y, tras la nueva reforma, sucederá. A problemas estructurales, soluciones estructurales, pues en otro caso con independencia del color del Gobierno que mande se llegará siempre al mismo lugar equivocado. Bastará recordar, como se ha hecho recientemente, las palabras del ministro socialista de economía de aquel entonces –1988–: «*España es el país donde*

se puede ganar más dinero a corto plazo de Europa y quizá del mundo. No solo lo digo yo: es lo que dicen los asesores y expertos bursátiles»⁷.

Sin comentarios al respecto. Si como ejemplo de la necesidad de construir el mejor de los relatos posibles para lograr superar los desequilibrios del mercado de trabajo a través de políticas de reforma del mercado de trabajo y de impulso de un modelo productivo óptimas, como dice la EM, aunque luego siga la misma senda errática que todos los Gobiernos, de un color u otro, en relación al tópico del desempleo juvenil. A este respecto, de nada sirve fijar los desequilibrios correctamente si la respuesta siempre obedece al mismo enfoque institucional, desempolvando las más rancias y fracasadas recetas: la pérdida de causalidad de los contratos de trabajo temporal (*descausalización*). En este sentido, tampoco es suficiente con que la nueva reforma sea consciente de que el problema no es homogéneo en todo el colectivo de jóvenes, sino que tiene una incidencia diversa según los tramos de edad y según también el nivel de capacitación profesional que tiene cada persona y colectivo joven.

De nada sirve fijar los desequilibrios correctamente si la respuesta siempre obedece al mismo enfoque institucional, desempolvando las más rancias y fracasadas recetas

En efecto, no podía escapar al Gobierno, plasmándolo en el diagnóstico que justificaría la nueva reforma, lo que llama en términos puramente descriptivos «polarización del mercado de trabajo español», y que en expresión más sociológica, económica y de política jurídica se denomina «segmentación» del mercado de trabajo y «fragmentación social». Se trata de la muy marcada convivencia del problema de sobre-cualificación teórica de muchos y paralela falta de experiencia laboral, con el de abandono escolar, si bien ambos desembocan en una única y misma realidad ineficiente económicamente e injusta socialmente: son todos ellos «carne de cañón» no ya solo del «desempleo», sino también del *sub-empleo*, unos por tener baja o nula cualificación, y otros por lo contrario, es decir, por tener «demasiada» para lo que le «ofrece» el mercado de trabajo. En consecuencia, desde este punto de vista, la mejora del número y de la calidad de empleos para los jóvenes pasaría por una mejor «inversión en capital humano», aumentando el «índice de empleabilidad» de los jóvenes así como del incremento del nivel de «autoempleo juvenil», de manera que ante las limitaciones del mercado de trabajo sean ellos los que se den su propio empleo mediante el desarrollo del «espíritu emprendedor».

En el país «campeón de los eufemismos», renacen estos por doquier, de modo que a la clásica «cultura empresarial», cuya calidad se mide por la diversidad de sectores en los que se extiende y por el tipo de «estrategias competitivas» que despliega –basada en la calidad de lo que produce, en

⁷ Vid. SOLCHAGA, C. Recientemente lo traía a colación para una crítica social bien fundada, SEPÚLVEDA, L.: «España, año 0. Fábula del gato de Felipe González», publicado en *Le monde diplomatique* en español: <http://www.monde-diplomatique.es/?url=mostrar/pagLibre/?nodo=6d1ef750-1296-4611-8583-3c670a6cacfl>

la innovación de sus factores de producción y su organización, en la reducción de costes–, se la sustituye por la «cultura del emprendimiento», a fin de transmitir una imagen positiva de la dinámica empresarial en un tiempo de «destrucción masiva de empleo», y a la no menos clásica «capacitación profesional» se la sustituye por la «empleabilidad» –que como la maleabilidad en los materiales admite ser modulada o moldeada para adaptarse continuamente al sentido de la fuerza que le presiona–.

En igual sentido, la «calidad del trabajo», a través del disfrute de condiciones dignas de carácter laboral y de empleo, es desplazada por la «inserción laboral» de los jóvenes, de modo que la primacía de este dato –fundamentalmente numérico– aparece justificando importantes sacrificios de aquel –básicamente cualitativo–. Por eso, constatándose ese dato ocupacional, ya daría igual que se tratase de trabajo por cuenta ajena o de trabajo por cuenta propia, en última instancia, como se dijo, lo que importa no es el «color» del gato, sino su capacidad para cazar «ratones» –ocupar un empleo, sea cual sea y como sea–. Desde esta perspectiva, y a diferencia de las medidas de las anteriores reformas en décadas pasadas, llama la atención que la promoción del «autoempleo» –término sociológico, mucho más que económico, que se repite sin cesar, pero que no se define– ocupe un espacio análogo a la del empleo asalariado.

La «calidad del trabajo», a través del disfrute de condiciones dignas de carácter laboral y de empleo, es desplazada por la «inserción laboral» de los jóvenes, de modo que la primacía de este dato –fundamentalmente numérico– aparece justificando importantes sacrificios de aquel –básicamente cualitativo–

2.3. EL DOBLE EJE DE FOMENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: LAS MEDIDAS DE FAVOR PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO O EMPRENDIMIENTO JUVENILES

En ambas direcciones, la reforma presupone que el volumen de empleo de los jóvenes depende en gran medida, si bien no de forma exclusiva, de los factores relacionados con el mercado de trabajo (teoría institucionalista). Los cambios no ya solo en el «sistema de fijación de precios» del factor trabajo, así como en las barreras de salida del mercado de trabajo (despidos), según los enfoques básicos de la reforma de 2012, sino también en las formas de acceso al empleo, sea por cuenta ajena –modalidades de contrato de trabajo– sea por cuenta propia –incentivos de carácter económico (fiscal sobre todo), contractual (fórmulas asociativas o de autoempleo asociado) e institucionales (servicios de orientación al emprendimiento, compatibilidad de las fuentes de renta...), pueden ayudar a reducir el desempleo en general, y del colectivo de los jóvenes en particular. Qué lejos queda de este planteamiento normativo el enfoque «keynesiano», que se ha hartado de probar por activa y por pasiva que el volumen de empleo nunca depende sustancialmente de los factores relacionados con el mercado de trabajo sino con los mercados de bienes y de servicios. En consecuencia, la cantidad y la calidad de empleos no serían tanto una función de las «ofertas de empleo» disponibles, sino que estas dependen de la «demanda económica agrega-

da» –decisiones propias de inversión y consumo–, por lo que las facilidades que encuentren para canalizarse institucionalmente condicionarán el modo concreto de formalizar el empleo, siguiendo una forma contractual u otra, atendiendo a los incentivos, pero nunca ni el «volumen» –tasa neta de empleo en un mercado de trabajo– ni su sostenibilidad –estabilidad– a medio y largo plazo.

Esta dimensión institucional de la regulación de mercado en la dirección de mejorar su optimización no aparece solo, cierto, en relación con el mercado de trabajo, al que dedica el Título I, sino que también se da respecto de las medidas relativas a la dinamización de los mercados económicos, dedicando el Título II (*medidas de fomento de la financiación empresarial*), el Título III (facilitación del cobro por parte de los proveedores de las Administraciones públicas, reduciendo el alto índice de morosidad), el Título IV (*liberalización del sector ferroviario*) y Título V (*liberalización del sector de hidrocarburos*). Nos centraremos en el ámbito específico de las políticas de fomento de empleo –y autoempleo– juvenil, pero es relevante evidenciar que todas las medidas, relativas al mercado de trabajo y a los mercados económicos afectados, comparten la *misma lógica liberalizadora de las precedentes ataduras institucionales a favor de la eficiencia*.

En el fondo de todas ellas subyace una misma, y errónea, idea: todo desequilibrio de mercado, incluido el desempleo juvenil, depende en buena medida de la existencia de ciertas imperfecciones que impiden que funcionen correctamente las leyes del mercado, de ahí la necesidad de introducir mayor «flexibilidad» reguladora y de gestión, a fin de fomentar entre los concurrentes en tales mercados –empresarios y trabajadores– la competencia. Por eso, a fin de combatir tan extremas cifras de desempleo juvenil, como en general para el resto, será preciso crear un *sistema de incentivos que potencien la función de iniciativa empresarial y la competencia entre los concurrentes, para lo que se adoptan diversas medidas de impacto sobre los precios –reducción de sus costes– y se reducen las barreras de entrada*⁸.

En el fondo de todas las medidas subyace una misma, y errónea, idea: todo desequilibrio de mercado, incluido el desempleo juvenil, depende en buena medida de la existencia de ciertas imperfecciones que impiden que funcionen correctamente las leyes del mercado, de ahí la necesidad de introducir mayor «flexibilidad»

En consecuencia, la intervención normativo-institucional no pretende realmente una mayor «garantía jurídica» de la «*calidad del empleo*», pese a reconocerlo así la EM, sino que lo primario es favorecer cualquier «*oportunidad real de empleo*» para los jóvenes, pasando a un segundo plano las condiciones. Además, también en coherencia con ese enfoque liberal, una vez más se pone el acento en una

⁸ La crítica de este enfoque para el mercado de trabajo, por considerar que ordena relaciones que no son solo ni principalmente «mercantiles», sino también y sobre todo «relaciones sociales de producción» entre trabajador y empresario, en FINA SANGLÁS, LI.: *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*, CES, 2001, pág. 28.

perspectiva individual, que responsabiliza de la situación de desempleo de estos colectivos bien a las «diferencias de inversión en capital humano» –para los que en su día decidieron abandonar prematuramente la formación a favor de «El Dorado» que ofrecía el sector de la construcción–, bien a las «diferencias de aversión al riesgo empresarial» –para los que prefieren la «seguridad» de un empleo ajeno que la «aventura» de su propia empresa–. De ahí que las soluciones de política de mercado de trabajo que esta nueva reforma laboral parcial termina planteando retornen al análisis económico neoclásico-liberal, en el sentido de fomentar, con el dinero público, eso sí, un triple eje de flexibilización:

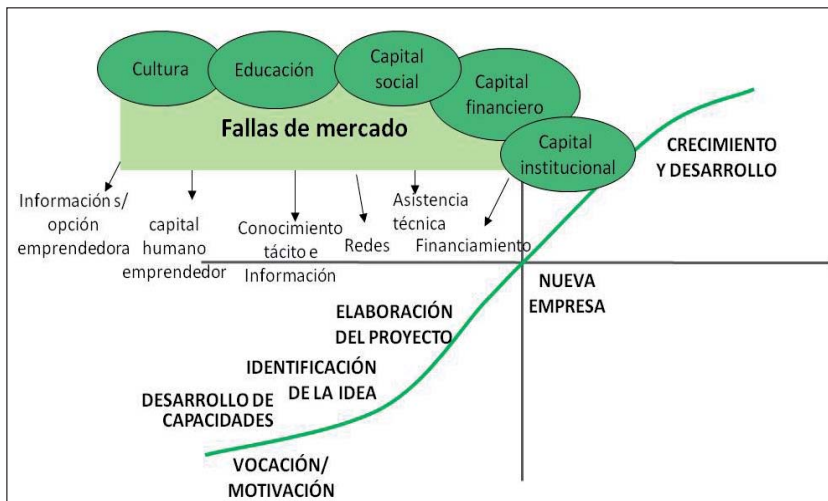
- a) De los niveles *educativo-formativos* (aumento del citado capital humano), a través de la potenciación de las modalidades ligadas a esa función desde una perspectiva netamente económica. Modalidades contractuales que no duda en alterar a fin de revigorizar esa dimensión –en su dimensión de cualificación en el plano teórico y de promoción de mayor experiencia profesional, para los ya cualificados–.
- b) De la «*función emprendedora*» –autoempleo, sea individual (trabajo autónomo) sea colectivo (trabajo asociado)–, que va a contar con nuevos servicios favorables para su despliegue. En realidad, es otra forma de exacerbar la función empresarial, razón de ser de la reforma laboral de 2012.
- c) De la actuación de los «*sujetos intermediarios alternativos*» en los mercados, muy en especial de las ETT, por lo que concierne al de empleo, pues obtienen nuevas «cuotas de contratación temporal» en el mercado de trabajo reservado para ellos. Ahora, a través de la modalidad de los contratos de formación y aprendizaje –modificación de la [Ley 14/1994](#), de ETT, a través de las disp. finales 3.^a y 4.^a RDL 4/2013–.

El RDL 4/2013 contempla, pues, la implantación inmediata de las medidas de fomento que considera más urgentes, dejando el resto de las pretendidas cien que conforman el plan global del Ejecutivo para reformas progresivas, con lo que su carácter progresivo o gradual nos llevará a asistir a todo un «culebrón» de reformas para mejorar las oportunidades de acceso, y en lugar más secundario de permanencia, de los jóvenes en el empleo. Destacan las medidas orientadas al fomento del «emprendimiento» y el «autoempleo», que no por casualidad son las que encabezan el catálogo de políticas de mercado de trabajo de la norma, en concreto de su Título I, al tiempo que prácticamente la mitad de las medidas aprobadas tienen que ver con el nuevo fervor por el «*fomento de los emprendedores*». Aunque en esta materia existe un gran déficit de investigación, más en el plano jurídico, por «políticas de favor al emprendimiento» cabe entender todas *aquellas que tienen como propósito inmediato mejorar el funcionamiento de los más diversos factores, de naturaleza heterogénea, que bien favorecen la creación de iniciativas empresariales, incentivándolas y multiplicando todas sus energías creadoras, bien obstaculizan su creación, removiéndolas y liberándolas de sus ataduras*. Realmente es el único eje novedoso en este ámbito y se enmarca claramente en la referida política de fomento de los «procesos de formación de capital humano», en este caso de «*capital humano emprendedor*», de modo que la política de reforma institucional socio-laboral apela a un cambio cultural.

De ahí que el objetivo ideal perseguido sea propiciar una transición social y económica que pase del predominio de la «cultura asalariada» al de la «cultura del emprendimiento». Sin duda aquí el objetivo sí es extremadamente ambicioso y desborda estas páginas el análisis profundo que exige desvelar lo que representa realmente este

El objetivo ideal perseguido es propiciar una transición social y económica que pase del predominio de la «cultura asalariada» al de la «cultura del emprendimiento»

«nuevo espíritu», bastando en este momento con la evidencia de que, a tal fin, de resultar creíble y factible, es mucho más importante la «tierra prometida» en las próximas reformas legislativas que los «beneficios dados» en esta, pues, en lo fundamental, las medidas son las clásicas, o mejor, las tradicionales. A este respecto, quizás sea útil comentar que ya se dispone de indicadores que miden la relación de lo que se llama «fertilidad empresarial» con las «condiciones sistémicas» o globales que la propician –lo que se denomina ecosistema institucional, social y económico–⁹, y en ellos se aprecia que la fiabilidad de la «política de fomento del emprendimiento dinámico» como una prevalente estrategia de desarrollo económico es directamente proporcional al esfuerzo que se haga en el conjunto de políticas capaces de transformar las condiciones sistémicas para el emprendimiento y estas son, como hoy se sabe, por las contrarias políticas de austeridad, muy raquílicas. En este sentido, como en el caso de las políticas de fomento del empleo asalariado, la intervención de las políticas sobre el desarrollo emprendedor tiene que ver con la existencia de fallos en el funcionamiento de los mercados de los distintos factores (financiación, recursos humanos, información, servicios profesionales, etc.) en sus distintas etapas (gestación, puesta en marcha y desarrollo temprano).



⁹ Vid. para un interesante estudio en los países de América latina, comparándolos con los desarrollados, desde un «Sistema Nacional de Emprendimiento», CAF, documento de trabajo, núm. 2012/09, agosto 2012: <http://www.caf.com/attach/19/default/politicas-emprendimiento-dinamico-america-latina.pdf>

Incorporar a las normas el fomento del «*espíritu emprendedor*» no es solo atribuirle la misión de facilitar y sostener un proceso, sino también la de llevar al ánimo de las personas, en especial de las más desanimadas y vulnerables, las que están en

desempleo, una «actitud» de crear una actividad económica combinando «la asunción de riesgos y la innovación» con una «competencia de gestión eficiente» de una «organización nueva o en una ya existente». De lo contrario, ante su ausencia, se constata una de las razones más significativas de las muy altas tasas de mortalidad de tales iniciativas en nuestro país. El «*espíritu empresarial*» aparece, así, como el nuevo «*mirlo blanco*», la nueva fórmula mágica, porque a mayor índice de iniciativa emprendedora no solo (1) se reduciría más la *tasa de desempleo*, dado que la creación de empleo se concentra cada vez más en las pequeñas empresas de nueva creación (pymes y autónomos), sino que también (2) se *multiplicaría la productividad* de todos los concurrentes y la competitividad del conjunto, por la presión que las nuevas iniciativas –emprendedores– generaría en las existentes hacia la innovación y la mejora de la calidad para sobrevivir. Finalmente, y para cerrar su círculo o triángulo mágico de virtudes, el «*espíritu emprendedor*», se revelaría también como (3) un instrumento de *cohesión social* al facilitar la participación en el mercado de trabajo de las personas desempleadas (el autoempleo como una opción profesional), de los colectivos de personas con dificultades para encontrar un empleo¹⁰.

El «*espíritu empresarial*» aparece como el nuevo «*mirlo blanco*», la nueva fórmula mágica

Pues bien, ante tanta virtud presupuesta al emprendimiento no es de extrañar que el RDL 4/2013 comprometa una serie de «beneficios», a fin de crear las condiciones para divulgar la creencia en el nacimiento de una suerte de «paraíso español» para el emprendedor:

a) Reducción de costes sociales y fiscales del trabajo por cuenta propia.

De un lado, contempla *un renovado sistema de bonificaciones y reducciones de cuotas sociales* (modificación de la disp. adic. 35.^a LGSS con carácter general; disp. adic. 11.^a Ley 45/2002, para las personas con discapacidad). Formulada de forma alambicada, aparece la prometida y tan cacareada «*cuota o tarifa social plana*» para jóvenes de menos de 30 años de 50 (realmente 51) euros durante los 6 primeros meses de su actividad. Esta cuota aumenta de forma progresiva, si bien bajo un sistema favorable de bonificaciones y reducciones conforme una escala integrada por tres tramos temporales.

¹⁰ Para la definición y cualidades de esta competencia *vid.* Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro Verde, El Espíritu Empresarial en Europa*, Bruselas: Comisión. 2003. Ciertos estudios concluyen que no existe evidencia científica que demuestre esa supuesta menor propensión a asumir riesgos empresariales en España, por lo que sería una «falsa creencia», un «tópico» construido sobre la base de prejuicios. Sin embargo, sí constata que durante largos periodos de tiempo la propensión a emprender ha carecido de la intensidad registrada en otros países. *Vid.* DEL PRADO HERNÁNDEZ, J.: *Emprendedores y función empresarial en España*, Colección Tablero, 2008, págs. 226 y ss.

Eso sí, el criterio de cómputo de cada tramo es elíptico donde los haya, dificultando de modo innecesario su comprensión. En síntesis, la progresión será la siguiente: *51 euros los primeros 6 meses –para las personas con discapacidad será de 12 meses–; 128 los segundos 6 meses y, finalmente, 180 los últimos 18 meses*. El ahorro puede ser considerable si se tiene en cuenta que la media se situaba antes de la reforma en unos 250 euros mensuales. Para asegurar la efectividad de este régimen y el control de su buen uso se establecen reglas de transparencia en la disposición adicional 1.^a del RDL 4/2013. También se prevé, a nuestro juicio ya con un sentido más ambivalente, una excepción a la regla general de cotización obligatoria por contingencias profesionales establecida en la Ley 27/2011, pues se modifica –art. 6 RDL 4/2013– la disposición adicional 58.^a de la LGSS para atribuir voluntariedad a esa cobertura para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, como si la edad fuese una suerte de protector frente a tales situaciones de siniestralidad.

La progresión será la siguiente: 51 euros los primeros 6 meses –para las personas con discapacidad será de 12 meses–; 128 los segundos 6 meses y, finalmente, 180 los últimos 18 meses

De otro, y de forma complementaria, como sucede para el contrato de apoyo a los emprendedores del artículo 4 de la Ley 3/2012, se introduce *un régimen de incentivos fiscales favorable al inicio de la actividad por cuenta propia*, con lo que se promovería la creación de empresas –son aplicables para periodos impositivos desde el 1 de enero de 2013– por la menor carga impositiva durante los primeros años de ejercicio. Así se prevé:

- *Tipo diferencial* en el Impuesto sobre Sociedades favorable según una escala de dos tramos constituidos por la cuantía de la base imponible fijado en la disposición adicional 19.^a del [Real Decreto Legislativo 4/2004](#).
 - *Reducción fiscal en el Impuesto sobre la Renta –IRPF–* (art. 8 RDL 4/2013: reducción del 20% del rendimiento neto positivo declarado en estimación directa, según el nuevo apdo. 3 del art. 32 LIRPF, para todos los contribuyentes que hubieran iniciado su actividad a partir del 1 de enero de 2013, según la disp. adic. 38.^a LIRPF, por lo que no es la edad aquí lo que justifica el beneficio sino el inicio de una actividad económica) y *eliminación del límite a la exención* por las prestaciones de desempleo en la modalidad de pago único [según redacción letra n) art. 7 LIRPF], que beneficia más, pero no solo, a los jóvenes.
- b) **Compatibilización de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia**, en el marco de los programas de fomento de autoempleo, con lo que se equipara al trabajo por cuenta ajena (apdo. 6 del art. 228 LGSS y arts. 3 y 5 RDL 4/2013).

Configurada idealmente como una forma de establecer transiciones o puentes más favorables entre unas situaciones jurídicas y otras, sin crear graves fracturas en el estatuto profesional de la persona, se contempla como novedad la compatibilización de la prestación por desempleo con la

prestación de servicios por cuenta propia, para facilitar que los jóvenes en desempleo tengan estímulos para iniciar su proyecto empresarial. En concreto, la percepción de la prestación será compatible con la situación de alta en el RETA durante un máximo de 9 meses y para menores de 30 años.

Como es natural, dado que se trata de una excepción a la regla general de incompatibilidad del artículo 221 de la LGSS, se llevan a cabo luego diversas modificaciones en la LGSS para mantener la coherencia reguladora, en especial para el régimen de suspensión, reanudación y extinción del cobro de la prestación una vez haya culminado, en su caso, la actividad por cuenta propia o autónoma –arts. 212 y 213 LGSS–.

En todo caso, y sin perjuicio del comentario específico en su momento, entendemos que en el fondo de esta medida, que no hace sino seguir la senda de una cierta equiparación con lo que se prevé para el trabajo por cuenta ajena, pese a las diferencias de tiempos, se oculta un *riesgo cierto de legalizar formas de devaluación de la función de suficiencia remunerativa del trabajo*, por cuenta ajena o propia. La compatibilidad corrige temporalmente el fenómeno de la «nueva pobreza laboriosa» –trabajadores pobres–, pero a costa de consumir su «seguridad social», con lo que a medio plazo el problema se agudizará.

La compatibilidad corrige por un tiempo el fenómeno de la «nueva pobreza laboriosa» –trabajadores pobres–, pero a costa de consumir su «seguridad social»

No se trata en todo caso de una línea aislada, sino de una orientación general. Así lo acredita la previsión de compatibilidad entre el disfrute de una pensión de jubilación, no ya de carácter parcial, como en el pasado, lo que se revelaba coherente por la reducción del tiempo laboral, sino incluso cuando se perciba una pensión de jubilación completa, con el trabajo, en el marco de las actuales políticas de fomento de la continuidad en la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación (Capítulo I RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad...).

c) Ampliación de la medida de capitalización de la prestación por desempleo.

No hay reforma que no retoque una medida de incentivo del autoempleo que lleva muchos años en vigor y que sin duda cuenta su larga historia de forma exitosa, aunque no está exenta de riesgos para la seguridad económica del desempleado en caso de fracaso de su iniciativa empresarial, lo que sucede con frecuencia. Se trata de la clásica modalidad de pago único de la prestación por desempleo prevista en la disposición transitoria 4.^a de la [Ley 45/2002](#).

De este modo, además de la referida exención completa en el IRPF de las prestaciones por desempleo cuando se opte por el pago único de este dinero –hasta ahora estaban exentos solo hasta 15.500 euros–, *los desempleados de menos de 30 años podrán:*

- *Capitalizar* como límite máximo el 100 % de su prestación si la dedican a convertirse en socios de una entidad mercantil ya creada o de nueva creación, mediante una aportación al capital social. Ahora bien, la condición exigida es que, al tiem-

po, se cree con tal aportación del joven –llama la atención que, a diferencia de la letra a) de esa misma regla, para la capitalización con vista a un trabajo autónomo individual, no haya aquí una regla diferencial de edades favorable a las mujeres desempleadas– una vinculación profesional o laboral indefinida –letra b) incluida con la modificación por el art. 4 RDL 4/2013 de la regla 3.^a de la referida disp. trans. 4.^a de la Ley 45/2002–.

- Utilizar ese dinero para adquirir servicios de asesoramiento, formación e información, así como para cubrir los gastos de constitución de la nueva empresa –regla 4.^a–.

El Gobierno se auto-habilita para modificar mediante real decreto lo establecido anteriormente. Por lo tanto, se produce una clara deslegalización de esta materia, lo que por otro lado ya venía sucediendo anteriormente.

d) Incentivos –bonificaciones sociales– a la inserción laboral de jóvenes a través de su incorporación como socios trabajadores o de trabajo al autoempleo colectivo social [artículo 14.1 a) RDL 4/2013].

Finalmente, hay que hacer referencia a la previsión del artículo 14 del RDL 4/2013. Aunque este precepto se ubica en el capítulo dedicado al «fomento de la contratación», debe quedar claro que es una medida de promoción del autoempleo, si bien del autoempleo social, esto es, formas de emprendimiento típicas de economía social, en especial de las cooperativas y sociedades laborales. En este caso, las bonificaciones sociales lo son por contratar a jóvenes desempleados sí, pero no mediante contratos de trabajo en sentido estricto, sino a través de relaciones societarias, pues lo que se promueve es la incorporación de menores de 30 años como «*socios trabajadores o de trabajo*» –letra a) art. 14.1 RDL 4/2013–. Diferente es, como se verá, el supuesto de la letra b) de ese precepto de valor legal, que sí fomenta contratos de tipo laboral, ahora en empresas de inserción para jóvenes en exclusión social (art. 2 [Ley 44/2007](#)).

Pero el sabor a rancio de las medidas para promover la creación de empleo no se halla solo en el favor al emprendimiento como «nueva tierra prometida», fórmula del «pensamiento encantado» o mágico con la que se nos quiere hacer creer, sea del color que sea el político o la norma –estatal o autonómica– que lo incorpora a su discurso, que veremos luz al final del túnel. También aparece, ¡y qué intenso es!, en el otro eje de acción, el fomento del empleo asalariado. Como se anticipó, pese a que los dos últimos Gobiernos habían parecido entender que las técnicas hasta ahora seguidas para el fomento del empleo por cuenta ajena estaban agotadas, urgiendo una gran o profundísima renovación, por ineficaces para sus objetivos de creación de empleo neto y por su ineficiencia, así como por sus efectos disfuncionales, la crudeza de la situación –que ya hemos visto que no es peor que en otras épocas críticas para este colectivo de desempleados jóvenes– llevaría a olvidar todo lo «dicho» y «hecho»: (a) se había *derogado* formalmente, aunque con excepciones, el derecho a la bonificación social, y se había incluido (b) una cierta *simplificación* de la siempre selvática maraña de modalidades de contratos de trabajo.

La excepción, pues, vuelve a ser la norma. Una rápida, cuánto más si es lenta, lectura del «*régimen legal de estímulos a la contratación*» de desempleados jóvenes, contenido en el Ca-

pítulo III del Título I del RDL 4/2013, más que un capítulo de novedades parece abrir, como si de la máquina del tiempo se tratara, una ventana al pasado. Pero no al más positivo, sino al más irracional contractualmente hablando, el que se ha constatado que peores efectos dio, el de la multiplicación de modalidades y sub-modalidades de contratación temporal sin causa más allá de la desesperada necesidad de que «el gato siga cazando ratones» –creando empleo, aunque sea de escásima duración–. En este sentido, pese a que el RDL 4/2013 proclama su íntima conexión con la referida «garantía de empleo juvenil» comunitaria, entendemos que una buena parte de estas medidas se orientan en sentido contrario.

Y, desde luego, si alguien albergaba alguna expectativa en que nuestro país pudiera acoger una propuesta próxima a la tan traída y llevada del «contrato laboral único», con protección variable según la antigüedad en el puesto, cierto muy problemática económica y jurídicamente, esta regulación le evidenciará que abandone toda esperanza. Más aún. Siguiendo la estela confusa de la nueva modalidad de contratación indefinida del artículo 4 de la Ley 3/2012, pero intensificándola, con lo que el caos es todavía mayor, pues en aquel caso esta nueva modalidad derogaba la preexistente, el nuevo régimen de incentivos contractuales no se limita a prever estímulos económicos –reducciones de la cuota social– para contratar según las diversas modalidades existentes, sino que introduce modificaciones relevantes de sus presupuestos, subjetivos –beneficiarios– y objetivos –causa, objeto del contrato, duración...–.

Si alguien albergaba alguna expectativa de que nuestro país pudiera acoger una propuesta próxima del «contrato laboral único», esta regulación le evidenciará que abandone toda esperanza

En consecuencia, se crea un auténtico subsistema de contratación juvenil que abarca todas y cada una de las modalidades preexistentes –indefinidas y temporales; parciales y a tiempo completo; con contratación directa e indirecta–, pero con una intensa modulación de todas o buena parte de ellas hasta salpicarlo de múltiples «sub-modalidades», algunas de las cuales desnaturaliza por completo la modalidad contractual originaria, de por sí fuertemente descausalizado en la práctica laboral española –por ejemplo, el contrato eventual–. De forma panorámica, las principales medidas de *estímulo-modalidades especiales de contratación* para los desempleados jóvenes son, todas ellas obedientes a objetivos y técnicas tan conocidas como fallidas, las siguientes –arts. 9 a 14 RDL 4/2013–:

- a) *Reducción de la cuota social para la sub-modalidad de contrato a tiempo parcial con objeto formativo* (art. 9 RDL 4/2013).
- b) *Reducción de la cuota social por contrato en prácticas para jóvenes menores de 30 –por tanto hasta 29– años que busquen su primer empleo, aunque su titulación esté desfasada por superar el límite de los 5 años* (art. 13 RDL 4/2012).
- c) *Legalización de un contrato eventual por primer empleo para jóvenes menores de 30 años, sin experiencia laboral alguna o inferior a tres meses* (art. 12 RDL 4/2013).

- d) *Eliminación de la prohibición de encabalgamiento de contratos formativos, para la formación y en prácticas* (disp. final 2.^a RDL 4/2013).
- e) *Reducción del 100% de la cuota social por contingencias comunes para un contrato indefinido a un joven por microempresarios* (art. 10 RDL 4/2013).
- f) *Reducción del 100% de la cuota por contingencia común para la celebración de un contrato indefinido de solidaridad intergeneracional invertido* (art. 11 RDL 4/2013).
- g) *Nueva y alternativa bonificación para incentivar la inserción laboral de jóvenes en riesgo de exclusión social por las empresas de inserción* [art. 14.1 b) RDL 4/2013].

Termina la norma que comentamos, y terminamos nosotros, esta larguísima y caótica lista de incentivos a la contratación de jóvenes con el reconocimiento de una nueva bonificación de las cotizaciones sociales que, por fin y por fortuna, se limita a eso, a incentivar la contratación, sin alterar su régimen legal, de personas menores de 30 años en situación de exclusión social.

Fuera de la alteración del régimen de demanda-oferta de empleo, en régimen por cuenta propia y por cuenta ajena, la norma tiene también un espacio para atender a un nuevo intento de ensayar la mejora, mediante, nueva fórmula mágica, su «modernización», de los «*servicios de intermediación*», a fin de facilitar que demanda de empleo –trabajadores en desempleo– y oferta de empleo –empresarios preexistentes y nuevos emprendedores– se encuentren, con el consiguiente reequilibrio de un depauperado mercado de empleo. Si se compara la atención que presta esta reforma con las precedentes, la de 2010 y la de 2012, podrá comprobarse que tiene una dimensión menor. No obstante, incorpora algunas novedades dignas de reseñarse y que bien merecen un comentario relativamente detenido. En este sentido, y desde esta lógica global asumida en este apartado, tres son básicamente las medidas previstas por el Real Decreto-ley que comentamos a incluir en este eje de acción ocupacional, aunque alguna pueda considerarse no pertinente en el plano técnico a este ámbito, sino más bien a la contratación. A saber:

- a) Formalización conjunta del llamado «*acuerdo marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral*», en el seno de la contratación pública (art. 15 RDL 4/2013, que incluye una nueva disp. adic. 32.^a a la [Ley de Contratos del Sector Público](#)).
- b) Llamada, por enésima vez, a la creación de una «base de datos común» para todo el territorio del Estado, que permita disponer de toda la información sobre las ofertas y las demandas de empleo, a través de un «*Portal Único de Empleo*» –letra b) apdo. 2 del art. 8 [Ley 56/2003](#), en la redacción que le da el art. 16.Uno RDL 4/2013–. En esta ocasión, la seriedad de la nueva llamada a la lealtad y eficacia institucionales lleva consigo una garantía de cumplimiento que generará conflictos entre Administraciones públicas, pues implica legitimar a la Administración central a privar de recursos a las comunidades autónomas por este fin –art. 14.3 Ley de Empleo, conforme a la redacción del art. 16.Dos RDL–.

- c) *Autorización a las ETT para que puedan celebrar contratos para la formación*, con lo que se amplía su cuota de mercado de trabajo temporal (disp. final 3.ª RDL 4/2013, que introduce modificaciones a tal fin en los arts. 6.2, 7.1, 10.2 y 12.3 bis de la [Ley 14/1994](#), de Empresas de Trabajo Temporal). Aunque en sentido técnico las ETT no hacen intermediación cuando solo contratan, sino interposición, no hay duda de que esta nueva ampliación de funciones para tales empresas, que son las únicas «agencias privadas integrales de empleo», se vincula a su papel materialmente intermediador en el mercado, facilitando opciones de contacto entre los demandantes de empleo y los auténticos oferentes, los empresarios usuarios de su actividad.

3. UN NUEVO ACTO DE FE OCUPACIONAL: HACIA UN ECOSISTEMA DE CONDICIONES PARA CREAR EL PROMETIDO «PARAÍSO ESPAÑOL» DEL EMPRENDIMIENTO

3.1. LA PERTURBADORA CONFUSIÓN ENTRE «EMPRENDIMIENTO» Y «AUTOEMPLEO»: EL ESTÍMULO A LOS «EMPRENDEDORES POR NECESIDAD»

Hemos evidenciado cómo todo el RDL 4/2013, y no solo las medidas del Capítulo I de su Título I, rezuma una confianza extrema, una auténtica fe, en la capacidad del autoempleo para «salvarnos de la crisis» de empleo que padecemos. De ahí que anuncie para un futuro no lejano bastante más y mejor de lo que actualmente ofrece, aunque lo lleva proponiendo desde finales de 2011, de modo que el «paraíso español», una suerte de nuevo «El Dorado», a favor del «emprendimiento», llevando a la actualidad terrenal y tangible el impulso a la «cultura del espíritu emprendedor», sigue más bien prometido que actualizado. Conviene hacer esta advertencia para situar adecuadamente el sentido y alcance de las medidas introducidas en el RDL 4/2013 que desde luego difícilmente pueden amparar una confianza como la que expresa su «preámbulo-cuento», aunque, pese a estos límites, no debe incurrirse en el vicio contrario, el de descalificar su relevancia, sobre la base de que después de «cinco leyes autonómicas (más otra en estudio en Castilla y León) y un real decreto-ley», *«la situación es un caos y el panorama desolador: buena parte de las nuevas empresas son bares y tiendas»*¹¹.

¹¹ Vid. para una acerada crítica GÓMEZ, L.: «Ponga un emprendedor en su discurso (político)», *El País*. http://politica.elpais.com/politica/2013/03/23/actualidad/1364055129_267773.html: «Decenas de fundaciones, portales webs, semilleros, ventanillas únicas, agentes de emprendimiento y entidades públicas de dudosa eficacia se diseminan por el territorio nacional, de tal suerte que da la impresión de que hay más asesores que emprendedores en España. La iniciativa más imitada es la instauración del Día del Emprendedor con un guión inalterable: testimonio de jóvenes empresarios, discurso del político local y cóctel de clausura».

De entrada, el Gobierno-legislador incurre en una de las confusiones más elementales hoy existentes, y es la identificación del «emprendimiento», que supone un marco favorable a la iniciativa económica y a la función empresarial, con el «autoempleo», que implica formas de ocupación basadas en el trabajo por cuenta propia, haciendo pasar a todo auto-empleado por emprendedor. No ya solo la rúbrica del capítulo, sino el contenido de las medidas realmente plasmadas en el texto, pone de relieve una absoluta confusión normativa. Realmente, en este capítulo no hay ni una sola medida a favor del emprendimiento en sentido estricto, sino más bien de promoción del autoempleo, sin que el legislador, quizás a la espera de esa «Ley de Emprendedores», tantas veces prometida como incumplida, nos ofrezca una definición ni de lo uno –emprendimiento– ni de lo otro –autoempleo–.

De entrada, el Gobierno-legislador incurre en una de las confusiones más elementales hoy existentes, y es la identificación del «emprendimiento» con el «autoempleo»

El marco más favorable para el «auténtico emprendedor» se sitúa sobre todo en lo que quiere que le eliminen –liberación de los obstáculos a su alrededor, sobre todo en trámites burocráticos y pago de impuestos–, y, cómo no, en lo que quiere que le ofrezcan –una línea de financiación que permita sostener su aventura–. Por eso, difícilmente podremos hallarlo en la figura del «emprendedor por necesidad» –los desempleados que, perdida la esperanza en un nuevo empleo por cuenta ajena, se ven embarcados en esa aventura, poniendo en riesgo lo ahorrado y también la red de seguridad social, capitalizando su prestación–, e incluso, esto algo más frecuente, en los «cazadores de subvenciones», pues su actividad no será estable y difícilmente buscará, a su vez, convertirse en empleador para multiplicar así el efecto creador de riqueza y, por tanto, de empleo. Es por ello que, en la actual coyuntura económica recesiva y de políticas de asfixiante austeridad, el Título II del RDL 4/2013, dedicado a las que llama «medidas de fomento de la financiación empresarial», sea más relevante para favorecer esa cultura de emprendimiento que las del Título I. En aquel Título II aparece un catálogo amplio de medidas para favorecer el acceso a la financiación no bancaria, mediante la creación, o el fomento, de «mercados alternativos», incluido el fomento de «mercados especializados en la negociación de deuda de empresas». Desde luego que las medidas orientadas a propiciar que se reduzca la elevada morosidad en el pago a proveedores por parte de las Administraciones públicas –Título III– también se orientan en esa dirección favorable a sostener el emprendimiento.

Para otro momento han quedado medidas verdaderamente innovadoras. Por ejemplo, las ayudas a través de la creación de la figura del «*emprendedor de responsabilidad limitada*», así como la figura de la «segunda oportunidad profesional», limitando el vínculo a la deuda. O, por ejemplo, los célebres *business angels* («*ángeles de los negocios*»), que, previstos en ciertas leyes autonómicas de fomento de los emprendedores, cada vez extienden más sus alas, pues el suyo es un negocio que aprovecha los vientos económicos adversos para crecer. No nos podemos resistir a un mínimo comentario de la fortísima seducción que ejercen en el mundo económico los similares religiosos. Si la austeridad se basa en la obsesión de la cultura de los países acreedores por tratar el pago de la deuda como la «expiación de los pecados», sin indulgencia alguna y pagando hasta el último de ellos, este nuevo mecanismo de inversión se basa en la «*figura del ángel custo-*

dio». No es fácil persuadir a los pocos «ángeles» que existen, pero tampoco resulta imposible, y en todo caso, a diferencia de los «reales», resultan bien conocidos, no solo sus preferencias sino incluso su sexo –todos «masculinos», por cierto–¹².

Pero, de momento, nada de esto ha adquirido cuerpo normativo. En consecuencia, nos centraremos únicamente, como hace el capítulo de referencia del

RDL 4/2013, en las medidas de promoción del autoempleo. Un objetivo que afectaría tanto al autoempleo individual (autónomos) como al colectivo (economía social).

Para otro momento han quedado medidas verdaderamente innovadoras: «emprendedor de responsabilidad limitada», así como la figura de la «segunda oportunidad profesional», o, por ejemplo, los célebres *business angels* («ángeles de los negocios»)

3.2. MEDIDAS DE PROMOCIÓN DEL AUTOEMPLEO, INDIVIDUAL Y COLECTIVO: LOS ESTÍMULOS SOCIALES Y FISCALES

3.2.1. Reducción del coste social de los trabajadores autónomos: La «tarifa social plana»

Ciertamente, si alguna reivindicación resulta común a unos –emprendedores– y otros– autónomos y socios de trabajo en entidades de economía social– esa es la de los altos costes, reales o pretendidos, de las cuotas de seguridad social que deben pagar por la inscripción en el Sistema como trabajadores autónomos y/o por cuenta propia, así como las escasas ventajas de tipo fiscal que tendrían. En consecuencia, las políticas de promoción de un marco favorable a las diversas formas de autoempleo atenderán en parte esa demanda, y procurarán rebajar en lo posible ese doble coste de la actividad económica por cuenta y riesgo de quien la propone. En lo que concierne al referido *régimen legal de bonificaciones y reducciones de cuotas sociales* (modificación de la disp. adic. 35.^a LGSS; disp. adic. 11.^a Ley 45/2022, para las personas con discapacidad, mejorando el régimen común mediante diversos beneficios diferenciales), hay que destacar dos medidas, una para favorecer la inserción en el mercado de trabajo como *autónomo* –autoempleo individual– y otra como *socio trabajador* –autoempleo colectivo–.

¹² La imagen que viene a la cabeza de un *business angels* es la de alguien escurridizo y difícilmente accesible que, de esta forma, se protege de un bombardeo de propuestas. Teniendo en cuenta que los más activos pueden analizar, al menos inicialmente, más de 500 ideas al año, esta fotografía resulta bastante realista. Porque no hay que llevarse a engaño, la relación entre inversor y emprendedor muchas veces es muy complicada. «A cambio de asumir más riesgo que un inversor normal, la participación del *business angels* en la empresa suele ser mayor y el emprendedor tiene que estar dispuesto a diluir su participación en su propio proyecto. Algo que no siempre es fácil», advierte Juan José GÜEMES, responsable del Centro Internacional de Gestión Emprendedora del Instituto de Empresa. Vid. http://elpais.com/diario/2010/11/21/negocio/1290348210_850215.html

Respecto del nuevo régimen de incentivos sociales para la afiliación como trabajador por cuenta propia, varias son las novedades a reseñar. En primer lugar, en el apartado 1 de la disposición adicional 35.ª de la LGSS, que es modificada a tal fin por el artículo 1.Uno del Real Decreto-ley («cotización a la Seguridad Social aplicable a los jóvenes trabajadores por cuenta propia»), aparece, además de algún cambio relevante de redacción, pero sin novedad reguladora, una innovación significativa en la delimitación del ámbito subjetivo de los beneficiarios.

Así, en la anterior redacción, los trabajadores por cuenta propia, incorporados a través del RETA o del Régimen Especial del Mar –como autónomos, claro–, beneficiarios de la bonificación y reducción de cuota –si bien el título refería solo a la «bonificación», de ahí que ahora se cambie y recoja las dos técnicas de incentivo–, eran los que tenían «30 o menos años de edad», si eran hombres, y las trabajadoras con «35 o menos años». Pues bien, ahora, el límite de edad de los beneficiarios se sitúa en «menores de 30 años... o... de 35 años...». Eso significa, que *quedan fuera de este beneficio tanto los hombres que hayan cumplido los 30 como las mujeres que hagan lo propio con los 35*, de modo el límite de edad está en los 29 años y en los 34. Esto es así porque, a diferencia de lo que sucede en algún otro precepto, no se incorpora el término «inclusive». La reforma tiene, pues, un sorprendente efecto excluyente para ciertos jóvenes.

Con ello se mantiene una regulación coherente con las normas que fijan incentivos a la contratación, como se verá, pero no deja de resultar extraño, y en todo caso arbitrario, que se haya procedido a esta exclusión, en una reforma que pretende, precisamente, favorecer el que crezcan los trabajadores –y las trabajadoras– por cuenta propia. Ciertamente, también podría predicarse esta arbitrariedad respecto de los que cumplan 31 o 32 años, a buen seguro jóvenes también. Pero queda claro que el legislador tiene margen para delimitar los límites de edad en relación con los sujetos beneficiarios, siempre que no incurra en discriminación por ser de todo punto irrazonable el término elegido. Ahora bien, lo que ya es más sorprendente es que haya cambiado ese límite sin alegar razón alguna para ello.

La segunda innovación de este régimen, más relevante, aparece con la incorporación de un nuevo apartado 2, en el que se recoge *un sistema legal alternativo de bonificaciones y reducciones de las cuotas por contingencias comunes*, según la base de cotización elegida y el tipo de cotiza-

Se recoge un sistema legal alternativo de bonificaciones y reducciones de las cuotas por contingencias comunes

ción aplicable, respecto del fijado con carácter general en el apartado 1 citado –la reducción del 30% de la cuota resultante de aplicar sobre la base mínima el tipo mínimo de cotización vigente durante los 15 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta y la bonificación de igual cuantía en los 15 meses siguientes a la finalización del plazo de reducción–. Este régimen de bonificaciones y reducciones sobre la cuota por contingencia común, salvo la correspondiente a incapacidad temporal, se prevé para los trabajadores por cuenta propia que, menores de 30 años –no hay diferencia a favor de las mujeres en este caso–, causen alta inicial o que no hubiesen estado en situación de alta en los 5 años anteriores inmediatamente a su alta. A tales efectos,

se establece, por un periodo máximo también de 30 meses, la siguiente escala, en la que se contempla la cacareada «cuota o *tarifa social plana*».

Ya dijimos que el legislador no es ningún dechado de claridad, de modo que enuncia de modo difícil lo que es relativamente fácil de entender en su funcionamiento práctico. Así, la previsión legal de la escala es la siguiente:

- Primer tramo. «Una reducción equivalente al 80% de la cuota durante los 6 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta».
- Segundo tramo. «Una reducción equivalente al 50% de la cuota durante los 6 meses siguientes al periodo señalado en la letra a)».
- Tercer tramo. «Una reducción equivalente al 30% de la cuota durante los 3 meses siguientes al periodo señalado en la letra b)».
- Cuarto tramo. «Una bonificación equivalente al 30% de la cuota en los 15 meses siguientes a la finalización del periodo de reducción».

Difícil ante esta redacción del texto legal no acordarse de Antonio MACHADO, en *Juan de Mairena*, cuando escribió aquella famosa anécdota sobre el apócrifo profesor de Retórica y Poética: «– Señor Pérez, salga usted a la pizarra y escriba: "Los eventos consuetudinarios que acontecen en la rúa". El alumno escribe lo que se le dicta. – Vaya usted poniendo eso en lenguaje poético. El alumno, después de meditar, escribe: "Lo que pasa en la calle"». Pues bien, tratando de trasladar el alambicado lenguaje técnico-jurídico en comprensión práctica, cabe hacer la siguiente traducción, permitiendo aflorar lo que vulgarmente se ha conocido como esa «cuota social plana» durante los primeros 6 meses:

- 51 euros los primeros 6 meses.
- 128 los segundos 6 meses.
- Finalmente, 180 los últimos 18 meses.

Por su parte, la referida disposición adicional 11.^a de la Ley 45/2002 adapta este régimen alternativo a las personas con discapacidad, fijando un régimen de favor respecto del general o común. Así, de un lado, precisa, para el régimen de bonificación no condicionada a la edad, que los beneficiarios son las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33% y que causen alta inicial en el RETA o en otro como trabajadores por cuenta propia, como es el caso del Régimen del Mar, siendo el periodo bonificado de 5 años desde el alta y la cuantía de

La disposición adicional 11.^a de la Ley 45/2002 adapta este régimen alternativo a las personas con discapacidad, fijando un régimen de favor respecto del general o común

la bonificación del 50% –apdo. 1–. De otro, para las bonificaciones y las reducciones cuando se trata de personas con discapacidad que causen alta inicial –o no hayan estado en alta en los cinco años inmediatamente anteriores– jóvenes, precisan que se trate de «menores de 35 años», por lo tanto el límite de inclusión en el beneficio está en 34 años.

En este otro régimen –no precisa que sea «alternativo», pero se entiende que lo es, sin perjuicio de que la propia norma evidencia que son complementarios, siempre y cuando no se supere el máximo de plazo previsto en el régimen especial para altas iniciales de jóvenes– el periodo de reducción-bonificación se extiende a los 5 años –el doble que en el régimen común, esto es, para las personas no discapacitadas–. Pero este mayor periodo no amplía los tramos, sino que se reducen a dos: el primer año pagará la referida impropriadamente como «cuota plana» menor –reducción del 80%–, y en los cuatro años siguientes la bonificación del 50% –apdo. 2–.

En todos los casos, se precisa, para disfrutar del beneficio, que no se tenga asalariados a su servicio. Lo que confirma que no es propiamente un incentivo al emprendimiento, sino al autoempleo. Eso sí, no solo es para los autónomos individuales sino también para los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado encuadrados en el RETA o en el Régimen del Mar. Precisamente, en este ámbito del autoempleo colectivo social aparece otro incentivo –bonificaciones sociales– a la inserción laboral de jóvenes.

En efecto, según también pudimos anticipar al hacer el recorrido panorámico por las diversas medidas de incentivo al autoempleo, el artículo 14.1 a) del RDL 4/2013 prevé bonificar este otro canal de inserción al mercado de trabajo de jóvenes como socios trabajadores o de trabajo al autoempleo colectivo social. Se trata de una bonificación en las cuotas empresariales de la Seguridad Social durante tres años por una cuantía de 66,67 euros/mes (800 euros/año), *aplicable a las cooperativas o sociedades laborales que incorporen trabajadores desempleados menores de 30 años como socios trabajadores o de trabajo*. En el caso de cooperativas, las bonificaciones se aplicarán cuando estas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena, según lo dispuesto en la disposición adicional 4.^a de la LGSS. Es evidente que se trata de una figura de incentivo diferente, pues no beneficia a quien se incorpora como socio trabajador sino a la cooperativa, de ahí que se pida la afiliación no como trabajador autónomo, según lo indicado más arriba, sino como trabajador por cuenta ajena. Pero, en todo caso, no menos cierto es que estamos en los dos supuestos ante formas de estimular el autoempleo mediante entidades de trabajo asociado.

Para asegurar la efectividad de este régimen y el control de su buen uso se establecen reglas de transparencia en la disposición adicional 1.^a del RDL 4/2013. Según el apartado 1 de esta disposición adicional, las bonificaciones y las reducciones de cuotas previstas en el real decreto-ley se financiarán, respectivamente, con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). El régimen ahí previsto cuida en precisar diferentes deberes de información, a fin de que sea en todo momento cognoscible la distribución de los diversos incentivos, para lo que debe haber colaboración entre la TGSS, el SPEE y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) –apdos. 3 y 4 de la disp. adic.–.

Finalmente, en este mismo ámbito de reducción de costes sociales de la incorporación al mercado como autónomo, ya se señaló que se incorpora otra previsión bastante discutible en su razón de ser, por cuanto prima claramente el objetivo de facilitar la inserción como un trabajador por cuenta propia sobre el incentivo o aseguramiento de su salud. Precisamente, la evolución tras la aprobación del Estatuto del Trabajo Autónomo –ETAU– se ha orientado en la dirección de exigir como obligatoria la cotización por contingencias profesionales, según una línea ascendente culminada en la disposición adicional 58.^a de la LGSS (añadida por la Ley 27/2011). Sin embargo, el artículo 6 del RDL 4/2013 la modifica irracionalmente y atribuye naturaleza voluntaria a la cobertura para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años. Si la edad no solo no protege, sino que la juventud hace más osados, parece claro lo infortunado de esta nueva norma de excepción que apalea la coherencia mínima de nuestro ordenamiento jurídico social. Lejos queda también, pues, el objetivo racionalizador tanto del RETA como del ETAU.

3.2.2. El régimen de incentivos fiscales a favor del autoempleo

Como en la reforma laboral de 2012, el Gobierno-legislador vuelve su mirada hacia la política fiscal para instrumentarla, no obstante sus limitaciones en el actual momento de caída de la recaudación en este ámbito, al servicio de las altas como trabajadores por cuenta propia en el régimen fiscal, no solo en los regímenes de Seguridad Social. Por eso, de una forma complementaria a los estímulos sociales, el Capítulo II establece un marco fiscal más favorable para el autónomo que inicia una actividad emprendedora con el objetivo de incentivar la creación de empresas y reducir la carga impositiva durante los primeros años de ejercicio de una actividad. En esta dirección, tres son, como se dijo, las medidas adoptadas:

- a) *Creación de un tipo de gravamen diferencial en el Impuesto sobre Sociedades.*

Con efectos para los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2013, el artículo 7 del RDL 4/2013 introduce una nueva disposición adicional 19.^a en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades –[Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo](#), LIS–. En ella se crea un tipo de gravamen reducido del 15% para los primeros 300.000 euros de base imponible, y del 20% para el exceso sobre dicho importe, aplicable el primer periodo impositivo en que la base imponible de las entidades resulta positiva y en el periodo impositivo siguiente a este. Cuando el periodo impositivo tenga una duración inferior al año, la parte de base imponible que tributará al tipo del 15% será la resultante de aplicar a 300.000 euros la proporción en la que se hallen el número de días del periodo impositivo entre 365 días, o la base imponible del periodo impositivo cuando esta fuera inferior. La escala referida no será de apli-

Para evitar eventuales fraudes, se establecen algunas normas de transparencia en relación con el modo de determinar cuándo la actividad económica es de nueva creación, a fin de descartar situaciones que permitan usos oportunistas

cación para la cuantificación de los pagos que haya fraccionado el sujeto pasivo, naturalmente cuando le sea de aplicación esa modalidad de pago fraccionado establecida en artículo 45.3 de la LIS.

Para evitar eventuales fraudes, se establecen algunas normas de transparencia en relación con el modo de determinar cuándo la actividad económica es de nueva creación, a fin de descartar situaciones que permitan usos oportunistas. Así, de un lado, no se tendrá como inicial si hubiera sido ejercida durante el año anterior a la constitución de la entidad por una persona física que ostente una participación, directa o indirecta, en el capital o en los fondos propios de la entidad de nueva creación superior al 50 % –relación de control efectivo–. Como tampoco tendrán la consideración de entidades de nueva creación las que formen parte de un grupo en los términos establecidos en el artículo 42 del Código de Comercio, pues se presume único.

- b) *Reducción fiscal en el Impuesto sobre la Renta* consistente en el 20% del rendimiento neto positivo declarado en estimación directa (art. 32.3 LIRPF).

La misma finalidad de fomentar el inicio de la «actividad emprendedora» tiene la nueva reducción del 20% sobre los rendimientos netos de la actividad económica obtenidos por los contribuyentes que hubieran iniciado el ejercicio de una actividad económica, aplicable en el primer periodo impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo y en el periodo impositivo siguiente a este. Así lo establece el nuevo apartado 3 del artículo 32 de la LIRPF. A este fin, se entenderá que se inicia una actividad económica cuando no se hubiera ejercido actividad alguna de este tipo en el año anterior a la fecha de inicio, sin tener en consideración las actividades en cuyo ejercicio se hubiera cesado sin haber llegado a obtener rendimientos netos positivos desde su inicio.

Evidenciando netamente su orientación más hacia el autoempleo, o la microempresa, la regulación fiscal cuida en establecer exclusiones de esta reducción en ciertos supuestos. Así sucederá cuando, de un lado, la cuantía de los rendimientos netos sobre los que aplicar esa reducción supere el importe de 100.000 euros anuales. Y, de otro, cuando haya un periodo impositivo en el que más del 50 % de los ingresos procedan de una persona o entidad de la que el contribuyente hubiera obtenido rendimientos del trabajo en el año anterior a la fecha de inicio de la actividad.

- c) *Eliminación del límite a la exención* por las prestaciones de desempleo en la modalidad de pago único [letra n) art. 7 LIRPF].

Según la letra n) del artículo 7 de la LIRPF las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el [Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio](#), por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, quedaban exentas de tributación fiscal si,

La exención beneficia a todos los que recurran a esa modalidad de pago único de la prestación, no solo a los colectivos de jóvenes que se acojan a ella, aunque ellos se beneficiarán más

una vez garantizado que las cantidades percibidas se destinaban a las finalidades previstas, no estaban por encima de un cierto límite cuantitativo: 15.500 euros. Pues bien, este límite se suprime con carácter general con la nueva reforma, a fin de evitar que la tributación de esa cantidad pueda perjudicar su uso para la finalidad emprendedora, sin especificar que lo será solo para el caso de jóvenes. Por tanto, la exención beneficia a todos los que recurran a esa modalidad de pago único de la prestación, no solo a los colectivos de jóvenes que se acojan a ella, aunque ellos se beneficiarán más porque pueden capitalizar el máximo previsto a tal fin, es decir, el 100% de la prestación, no así en otras situaciones, como prevé la disposición transitoria 4.^a de la Ley 45/2002, sobre la que volveremos de inmediato.

A fin de evitar usos desviados, procurando asegurar la efectividad de la previsión de la norma, y siguiendo una línea de coherencia con el resto de los incentivos previstos para el fin o para el objetivo de la creación de empleo, esta exención fiscal se condiciona al mantenimiento de la acción o participación durante un determinado tiempo. En este caso, el plazo previsto para la garantía de disfrute de tal beneficio fiscal es de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado o hubiera realizado una aportación al capital social de una entidad mercantil, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador autónomo.

3.2.3. Una nueva convergencia con el trabajo asalariado: La compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo por cuenta propia

El *modo de pago* de las prestaciones por desempleo ha venido siendo un ámbito de la regulación de esta rama de protección social, por tanto formalmente integrada en la esfera de las políticas «pasivas» de empleo, históricamente instrumentalizado al servicio de los objetivos de política «activa» de empleo. La vía más conocida ha sido el intenso uso de la *modalidad de pago único* de la prestación, según prevé el artículo 228.3 de la LGSS, siempre sometido a modificación para ampliar sus posibilidades de uso, como ha sucedido de nuevo en esta ocasión. Después, la regulación experimentaría diversas reformas en la dirección de permitir también, al mismo fin de fomentar el empleo, si bien asalariado o por cuenta ajena, que el pago pudiese hacerse de forma compartida o compatible entre renta salarial y renta pública de protección social, para incentivar la mayor continuidad posible entre las diferentes situaciones de los trabajadores, cada vez más intermitentes entre largos periodos de desempleo y sucesivas incorporaciones, por periodos cortos, al empleo. Así, el artículo 228.4 de la LGSS prevé que, cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, cabe compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo o del *subsidio por desempleo* pendientes de percibir con el trabajo por cuenta ajena, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe mensual de las prestaciones en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social.

En esta línea evolutiva, el artículo 4 de la Ley 3/2012 hizo de esa compatibilidad entre la prestación por desempleo y la incorporación al mercado de trabajo mediante un contrato de fo-

mento de empleo indefinido de apoyo a emprendedores uno de sus incentivos o reclamos para potenciar su utilización, si bien con ciertos límites. Pues bien, según se anticipó, el RDL 4/2013 hace ahora lo propio en el ámbito del trabajo por cuenta propia, incluyendo un nuevo apartado al artículo 228 de la LGSS para permitir su compatibilidad con la prestación por desempleo.

Conforme a ese nuevo apartado 6 del artículo 228 de la LGSS, cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo –el presupuesto es idéntico que para el trabajo por cuenta ajena–, se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de percibir con el trabajo por cuenta propia –aquí se introduce una diferencia, al descartar los subsidios–. En este caso, la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social.

En aplicación de este precepto, y una vez más estableciendo una excepción a las reglas generales –en este caso la del art. 221 LGSS–, que cada vez más actúan como excepciones y aquellas como reglas generales, el artículo 3 del RDL 4/2013 permite la compatibilidad a los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo –se descarta, pues, los subsidios, según prevé la LGSS– que se constituyan como trabajadores por cuenta

propia. De este modo, podrán percibir el pago mensual de la prestación que les corresponda con el trabajo autónomo, *por un máximo de 270 días, o por el tiempo inferior pendiente de percibir*, siempre que se cumplan una serie de requisitos y condiciones.

Estableciendo una excepción a las reglas generales, el artículo 3 del RDL 4/2013 permite la compatibilidad a los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo que se constituyan como trabajadores por cuenta propia

Estos condicionantes son:

- Que el beneficiario de la prestación *sea menor de 30 años* en la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia y no tenga trabajadores a su cargo.
- Que se solicite en el plazo de 15 días a contar desde el inicio de la actividad, aunque el derecho a la compatibilidad surte efecto desde el inicio de tal actividad. Transcurrido dicho plazo de 15 días el trabajador no podrá acogerse a esta compatibilidad.

Como es natural, y dado que en este periodo el trabajador está dado de alta como tal, durante la compatibilidad de la prestación por desempleo con la actividad por cuenta propia no se exigirá al beneficiario de la prestación que cumpla con las obligaciones como demandante de empleo y las derivadas del compromiso de actividad previstas en el artículo 231 de la LGSS. En cambio, conforme al artículo 212. 1 d) de aquel texto legal se considera motivo de suspensión del derecho a percibir la prestación la situación en la que el titular del derecho realice un trabajo por cuenta

propia de duración inferior a 24 meses –que es el supuesto ya previsto anteriormente– «*o inferior a sesenta meses en el supuesto de trabajadores por cuenta propia menores de 30 años de edad que causen alta inicial en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar*» –nuevo–. En este caso la prestación por desempleo podrá reanudarse cuando el trabajo por cuenta propia sea **igual o inferior** a 60 meses –art. 212.4 b) LGSS–.

En cambio, se extinguirá el derecho al percibo de la prestación por desempleo cuando esa duración de la actividad por cuenta propia del trabajador menor de 30 años sea «**igual o superior a sesenta meses**» –art. 213.1 d) LGSS–. Como puede fácilmente comprobarse, donde se producen situaciones concurrentes es en el caso en que la duración sea igual a 60 meses, pues si es inferior es evidente el supuesto de suspensión y si es superior está clara la extinción, pero en caso de que sea igual, el artículo 212.4 de la LGSS permite su reanudación, mientras que el artículo 213.1 d), prevé su extinción.

Se trata en todo caso de una medida que pretende incentivar que el joven autónomo dedique un tiempo suficiente a la puesta en buen funcionamiento de su actividad, con la tranquilidad de ánimo de saber que dispone de la posibilidad de reanudar su prestación transcurridos, como máximo, 60 meses desde el inicio de su experiencia.

En cualquier caso, y pese a saludarse por lo general como algo positivo, estimulante para la creación de empleo, en este caso por cuenta propia, favoreciendo que el trabajador vuelva a la actividad y no se «acomode» en la situación de desempleo, creemos que lo preocupante de esta regulación es no solo la imagen del beneficiario que traduce, presuponiéndole lo que los economistas llaman «riesgo moral», y los juristas «usos fraudulentos», sino que favorece unas relaciones de trabajo, asalariado o por cuenta propia, devaluadas, en las que la función remuneratoria del trabajo se desluce, se desnaturaliza. En ellas, situaciones de salarios, o, en este caso, de retribuciones bajas, pueden quedar veladas por la apariencia de suficiencia que da el compatibilizar durante un tiempo renta retributiva y renta pública social. Pero aquella se convierte cada vez más en compensatoria, no remuneratoria en sentido estricto, capaz de dar por sí sola satisfacción a las necesidades elementales de las personas y familias –art. 35 CE–, y esta, la renta pública, asume una función de remuneración directa, no sustitutoria, sin que se prevean en tal caso fórmulas de reposición, con lo que se irá consumiendo la protección social, con el riesgo de empobrecimiento a medio plazo y de inseguridad económica que conllevará si se produce, como es frecuente, la mortalidad de la iniciativa emprendedora. Que no se trate de un capítulo aislado, sino de una sólida tendencia, como prueba la reforma

Se trata en todo caso de una medida que pretende incentivar que el joven autónomo dedique un tiempo suficiente a la puesta en buen funcionamiento de su actividad, con la tranquilidad de ánimo de saber que dispone de la posibilidad de reanudar su prestación transcurridos, como máximo, 60 meses desde el inicio de su experiencia

más reciente en la línea de compatibilizar también la pensión de jubilación con el trabajo –Capítulo I RDL 5/2013, de 15 de marzo–, lejos de tranquilizar genera más perplejidad e inquietud. Aunque, como en todo, las opiniones divergen, saludándose por una parte significativa de la doctrina como algo positivo. A su entender, incentivaría posiciones «activas» y disuadiría de otras «defensivas» de los desempleados. Ahora bien, no hay estudios empíricos que avalen tal conclusión, respetable si se mueve en el terreno de las convicciones personales, pero incierta si con ello se quiere legitimar medidas de efectos más que cuestionables en el medio¹³.

3.2.4. La mayor oportunidad de capitalización de la prestación por desempleo para las iniciativas de autoempleo juvenil

Por supuesto, cómo no, el RDL 4/2013, para hacer honor a la tradición reformadora en este ámbito, aunque con ello traicione la idea de presentarse como de «segunda generación», también dará su toque a la técnica de la capitalización del desempleo como instrumento para incentivar un proyecto de autoempleo, en este caso colectivo. Por supuesto no es la primera vez que el objetivo de la inserción juvenil en el mercado de trabajo por la vía del autoempleo ocupa un espacio reformador, como prueba la letra a) de la regla 3.ª del apartado 1 de la citada disposición transitoria 4.ª de la Ley 45/2002. Esta permite también una capitalización del 100% de la prestación para iniciativas de trabajo autónomo –de carácter individual– y por personas que no tengan discapacidad –pues estas tienen su régimen especial–, cuando se trate de hombres menores de 30 años, o mujeres menores de 35 años, «ambos inclusive» –aquí sí se formula el término de inclusión de las edades límite, a diferencia de lo que suele preverse con carácter general, induciendo a cierta confusión, o a exclusiones algo arbitrarias–.

Se autoriza ahora que los desempleados de menos de 30 años puedan capitalizar el 100 % de su prestación por desempleo

Pues bien, siguiendo esa senda, además de la referida exención completa en el IRPF, el artículo 4 del referido Real Decreto-ley autoriza ahora que *los desempleados de menos de 30 años puedan capitalizar* el 100% de su prestación por

desempleo. En esta ocasión el favor no se dirige hacia las formas de trabajo autónomo –autoempleo individual– sino que, asumiendo igualmente una línea de política del derecho presente en la reforma de 2010 y reforzada en la de 2012, tendrá como objetivo el fomento de las formas de trabajo asociado o autoempleo colectivo. De ahí que se prevea esa capitalización para aquellos jóvenes que deseen convertirse en socios de una sociedad mercantil, creada o de nueva creación, aportando aquella al capital social.

¹³ Un completo estudio de estas situaciones de compatibilidad en el conjunto de las prestaciones del sistema, evidenciando sus disfunciones, lagunas y las oportunidades de mejora puede encontrarse en el estudio realizado para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social por un nutrido grupo de profesores dirigido por MERCADER UGUINA, J. R.: y publicado, en dos partes, en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174221.pdf>

La condición para ello, como se dijo, es la de respetar una «garantía de estabilidad en el empleo», pues la aportación debe condicionarse al desarrollo de una actividad profesional o laboral de carácter indefinido respecto a la entidad e independientemente del Régimen de la Seguridad Social en el que estén encuadrados. Pero la inicial fuerza se ve pronto desmentida por otra que se muestra mucho más realista o posibilista, devaluando la garantía: la actividad «*deberá mantenerse por un mínimo de 18 meses*» –regla 3.^a, letra b), apdo. 1 disp. trans. 4.^a Ley 45/2002–. Quedan excluidas de esta posibilidad las personas que hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades, así como los trabajadores autónomos económicamente dependientes –TRAU-DE– que suscriban con un cliente un contrato registrado en el SPEE. Con ello se trata de evitar usos desviados de estos recursos públicos, aunque la norma ha previsto que puedan destinarse al pago de una amplia gama de «servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender» –regla cuarta–, con el riesgo que ello tiene en un país en el que hay más asesores que emprendedores.

4. EL NUEVO SISTEMA LEGAL DE INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES: DEL «CONTRATO ÚNICO» AL «CAOS» DE SUB-MODALIDADES CONTRACTUALES

4.1. LA «APERTURA EN ABANICO» DEL SISTEMA CONTRACTUAL: UN MODELO DE «PRIMER EMPLEO JUVENIL A LA CARTA»

Desde hace cinco años prácticamente el único objeto de la política comunitaria, y las de todos los países miembros, en especial de los del Sur, pero también de los del Este, Centro y Norte, es el «salvamento de bancos». El precio de los rescates continuos de estas entidades, cuyas inadecuadas prácticas están en la base de buena parte de la crisis, es enorme, desde luego en el plano financiero, que es el más visible e inmediato, pero también, y esto se ve ya menos, en el social. Los rescates bancarios se hacen a costa de una extremada y de todo punto irracional transferencia de deuda privada a la deuda pública, con el general sacrificio –«quitas» le llaman con expresión técnica del Derecho Concursal pero ilustrativa de lo que en sí supone realmente– de las rentas y los servicios de los ciudadanos. Pero también conllevan, lo que es ya peor, el riesgo, actualizado en muchos casos, de «perder generaciones» enteras, no solo, como se dice, de «jóvenes», sino también de «mayores».

Con el fin de trancar esta perversa dinámica social y económica, corrigiendo esa deriva hacia la sociedad de las generaciones perdidas, si bien solo en relación con la de los jóvenes, la Comisión Europea proponía y el Consejo acaba de aprobar la llamada «*Garantía Juvenil*». Una denominación rimbombante que no escapa a la seducción del pensamiento neo-mágico y fabular que hoy vuelve a dominar Europa, quebrado, o erosionado, el proyecto de modernización ilustrada que ponía la razón por encima de todo credo o fetiche (hoy el de los mercados). Esta garantía conlleva, en lo sustancial, que a partir de 2014, cada Estado miembro debe desarrollar acciones concretas para que todos los jóvenes menores de 26 años puedan tener acceso a una oportunidad seria ya de empleo,

formación o prácticas profesionales en un plazo máximo de cuatro meses tras terminar sus estudios o quedar desempleados.

La lectura de la «letra pequeña» por encima del gran titular ayuda a comprobar ese exceso de seducción por lo simbólico, a falta de medidas realmente efectivas. El recurso a la fórmula de la «garantía» sugiere para un jurista que estamos, en el

plano de los fundamentos, ante una medida de efectividad de la igualdad de oportunidades para la juventud en el mercado laboral y en el plano de la técnica, que se aseguran, no solo se reconocen, auténticos derechos. A tal fin, deberían establecerse *derechos a una transición eficiente desde la formación al mercado*.

Hablamos de eficiencia como presupuesto de un derecho subjetivo porque el problema del desempleo juvenil –también vale para los trabajadores maduros, aunque estos cuenten menos ya, a lo visto por el RDL 5/2013– no es solo una injusticia social, sino un despilfarro de recursos irracional para la economía. La Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo calculó que el coste del paro juvenil y de su creciente exclusión social había sido de 100 mil millones de euros para los Estados miembros nada más que en 2009. Esta estimación no incluye costes tales como gastos de salud y delincuencia. Además, quienes hallan empleo suelen quedar encallados en un «círculo vicioso» de contratos temporales y trabajo mal pagado, que hace que este colectivo alimente ese nuevo segmento social vulnerable que es el de los «trabajadores pobres», de modo que tener empleo ya no significa en absoluto que se puedan subvenir las necesidades elementales de la vida. En consecuencia, el reconocimiento y la garantía de un derecho debían servir no ya solo para frenar el galopante desempleo juvenil, sino también su desmedida inestabilidad en el mercado laboral.

Esta conclusión no se alcanza en barbecho, mucho menos desde la especulación, sino a través de la experiencia. La garantía juvenil de una oportunidad seria de empleo no es ninguna novedad. Como otras tantas cosas, son muchos los países europeos, sobre todo del Norte, ámbito en el que tienen su origen las propias políticas de empleo o de mercado de trabajo, que vienen

implementando garantías juveniles, o alguna otra forma de iniciativas de activación temprana del mercado laboral para la juventud, nada menos que desde la década de los años noventa del siglo pasado. Estas políticas han tenido diverso grado de éxito y han proporcionado una información muy útil acerca de lo que ha funcionado y lo que no en lo relativo a la garantía juvenil. Ha

Con el fin de truncar esta perversa dinámica social y económica, si bien solo en relación con los jóvenes, la Comisión Europea proponía y el Consejo acaba de aprobar la llamada «Garantía Juvenil»

La garantía juvenil de una oportunidad seria de empleo no es ninguna novedad. Como otras tantas cosas, son muchos los países europeos que vienen implementando garantías juveniles

sido precisamente el modelo de Finlandia de garantía juvenil, más eficiente que el sueco, el que ha servido de mayor referencia europea, porque en él se incluye la oferta de un empleo a cada parado menor de 25 años, o a cada recién licenciado menor de 30, *en un plazo de tres meses desde su entrada* en las listas del paro o desde su salida del sistema educativo. No obstante es también oportuno evidenciar que no existe una relación automática entre garantía de empleo juvenil basada en el reconocimiento de un derecho específico y una política concreta para que sea efectivo, como prueba el que Suecia tiene ese programa desde hace años y sufre una de las tasas de desempleo de jóvenes más elevadas de Europa, no en términos absolutos, sino relativos –como se dijo multiplica por cuatro el desempleo juvenil al general, mientras que en otros casos, como *Austria y Alemania*, tienen las tasas más bajas de desempleo juvenil sin que dispongan de un enfoque específico al respecto¹⁴.

No vale, pues, cualquier «garantía juvenil». Y aquí comienzan los problemas. Primero, en la propia fuente inspiradora. De un lado, la Garantía Juvenil europea no tiene un valor vinculante: solo es una *recomendación*. Sin embargo, la Comisión Europea podría exigir estas medidas a los Estados miembros con mayores índices de desempleo juvenil, como España, a modo de una contrapartida a las políticas de ajuste, para compensar. De todos es sabido cómo la Comisión puede mutar una mera «recomendación» en algo «vinculante», más que una directiva incluso. Otra cosa es que quiera. De otro, queda claro que la seriedad de la garantía requiere recursos. La aportación hasta ahora comprometida está en 6.000 millones de euros para toda Europa en seis años, de los cuales corresponderían algo menos de 1.000 millones para España. Pero según ha estimado la OIT en su publicación *Crisis del empleo en la eurozona: tendencias y políticas para afrontarla*, editada en 2012, la Garantía Juvenil debería contar con al menos 21.000 millones a nivel europeo para poder abarcar a la totalidad del problema.

**No vale cualquier «garantía juvenil».
Y aquí comienzan los problemas**

Pese a todo, España ha decidido anticiparse a la entrada en vigor oficial de esa garantía, para mostrar que es un «alumno disciplinado» en todas las «asignaturas pendientes», incluso en esta en la que aparece encabezando el *ranking* de desempleo juvenil y que, por lo tanto, parecería más difícil su adhesión. Y, sin embargo, se ha mostrado casi «entusiasta», y no solo porque será la que más fondos reciba, incluso sin tener que cofinanciar algunas iniciativas, pese a que, se insiste, no somos el país de la UE con un problema de desempleo juvenil desmedido, si se analiza, como se debe, en términos relativos –relación desempleo juvenil y desempleo general– y no absolutos –volumen total–. De ahí la Estrategia de emprendimiento y empleo juvenil referida, que acaba de formalizarse en sus primeras medidas a través del RDL 4/2013.

¹⁴ Información muy útil se puede obtener del Documento AA. VV.: *Una garantía juvenil para Europa. Hacia una política de empleo juvenil basada en los derechos*, Bruselas, 2012. En: <http://www.cje.org/descargas/cje970.pdf>

Pues bien, situados ahora en el ámbito de los estímulos a la contratación laboral, para embarcarse en ese programa de anticipación de la garantía juvenil, el Gobierno español no ha dudado en ponerse manos a la obra. Eso sí, muy «a su manera», que no es otra que abrir de par en par el entero sistema de contratación laboral, que se despliega como un «abanico español», para propiciar o estimular, que no garantizar, claro, una oportunidad de empleo para desempleados jóvenes. Siguiendo por enésima vez la fábula del «gato cazador», y en cierto modo olvidando la opción que tomara en el artículo 4 de la Ley 3/2012 –o quizás sincerándose más y mutando el sutil argumento del periodo de prueba dilatado por el de la temporalidad oficial–, no reparará mucho en la calidad del mismo. La realidad manda y en ella aparece que centenares de miles jóvenes menores de 30 años se encuentran en situación de desempleo y para intentar corregir ese factor de sonrojo mundial poco importa poner «patas arriba» el sistema.

Las prioridades son ahora evidentes y los hechos mandarían sobre el derecho:

- Prioridad 1. Jóvenes activos desocupados sin empleo anterior –221.869 personas–, o con una experiencia previa inferior a tres meses –398.547 personas–.
- Prioridad 2. Jóvenes activos desocupados. Grupo de 1.788.800 jóvenes de 16 a 29 años que desean acceder al mercado laboral y no pueden hacerlo.
- Prioridad 3. Jóvenes activos ocupados subempleados. Grupo estimado de 1.102.861 jóvenes que trabajan bien de forma temporal y/o parcial sin desearlo.
- Prioridad 4. Jóvenes económicamente inactivos que están estudiando. Este grupo lo componen 2.372.700 jóvenes de entre 16 y 29 años que se encuentran estudiando en la actualidad.

Ciertamente, junto a esta pesada carga social y económica, ahora encontrará también un argumento objetivo que le servirá de excusa explicativa para ese formidable caos contractual. Ese argumento no es otro que la vinculación a las necesidades formativas, de cualificación y de experiencia laboral. Una vinculación que, como veremos, aparece más como una excusa, como un presupuesto formal legitimador del mestizaje o de la *hibridación de modalidades*, con la multiplicación de las mismas, que ahora se desagregan en diversas sub-modalidades y que presentan diferencias no solo de tipo y cuantía de incentivo, sino también de presupuestos de causa, objeto y condiciones –salariales, de duración de la jornada, de duración del vínculo...–. En suma, la promoción de una efectiva oportunidad de primer empleo juvenil bien valdría, se deduce de la nueva regulación, un sistema de contratación «a la carta», donde el empresario puede elegir combinar las opciones contractuales «al gusto».

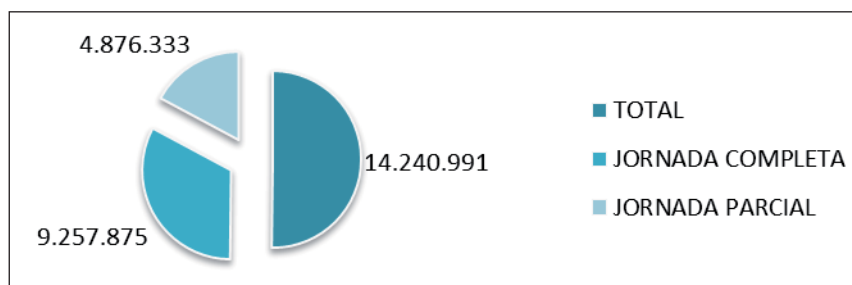
4.2. RARAS MEZCLAS: HIBRIDACIÓN DEL CONTRATO A TIEMPO PARCIAL CON LOS FORMATIVOS EN ARAS DE SU INSTRUMENTACIÓN AL SERVICIO DE LA INSERCIÓN JUVENIL

4.2.1. La sub-modalidad de trabajo a tiempo parcial con causa mixta formativa

Y la primera de las modalidades contractuales a mestizar o hibridar en pro de ese objetivo ilusionante del primer empleo del joven menor de 30 años será la que ahora ocupa un lugar más destacado en las políticas de empleo, la que propicia más un reparto de las oportunidades de empleo que ya existen que la creación de nuevos empleos netos: El contrato de trabajo a tiempo parcial. Para ello, el artículo 9 del RDL 4/2013 le mezclará el ingrediente de la causa formativa.

El crecimiento de la contratación a tiempo parcial en nuestro sistema ha sido importante en los últimos años, pero se ha evidenciado un exponencial aumento tras la reforma laboral de 2012. Nunca había habido una tasa de contratos a tiempo parcial tan elevada como ahora y es evidente que más que a la regulación el impacto se debe a la crisis, que agudiza tal forma de empleo, pues ofrece un mayor margen de disposición para los empleadores, con un menor coste salarial.

Comparativa tiempo completo/tiempo parcial 2012

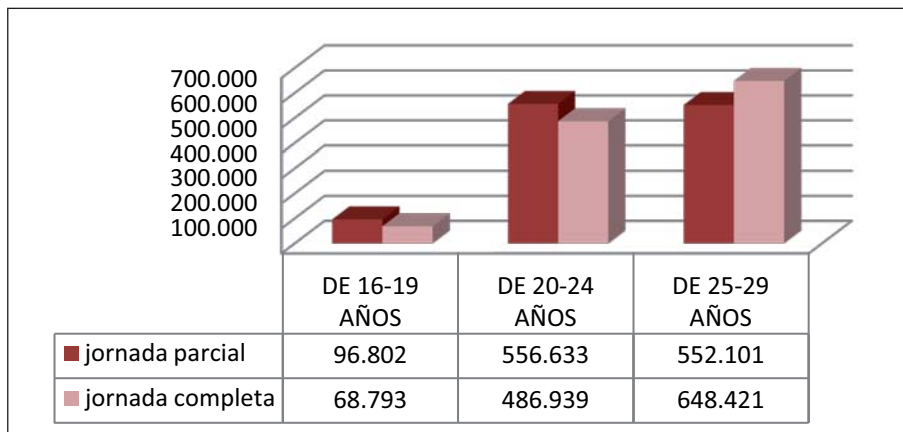


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A diferencia de las mujeres, sector de la población activa que más incidencia tiene en los contratos a tiempo parcial, cuyo uso ha crecido notablemente en estos años, el de los jóvenes

como sector diferenciado de población activa no muestra en la realidad estadística una muy significativa incidencia, de modo que, incluso en el subgrupo de 25 hasta 29 años hay más contratos a tiempo completo que a tiempo parcial. La relación se invierte en los otros dos subgrupos, los de 16 a 19 años y de 20 a 24 años de edad.

Comparativa jornada completa/jornada parcial jóvenes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En consecuencia, esa realidad estadística permitiría configurar el contrato a tiempo parcial como una buena vía de crecimiento del nivel de ocupación de los jóvenes. Así lo ha debido pensar el Gobierno-legislador, ligando esa modalidad a la cuestión-causa formativa. En efecto, conforme al artículo 9.1 del RDL 4/2013,

La realidad estadística permitiría configurar el contrato a tiempo parcial como una buena vía de crecimiento del nivel de ocupación de los jóvenes

las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, *«que celebren contratos a tiempo parcial con vinculación formativa con jóvenes desempleados menores de treinta años tendrán derecho, durante un máximo de doce meses, a una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado, del 100 % en el caso de que el contrato se suscriba por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75 %, en el supuesto de que la empresa contratante tenga una plantilla igual o superior a esa cifra»*. Consecuentemente, tal y como ratifica el apartado 3, el objeto de este contrato no es solo intercambiar trabajo parcial por un salario también parcial naturalmente, sino compatibilizar esa prestación profesional «con la formación». Se trata, pues, de una *sub-modalidad de contrato mixto por tiempo parcial y formativo, tanto en prácticas como de aprendizaje*, por cuanto a la exigencia de tiempo parcial añade a su causa contractual, y por tanto a su objeto, una «vinculación formativa».

La causa real es otra: la pura inserción –o bien reinserción– juvenil en el mercado de trabajo

10% apenas representa cambio sustancial alguno– contratos formativos, la *causa real* es otra: la *pura inserción –o bien reinserción– juvenil en el mercado de trabajo*. Las razones son, a nuestro juicio, contundentes y evidencian que la mejora de la formación, o incluso de la experiencia laboral¹⁵, no es el objetivo auténtico, real, sino la excusa para habilitar modalidades más flexibles de trabajo a tiempo parcial que faciliten una oportunidad de empleo al joven, aunque en este caso no sea necesariamente su primer empleo. De un lado, la exigencia de formación cede si los jóvenes justifican haber cursado una formación en los seis meses previos a la celebración del contrato –apdo. 3–. De otro, no es tampoco una condición que la formación se vincule al puesto de trabajo objeto del contrato, por lo que se puede desempeñar un determinado oficio y haberse formado para otro, con lo que se desnaturaliza la causa mixta y, por tanto, el ingrediente formativo.

La exigencia de formación cede si los jóvenes justifican haber cursado una formación en los seis meses previos a la celebración del contrato

Finalmente, no es la formación oficialmente acreditable –o promovida por los Servicios Públicos– la única admitida, pues se admite toda formación en idiomas o tecnologías de la información si tienen una duración mínima –90 horas en cómputo anual– (art. 9.3).

Por lo que hace a las concretas condiciones contractuales de empleo, el legislador asume con indiferencia que el contrato sea de duración indefinida o de carácter temporal –art. 9.4–. En cambio, sí le preocupa que *no tenga una duración superior al 50 %* de la propia de un trabajador comparable, en los términos del artículo 12.1 del ET. Esta previsión es un contrasentido, a nuestro juicio, si se tiene en cuenta que el contrato puede no exigir realmente ningún tipo de dedicación

Es difícil no ver una cierta inspiración de la propuesta de la patronal que aboga por la implantación de los muy célebres *minijobs* en España

¹⁵ El apartado 2 configura los presupuestos subjetivos del lado laboral de forma no acumulativa sino alternativa, de modo que se dirige bien a quienes «no tengan experiencia laboral, o que esta sea inferior a tres meses», bien a quienes teniendo experiencia laboral superior proceden de «otro sector de actividad», en los términos que reglamentariamente se determinen –y que pretende favorecer la reinserción en otro sector de actividad de los que provienen de sectores deprimidos por la crisis (la construcción es el más característico, pero no el único)– o bien jóvenes parados de larga duración –inscritos como demandantes de empleo al menos un año en los últimos 18 meses–, en la medida en que la prolongación del desempleo reduce notablemente el patrimonio profesional, su bagaje formativo.

formativa, si se justifica que se dispone de la formación requerida en tiempo previo. Por lo tanto, si el contrato de trabajo no se dirige necesariamente a dar esa formación, bien de mejora de la cualificación teórica, sino más bien de incremento de la experiencia laboral si se tenía alguna, o dar experiencia laboral si no se tenía ninguna, la citada limitación de jornada máxima solo puede tener un sentido, y es garantizar que se trate de una modalidad de bajo coste salarial para el empleador. Por eso es difícil no ver en ella una cierta inspiración de la propuesta de la patronal que aboga por la implantación de los muy célebres *minijobs* en España, aunque son evidentes las diferencias reguladoras, no tanto las prácticas.

Durante todo el proceso de Diálogo Social a este fin, la patronal solicitó públicamente un nuevo contrato para jóvenes que no estuviera sujeto a las obligaciones que recogen los convenios colectivos y cuyo sueldo salarial fuera el SMI, cumpliendo una función análoga a los «*minijobs* a la alemana» (contratos a tiempo parcial con sueldos muy bajos compatibles con las ayudas sociales). Ante la radical oposición de los sindicatos, el Gobierno, que había mantenido en varias ocasiones que no se acudiría a esa fórmula y que no quería incumplir una nueva promesa, ha optado por una «solución salomónica». De modo que la formal vinculación a esa exigencia formativa evita su desnaturalización plena, pero a cambio de flexibilizar hasta el extremo esa vinculación, que se convierte en ocasiones en inexistente.

Sí cuidará un poco más, pero tampoco demasiado, permitiendo abrir la regla formalmente prohibitiva a diversas «trampas legales» para su elusión, las condiciones para que no se hagan usos desviados del incentivo concedido ni tenga un extremado efecto sustitución. De ahí que puesta la condición excluyente, que no se hayan adoptado por los empresarios –o autónomos– beneficiarios decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores, de inmediato se advierte que solo rige la limitación para las extinciones producidas tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley –24 de febrero– y para la cobertura de puestos del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo. La puerta, pues, se abre.

Asimismo, la exigencia de mantener el empleo durante un determinado periodo –al menos el periodo de contratación y en todo caso con un máximo de 12 meses desde su celebración–, queda desvaída pues admite un amplio catálogo de causas extintivas que sí legitimarían esta contratación. Así, no se considerará incumplida la obligación de mantenimiento del empleo a cuando el contrato de trabajo se extinga por –apdo. 6–:

- Despido objetivo o disciplinario declarado o reconocido como procedente.
- Dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores.
- Expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato.
- Resolución durante el periodo de prueba.

4.2.2. La sub-especie de contrato en prácticas para jóvenes en busca de primer empleo con titulación desfasada temporalmente

Insiste el legislador en ensayar nuevas combinaciones de contratos incluyendo la causa de inserción ocupacional juvenil, en especial si es de primer empleo, en los contratos formativos. En el artículo 13 del RDL 4/2013 lo hace con el contrato en prácticas del artículo 11.1 del ET, al que remite de modo expreso. En este caso, y a diferencia del anterior, apenas se regulan especialidades en la modalidad contractual de referencia básica, siendo la única, pero determinante singularidad, que se permita celebrar el contrato aunque se supere el límite temporal de vigencia del título que da acceso a esta vía formativa en su dimensión de experiencia. Recuérdese que el contrato de trabajo en prácticas previsto con carácter general cabe concertarlo con quienes estén en posesión de título universitario o de formación profesional de grado medio o superior o títulos oficialmente reconocidos como equivalentes, de acuerdo con las leyes reguladoras del sistema educativo vigente, o de certificado de profesionalidad de acuerdo con lo previsto en la [Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio](#), de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que habiliten para el ejercicio profesional, *«dentro de los cinco años, o de siete años cuando el contrato se concierte con un trabajador con discapacidad, siguientes a la terminación de los correspondientes estudios»*.

Pues bien, cuando se concierte con menores de 30 años esa exigencia temporal cede. El incentivo en este caso se sitúa en la reducción del 50% de la cuota por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato –art. 13.2–.

Como en el caso anterior, también esta reducción es variable, pero no atendiendo, como en aquel caso, al tamaño de la empresa, beneficiando a las de menores dimensiones. Ahora, la razón diferencial se sitúa en la celebración previa o no de prácticas no laborales en empresas, con el objetivo de premiar a quienes optan por este compromiso de mejora educativa. Así, en los supuestos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el [Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre](#), por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, el trabajador estuviese realizando dichas prácticas no laborales en el momento de la concertación del contrato de trabajo en prácticas, *la reducción de cuotas será del 75%*. De este modo se quiere propiciar una más fácil transición desde la situación educativa, de práctica no laboral en empresas, a otra estrictamente profesional o laboral. La diferencia, pues, está plenamente justificada.

La eliminación del requisito temporal de la titulación no es baladí, no es una mera simplificación administrativa, o liberación de un puro obstáculo formal. Este tope cuantitativo cumple una doble función

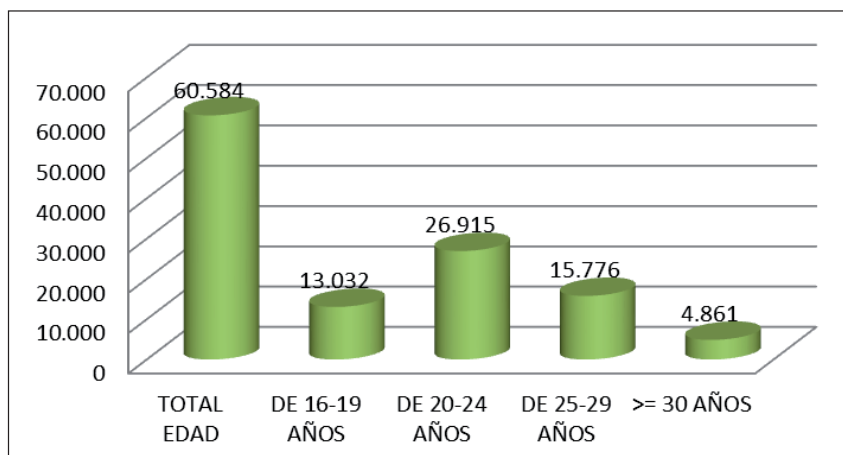
En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la eliminación del requisito temporal de la titulación no es baladí, no es una mera simplificación administrativa, o liberación de un puro obstáculo formal. Este tope cuantitativo cumple una doble función, pues de un lado pretendía evitar que las empresas abusaran de esta fórmula pensada para los recién titulados, y de otro buscaba mantener la actualización de los

conocimientos, pues más allá de un cierto periodo se devalúan al no responder al momento evolutivo de los mismos en una sociedad cambiante y donde los conocimientos avanzan de un modo acelerado. En consecuencia, de nuevo, queda claro que estos ensayos o experimentos contractuales no buscan mejorar la formación, si acaso la experiencia laboral, por lo que la inserción ocupacional aparece contaminando todo el sistema, de forma que se evita la creación de un contrato de pura inserción juvenil –que está en la base de la huelga general de 1988, como se dijo– de forma oficial, pero se filtra su causa en todas y cada una de las modalidades previstas actualmente, sin excepción.

4.2.3. Derogación de la prohibición de encadenamiento de contratos formativos

Tan evidente es para la reforma el primado de la causa de inserción ocupacional de los jóvenes sobre cualquier otra, menos si es de coherencia del sistema contractual, que tampoco ha tenido inconveniente alguno en *derogar la regla prohibitiva de encabalar o encadenar ambas modalidades de contratación formativa*. A este respecto, conviene primero recordar que si hay alguna modalidad contractual de inserción juvenil esa es la del contrato para la formación, específicamente diseñada para el subgrupo sin formación, pese a que también con las últimas reformas se desnaturalizara y se ampliara a mayores de 30 años sin formación.

Contratos para la formación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Pero celebrado un contrato para la formación y adquirida una titulación profesional, con muy buenas razones, se entendía que ya no tenía sentido racional proseguir esa experiencia a través ahora del contrato en prácticas, la otra modalidad formativa contemplada. En efecto, conforme al tenor literal anterior a la reforma del artículo 11.1 c) del ET no se podía «... concertar un contrato en prácticas con base en un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de

un contrato para la formación celebrado anteriormente con la misma empresa». Pues bien, este párrafo ha desaparecido con la reforma, en virtud de la disposición final 2.^a del RDL 4/2013, que modifica el artículo 11.1 c) del ET, texto en el que se contenía aquella prohibición.

Por lo tanto, de nuevo, «donde dije digo, ahora digo Diego», y si las dos últimas reformas anteriores a la de 2013 habían pretendido recuperar el límite al encabalgamiento de contratos temporales suspendido con el estallido de la crisis, con el RDL 4/2013 se vuelven grupas permi-

Se vuelven grupas permitiendo enlazar contratos en prácticas y de formación a un trabajador en una misma empresa

tiendo enlazar contratos en prácticas y de formación a un trabajador en una misma empresa. Esta regla es dudosa desde un punto de vista de la racionalidad jurídica, porque no parece tener sentido celebrar una modalidad contractual para experimentar una formación que ya se ha obtenido con otra cuyo objeto es mixto, formación y trabajo, salvo, claro está, la de ampliar la duración del primer contrato formativo, ahora con mejores condiciones que en el anterior, pero en todo caso devaluadas respecto de una contratación ordinaria, que es la que correspondería en coherencia. El exceso de temporalidad y de rotación y encadenamiento de contratos en nuestro sistema de relaciones laborales no ha desaparecido tras la crisis, aunque la temporalidad haya bajado sensiblemente, pero por la sencilla razón de la destrucción tan extrema de empleo generada en este quinquenio trágico ocupacionalmente hablando.

Por tanto, sigue produciendo numerosos efectos perniciosos, no solo laborales sino también en términos micro y macroeconómicos. Pero también plantea problemas en su relación con el Derecho Social Comunitario, en relación con la Directiva sobre contratación determinada 1999/70/CE. Ciertamente por su carácter formativo, esta regulación admite mayor margen de disposición del legislador.

En todo caso, más allá de la nueva acta de defunción de una prohibición legislativa orientada a mantener un mínimo de estabilidad en el empleo, hallamos un nuevo «auto-desmentido» o autocorrección de la reforma de 2012 por cuanto decía perseguir una mínima estabilidad, evidenciando que no se han alcanzado los objetivos de fomento del empleo juvenil.

4.3. LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS CONTRATOS TEMPORALES, ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES, AL SERVICIO DE LA INSERCIÓN OCUPACIONAL DE LOS JÓVENES

4.3.1. La desnaturalización legislativa del contrato eventual: El nuevo «contrato eventual de fomento de primer empleo joven»

Pero esta presión social por sacar a los jóvenes de las abultadísimas listas del desempleo –sea registrado (SPEE), sea estimado (EPA)–, ofreciendo una «primera oportunidad», según el

fin inserto en la referida Recomendación de «garantía juvenil», aun sin reparar en las disfunciones de los medios, alcanza el paroxismo en la mutación legal del «contrato eventual» ex artículo 15.1 b) del ET, por tanto formalmente temporal estructural, en un «*contrato coyuntural de fomento de primer empleo joven*». Así se desprende de la remisión que hace a lo establecido en tal norma –y en sus normas de desarrollo–, pero estableciendo como causa suficiente para su celebración la «*adquisición de una primera experiencia profesional*» –art. 12.2 a) RDL 4/2013–.

Una vez más la persecución de un más que loable objetivo se hace con un pésimo instrumento contractual, ineficaz siempre que se ha utilizado, con frecuencia cierto, en nuestro sistema: la quiebra del principio de causalidad estructural del contrato, legalizada en este caso por el único motivo de ofrecer una primera oportunidad de experiencia laboral a los menores de 30 años. Como en los casos antes analizados, la falta de experiencia no tiene que ser absoluta, pues bastará con que sea inferior a tres meses.

Una vez más la persecución de un más que loable objetivo se hace con un pésimo instrumento contractual, ineficaz siempre que se ha utilizado

La confirmación de que se está ante una completa mutación, que desnaturaliza esta modalidad contractual y la convierte en una bien diferente, de estricta inserción coyuntural de empleo, por lo que su ubicación legal no debiera ser el artículo 15 del ET, viene de la pírrica garantía de duración temporal que se da: límite mínimo de 3 meses y máximo de 6. Eso sí, se permite que pueda ampliarse hasta 12 meses a través de un convenio colectivo sectorial estatal, o en su defecto sectorial inferior –art. 12.2 c) RDL 4/2013–.

Por si fuera poca precariedad, se acepta que esta *sub-modalidad especial y coyuntural de contrato eventual* pueda celebrarse «a tiempo parcial», con la consiguiente incidencia, claro, en la reducción proporcional. Ahora bien, como en el caso ya comentado del artículo 9.4 del RDL 4/2013, se prevé un límite a esa reducción de jornada laboral, pero a diferencia de aquel, en este caso no es un límite máximo –recuérdese, el 50%–, sino un mínimo, de manera que en esta modalidad contractual la jornada laboral no puede sea inferior al 75% de la del trabajador comparable a tiempo completo ex artículo 12.1 del ET. Formalmente la razón de la muy notable diferencia de trato regulador es clara, pues mientras que con aquella sub-modalidad de contrato a tiempo parcial con causa mixta formativa del artículo 9 del RDL 4/2013 se querría asegurar esta vinculación formativa, de modo que el tiempo profesional no desborde el formativo, no existiría tal conexión en la sub-modalidad de contrato eventual para el fomento del primer empleo juvenil. Ahora bien, ya hemos visto que, bien leído, aquella actividad formativa no es una condición *sine qua non* porque es posible que ya venga dada, por lo que realmente no hay en el fondo, a nuestro entender, una suficiente coherencia reguladora entre un caso y otro.

Por si fuera poca precariedad, se acepta que esta sub-modalidad especial y coyuntural de contrato eventual pueda celebrarse «a tiempo parcial»

En todo caso, si en la citada sub-modalidad de «*contrato de trabajo a tiempo parcial-formativo*» para jóvenes descubrimos la inspiración de la propuesta empresarial de un contrato específico para jóvenes, en esta otra vemos claramente la influencia de la también citada cultura empresarial española que, conforme a la más pétrea e irracional tradición laboral, evidencia que cuando se atisba la salida de una profunda crisis de empleo, los empresarios comienzan a firmar contratos temporales, por ser los que se consideran más ajustables a eventuales nuevas coyunturas negativas, aunque el puesto se mantenga cubierto largo tiempo mediante la sucesión de contratos temporales. Pues bien, confirmando, por enésima vez, que el «hombre» siempre tropieza dos, tres... veces en la misma piedra, esta opción temporal vuelve a ser a la que fía el Gobierno la nueva –eterna– lucha contra el paro juvenil. Más que un nuevo tipo contractual, que vendría a complicar el panorama de la contratación laboral, se ha preferido, no con más racionalidad jurídico-económica, modificar las condiciones bajo las que se puede firmar el contrato eventual, el más desnaturalizado de la práctica.

Ahora la causa contractual se define solo por un perfil subjetivo no objetivo: jóvenes de menos de 30 años con nula o escasa experiencia laboral y cualquiera que sea su cualificación. En este sentido, si la configuración tradicional del contrato vinculado a «*las circunstancias del mercado*», consideradas como presupuesto objetivo del contrato eventual ex artículo 15.1 b) del ET, se ha entendido conforme a las «*circunstancias del mercado económico*» de la empresa, ahora se reinterpreta esa cláusula normativa para ligarla también a las «*circunstancias de desequilibrio subjetivo del mercado de trabajo*», con lo que queda expedita la vía para desnaturalizar por completo esa figura y metamorfosearla en una nueva figura de contrato coyuntural por razón de empleo. Una vez más la norma se define ignorando la estricta realidad de una altísima temporalidad desmesurada –si no abusiva– en el mercado laboral español.

De este modo, un «*hecho sociológico*», que evidencia la ineffectividad de la norma laboral sobre contratos, halla una vía de normalización legal por responder a otro «*hecho sociológico*», el altísimo desempleo juvenil. Y como entre «*hechos sociológicos*» y no razones jurídicas anda el juego¹⁶, la regulación solo cambiará cuando el mercado de trabajo varíe de signo, esto es, solo cuando se constate una reducción

La regulación solo cambiará cuando el mercado de trabajo varíe de signo, esto es, solo cuando se constate una reducción del nivel de paro hasta situarse por debajo del anhelado y recurrente 15 %

del nivel de paro hasta situarse por debajo del anhelado y recurrente 15%, y en los términos reglamentariamente fijados (disp. trans. 1.^a RDL 4/2013). Esta últimamente socorrida regla de Derecho laboral Transitorio, que parece tener la virtud de legitimarlo todo, evidencia que se actúa con una «norma de excepción» en el plano jurídico y de muy dudosa racionalidad en el socioeconómico.

Que no prevea incentivo económico alguno para este supuesto, pues aquí el estímulo es suficiente con la mera posibilidad de contratar esta figura tan laxamente configurada, y que sí

¹⁶ Para la crítica jurídica vid. FERRAJOLI, L.: *Derecho y garantías. La Ley del más débil*, Trotta, 1999.

establezca incentivos para la transformación en contratos indefinidos no cambia esta visión tan sombría. Una visión que aparece también deslizada por el propio Gobierno-legislador. En efecto, el apartado 4 del artículo 12 del RDL 4/2013 prevé que las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, puedan beneficiarse, una vez transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde su celebración, de una bonificación por transformar el contrato en indefinido. El derecho a tal bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social se concreta en 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años, *siempre que la jornada pactada sea al menos del 50% de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable*. Si el contrato se hubiera celebrado con una mujer, la bonificación por transformación será de 58,33 euros/mes (700 euros/año).

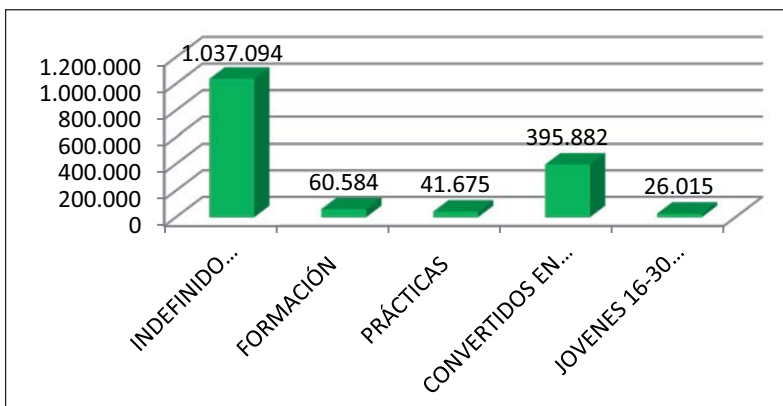
La escasa confianza del legislador en que este tránsito optimizador se vaya a dar aparece claramente reflejado en el reconocimiento de que la indefinición pueda lograrse pero, eso sí, a tiempo parcial, no a tiempo completo

Ahora bien, de un lado, la escasa confianza del legislador en que este tránsito optimizador se vaya a dar aparece claramente reflejado en el reconocimiento de que la indefinición pueda lograrse pero, eso sí, a tiempo parcial, no a tiempo completo. Por eso, cuida de establecer una mínima garantía de suficiencia salarial, de modo que la bonificación solo se produzca cuando el contrato indefinido pero parcial de conti-

nuación del eventual originario al menos sea del 50%. De otro, tampoco confía mucho el Gobierno-legislador en que la conversión vaya a ser muy duradera, por lo que la exigencia de que mantenga el nivel de empleo solo alcanza a un año (art. 12.5 RDL 4/2013).

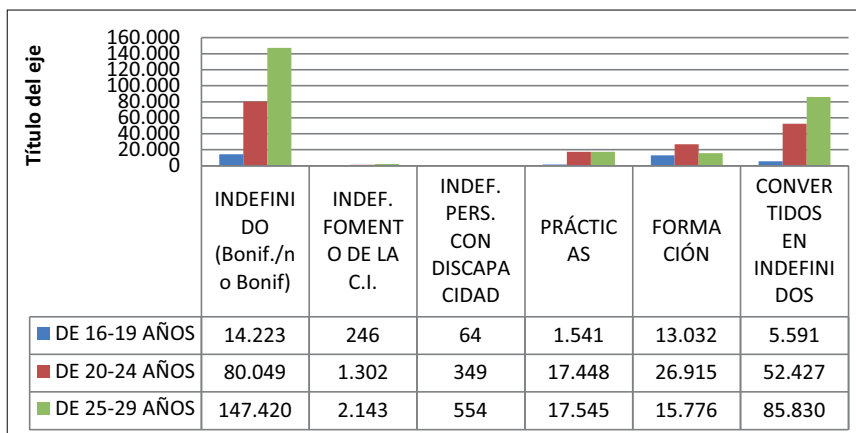
La realidad estadística muestra que no suelen ser los colectivos de jóvenes los que más se benefician de la estabilidad en el empleo, ni de origen ni tras la primera experimentación.

Contratos 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Principales contratos a jóvenes 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

4.3.2. El nuevo incentivo a la inserción laboral de jóvenes en riesgo de exclusión social por las empresas de inserción [art. 14.1 b) RDL 4/2013]

Mucho más coherente y racional es el otro incentivo que contempla a una modalidad contractual coyuntural o de fomento de empleo, bien justificada por el perfil subjetivo del trabajador beneficiario, pues se trata de jóvenes en riesgo de exclusión social, por lo que no solo tienen un estigma ocupacional sino también factores de vulnerabilidad social. En este caso, se prevén bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social aplicables a las «empresas de inserción» en los supuestos de contratos de trabajo suscritos con personas menores de 30 años en situación de exclusión social incluidas en el artículo 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. La cuantía del incentivo es de 137,50 euros/mes (1.650 euros/año) durante toda la vigencia del contrato o durante tres años, en caso de contratación indefinida. Estas bonificaciones no serán compatibles con las del artículo 16.3 a) de la Ley 44/2007.

4.4. LA MULTIPLICACIÓN DE NUEVAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN LABORAL INDEFINIDA: ¿LA CONSTATAción DE UN FRACASO?

4.4.1. La sub-especie *iuris* de contrato indefinido a un joven por microempresarios

Ciertamente, no olvida por completo el texto legal la referencia que hiciera en la EM a la necesidad de promover la «estabilidad en el empleo» de los jóvenes. Por eso, si bien en medio

de esa mirada de modalidades contractuales temporales, complementadas con el ingrediente flexibilizador del tiempo parcial, que mantendrán alimentada la referida cultura empresarial española de contratación temporal, no excluye la incorporación de una nueva modalidad de fomento de contratación indefinida para los jóvenes en el artículo 10 del RDL 4/2013. Esta se suma a las diversas ya existentes previamente –la ordinaria no incentivada ex art. 15.8 ET; la de fomento de empleo indefinido para apoyo a emprendedores ex art. 4 Ley 3/2012; art. 2 Ley 43/2006–.

El Gobierno-legislador nos aporta, pues, un nuevo factor de complejidad, ahora en el ámbito de las modalidades de contratación indefinida, cuando, paradójicamente, tan solo un año antes, con la reforma de 2012, se aspiraba a justo todo lo contrario, a su simplificación, tanto normativa como de práctica contractual. Conforme al artículo 10.1 del RDL 4/2013, los ahora llamados «microempresarios», que son los que tienen una plantilla laboral de menos de 10 trabajadores –esto es, igual o inferior a 9 en el momento de la contratación–, así como los autónomos, podrán celebrar un contrato indefinido, *a tiempo completo o parcial*, con jóvenes desempleados que tengan 29 o menos años –«menores de 30»–, *beneficiándose de una reducción del 100 %* de la cuota por contingencias comunes y durante el primer año de contrato.

La principal característica de esta nueva modalidad de contrato fijo o indefinido para jóvenes está en la dimensión ocupacional de la empresa contratante

Vemos, pues, que la principal característica de esta nueva modalidad de contrato fijo o indefinido para jóvenes está en la dimensión ocupacional de la empresa contratante, de modo que si para la prevista en el artículo 4 de la Ley 3/2012 la figura del emprendedor a apoyar se identi-

ficaba con pequeñas pero también medianas empresas, pues el umbral ocupacional se situaba en 49 trabajadores, aquí se especifica más y se concreta en las «microempresas». Una vez más, los aspectos «subjéctivos», esto es, las condiciones de los contratantes, ahora del lado empresarial, determinan la existencia de modalidades diferenciadas, o sub-modalidades, de modo que aparece como un instrumento para fomentar la creación de empleo joven por parte de las empresas de menores dimensiones. Del lado laboral, además de la edad, se exige que no haya habido vinculación anterior entre el empresario y el trabajador.

En consecuencia, se van a producir aspectos de concurrencia –contrato para pequeñas empresas–, y otros, de diferenciación, entre ambas modalidades de contratos de fomento del empleo indefinido juvenil, por lo que cuida la nueva regulación de establecer una adecuada coordinación entre ellas, para lo que lisa y llanamente excluye su complementariedad o concurrencia. En suma, la celebración de la modalidad prevista en el artículo 4 de la Ley 3/2012 excluye el régimen del artículo 10 del RDL 4/2013, al igual que sucede con los fijos discontinuos y con los contratos indefinidos bonificados para determinados colectivos previstos en el artículo 2 de la Ley 43/2006 y que mantienen su vigencia contribuyendo al caos más absoluto en esta materia y que lejos de solucionarse se complica por momentos –aquel precepto contempla el incentivo para la contratación indefinida de personas con discapacidad; víctimas de violencia de género; víctimas de violencia terrorista y trabajadores en situación de exclusión social–. Aunque la reducción de la cuota

prevista se aplica al primer contrato de este tipo celebrado por la microempresa, es posible que se beneficie con otro si el primero celebrado se extingue antes de tiempo por causas no imputables al empresario o en el periodo de prueba, limitándose el total bonificado a un año –apdo. 5–.

Precisamente, para la aplicación del beneficio, la empresa deberá mantener en el empleo al trabajador contratado al menos 18 meses desde la fecha de inicio de la relación laboral, salvo que el contrato se extinga por causa no imputable al empresario o por resolución durante el periodo de prueba (apdo. 4). Asimismo, deberá mantener el nivel de empleo en la empresa alcanzado con el contrato bonificado durante, al menos, un año desde la celebración del contrato.

A la vista de la radical exclusión de compatibilidad alguna entre ambas modalidades –art. 10.2 a) RDL 4/2013–, y pese a lo incómoda que resulta para el Gobierno esta cuestión, cabe preguntarse de nuevo por el sentido de incluir una nueva modalidad de contratación indefinida para unos colectivos, tanto laboral –menores de 30 años–, como económico –menores de 10 trabajadores–, ya incluidos en la que se supone la modalidad de contratación indefinida más atractiva –periodo de prueba muy dilatado y «potente» e incentivos fiscales importantes– de las recogidas hasta el momento en nuestro sistema. A este respecto, aunque la estadística pone de relieve un mayor uso a favor de los jóvenes menores de 30 años respecto de los mayores, su dimensión cuantitativa es tan limitada que queda clara su insuficiencia.

A la vista de la radical exclusión de compatibilidad alguna entre ambas modalidades, cabe preguntarse de nuevo por el sentido de incluir una nueva modalidad de contratación indefinida

De todas formas, no será esta la única modalidad nueva de contratación indefinida incorporada, todavía el legislador nos reserva más sorpresas.

4.4.2. El «contrato indefinido de solidaridad intergeneracional invertido»

En efecto, el artículo 11 del RDL 4/2013 recoge una nueva «sub-modalidad» de contratación de «primer empleo» muy curiosa, a nuestro entender, y muy bien intencionada, sin duda, otra cosa será su éxito práctico. Nos referimos a *la igual reducción del 100 % de las cuotas de seguridad social por contingencias comunes durante un año* que prevé, en términos análogos a la anterior modalidad referida, para la contratación no de trabajadores jóvenes, como sucede en la anterior, sino para la contratación por emprendedores jóvenes de trabajadores maduros. Más concretamente, el artículo 11.1 del RDL 4/2013 prevé tal incentivo o beneficio social en todos los casos en que *«los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años»*, que no tengan ningún asalariado a su cargo, *contraten por primera vez, de forma indefinida*, sea a tiempo completo sea a tiempo parcial, *a personas desempleadas de edad igual o superior a 45 años* e inscritas como demandantes de empleo durante al menos un año en un periodo de 18 meses, o bien procedan del programa PREPARA.

A la vista de estos condicionantes subjetivos, **esta modalidad puede llamarse «contrato indefinido de solidaridad intergeneracional inverso»** o invertido, porque hasta ahora ese tipo de contratos, como *el de relevo* ex artículo 12.7 del ET¹⁷, implicaba una relación de solidaridad que partía del trabajador maduro que se jubilaba de un modo parcial para favorecer la inserción de un desempleado, o de un trabajador temporal, por lo común más joven que el trabajador relevado. Una línea de incentivo contractual muy interesante en estos tiempos, como prueba que nuestro vecino del «Norte», Francia, cuyo sistema de contratación múltiple a favor de un primer empleo hemos tratado de imitar o «copiar», cuando allí se ha evidenciado ya el fracaso del mismo, haya incorporado como novedad el llamado «contrato de generación»¹⁸. Esta nueva modalidad contractual combina el acceso al empleo de los jóvenes con el mantenimiento de las personas de edad avanzada, apoyado con incentivos económicos por parte de los servicios públicos con el objeto de permitir combinar la inserción juvenil a través de contratos de duración indefinida para menores de 26 años –en algunos supuestos puede llegar a los 30 años–, con el mantenimiento de un empleado «sénior» –de más de 57 años de edad, aunque en ocasiones se reduce a 55 años–. En palabras del propio texto legal se trata de «*facilitar la inserción duradera de los jóvenes en el empleo mediante el acceso a un contrato de duración indeterminada, favorecer la admisión y el mantenimiento en el empleo de los trabajadores de edad, y asegurar la transmisión de los conocimientos y competencias*».

Igualmente expresa una idea que resulta muy persuasiva para plantear una relación más justa y eficiente entre los diferentes colectivos de desempleados y que resultará muy útil para entender la nueva modalidad española de «*contratos de solidaridad intergeneracional*». Así, se dice, con la belleza poética tan típica del país inventor de la única revolución liberal que se ha tenido verdaderamente en la historia, que «el contrato de generación ofrece un cambio de perspectiva: **ver a los jóvenes como una oportunidad y como una inversión para la empresa y reconocer el valor de los trabajadores mayores**, conocedores de todas las edades de la vida y con una experiencia valiosa para cualquier organización. Más que una u otra categoría, es la alianza de las generaciones la que dará fuerza a la economía y a la sociedad francesa (...) El contrato es una innovación que forma parte de la lucha del gobierno por el empleo... El contrato de generación está dirigido a todos los jóvenes y a todas las empresas».

Pues bien, con esta nueva modalidad de contratación indefinida¹⁹ sucede lo contrario, serían los emprendedores jóvenes los que proyectarían su iniciativa económica a favor de los trabaja-

¹⁷ Recuérdese que esta modalidad se ha modificado profundamente por la disposición final 1.ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. A su vez, este régimen legal ha sido también afectado sustancialmente por el artículo 9 del RDL 5/2013, que introduce nuevas modificaciones en los apartados 6 y 7 del artículo 12 del ET.

¹⁸ *Loi núm. 2013-185, de 1 de marzo*, aprobada el 14 de febrero y publicada en el Diario Oficial el pasado 3 de marzo una vez que el Conseil Constitutionnel se pronunció sobre un recurso interpuesto contra dos artículos de la misma y que no afectan a la modalidad contractual. Esta ley tiene su origen, como ejemplo de legislación negociada, en el acuerdo interprofesional suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales el 19 de octubre de 2012.

¹⁹ La regulación de los diferentes aspectos relevantes de la misma coincide con la previsión del contrato de duración indefinida a favor de los jóvenes menores de 30 años y por microempresas. Así, se exige la misma garantía de con-

dores maduros. Son estos, en realidad, los que menos oportunidades tienen de hallar empleo una vez lo pierden, de modo que siendo un colectivo con bastante menor porcentaje de desempleo, sin embargo, sus posibilidades de reinserción son notablemente menores, porque el mercado ya no los considera «productivos», amortizándolos como «activos empresariales».

Una situación degradante todavía peor para el colectivo de los mayores de 55 años, convertidos en colectivo «priorizado» para las políticas de empleo una vez, eso sí, que, cruel ironía, se les ha reducido la protección social (disp. adic. 8.^a RDL 5/2013).

Con la nueva modalidad de contratación indefinida sucede lo contrario, serían los emprendedores jóvenes los que proyectarían su iniciativa económica a favor de los trabajadores maduros

5. NOVEDADES EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL: «¿UN QUIERO PERO NO PUEDO?»

Finalmente, el Capítulo IV del Título I incorpora medidas relacionadas con lo que llama «la mejora de la intermediación laboral», sin duda un ámbito de extremado déficit de nuestro mercado de trabajo y cuya reforma profunda, no solo normativa sino de eficacia, se lleva más de tres décadas proponiendo, sin éxito. La «modernización» de los servicios de intermediación, curiosamente palabra que esta reforma no utiliza, a diferencia de todas las anteriores, aparece más como un objeto del deseo que como una capacidad de respuesta realista por parte de nuestros gobernantes. En todo caso, es evidente que la eficacia de los servicios de intermediación no es la principal baza para acabar con el masivo desempleo español, pero una mejora efectiva de la misma sí que permitiría dar una ágil cobertura a puestos vacantes, tanto en España como en otros países de la UE y con los que ya configuramos un auténtico «mercado único de empleo». La reforma 2013 tiene bien identificado el problema, pero de nuevo ensaya respuestas muy limitadas. Alguna de

Algunas respuestas son novedosas, otras, en cambio, son recurrentes, como la mejora del sistema de información ocupacional, siempre perseguida en cada reforma y todavía no realizada

ellas es novedosa, como la incidencia en el sector de la contratación pública, evocando la cuestión de las «cláusulas sociales» de empleo, si bien ofrece un perfil muy limitado. Otras, en cambio, son recurrentes, como la mejora del sistema de información ocupacional, siempre perseguida en cada reforma y todavía no realizada, situándose

tinuidad en el empleo limitada en el tiempo –18 meses–, salvo que la extinción responda a razones no imputables al empleador –o por resolución del periodo de prueba–. Igualmente se limita el beneficio a un contrato, pero se puede extender a otro si la extinción del primero obedece a tales supuestos no imputables al empleador y siempre con el límite de 12 meses de beneficio (apdo. 3 art. 11 RDL 4/2013).

la mayor novedad en la garantía autoritaria de cumplimiento que prevé, confirmando la combinación de liberalismo y autoritarismo típica de las reformas desde 2012.

De esta perspectiva de mejora de la intermediación laboral, en un plano de estricta *cooperación entre diversas Administraciones públicas y los empresarios* articulada a través de convenios, se incluye una modificación del Texto refundido de la [Ley de Contratos del Sector Público](#) –LCSP–, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que permitirá al SPEE y a los órganos de contratación competentes de las comunidades autónomas, y de los organismos y entidades dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo, concluir de forma conjunta **acuerdos marco** sobre las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de servicios que se consideren oportunos para facilitar a los Servicios Públicos de Empleo la intermediación laboral. A este respecto, la nueva disposición adicional 32.^a de la LCSP prevé que se puedan concluir acuerdos marco *«con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas definidos en los convenios... para facilitar a los Servicios Públicos de Empleo la intermediación laboral y que se pretendan adjudicar durante un periodo determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada»*.

Esta conclusión conjunta de **«acuerdos marco de intermediación laboral»** se realizará con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo II del Título II del Libro III y previa adopción del correspondiente convenio de colaboración entre el SPEE y las comunidades autónomas o las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo. En cambio, no podrán ser objeto de acuerdos marco *«las actuaciones de intermediación laboral que puedan preverse en los procedimientos de selección de personal laboral temporal por parte de las Administraciones Públicas»*. En este caso la intermediación deberá realizarse de forma exclusiva y directa por los correspondientes Servicios Públicos de Empleo.

En segundo lugar, con una análoga perspectiva de cooperación, ahora estrictamente entre Administraciones públicas competentes en esta materia, pero incorporando tanto una perspectiva liberal de eliminar trabas que obstaculicen la rápida cobertura de los puestos de trabajo disponibles permitiendo que cualquier persona tenga conocimiento de las ofertas de empleo, cuanto la referida dimensión autoritaria, previendo formas expeditivas para un eventual incumplimiento de aquel deber de cooperación, se prevé la integración de toda la información disponible en un **Portal único de Empleo**. A través de él se quiere ofrecer un Sistema de Información capaz de garantizar tanto (1) la *transparencia* del mercado de trabajo, con la difusión completa y en tiempo útil de la misma a todos los ciudadanos, empresas y Administraciones públicas cuanto (2) la no menos recurrentemente invocada *«unidad de mercado»*.

Por ello se prevé que los Servicios Públicos de Empleo registren todas las ofertas y demandas de empleo en la base de datos *del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo* regulado en la [Ley 56/2003, de 16 de diciembre](#), de Empleo, que experimenta dos reformas. Por la primera, se da nueva redacción a la letra b) de su artículo 8.2, a fin de asegurar que exista una

base de datos común, constituida como Portal Único de Empleo, que posibilite la difusión de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio del Estado, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo, respetando lo establecido en la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre](#), de Protección de Datos de Carácter Personal. Para ello, los Servicios Públicos de Empleo registrarán todas las ofertas y demandas de empleo en las bases de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, al tiempo que, como es obvio, deben garantizar que constituyen objeto de adecuada difusión social.

Sin perjuicio de reseñar lo voluntarioso y loable de este propósito, no es posible dejar de evidenciar lo sorprendente que resulta que a esta altura del tiempo esta cuestión siga sin estar bien resuelta. Un retraso que llama más la atención en un espacio integrado europeo y con una larga tradición de programas orientados a facilitar esa plena transparencia, exigencia a su vez para una adecuada movilidad laboral en el conjunto de la Unión. A este respecto, no es baladí poner de relieve recientes iniciativas orientadas a lograr ese objetivo, como la llamada «*Tu primer trabajo EURES*». Es una iniciativa de movilidad laboral destinada a facilitar a los jóvenes la consecución de empleo, y a ayudar a las empresas a encontrar trabajadores en cualquiera de los 27 Estados miembros de la UE. Es una de las acciones clave programadas desde la UE con el objetivo de abordar el desempleo juvenil e impulsar la movilidad laboral de los jóvenes en el marco de la iniciativa de Europa 2020 Juventud en movimiento, así como de la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud²⁰.

El objetivo de cara a 2012-2013 es proporcionar ayuda financiera directa a unos 5.000 jóvenes –entre 18 y 30 años, inclusive– para que encuentren empleo en cualquier país de la UE distinto de su país de residencia. El programa se refiere a la primera oportunidad de empleo

El objetivo de cara a 2012-2013 es proporcionar ayuda financiera directa a unos 5.000 jóvenes –entre 18 y 30 años, inclusive– para que encuentren empleo en cualquier país de la UE distinto de su país de residencia

pero ofrecida en otro país de la UE para cualquier joven solicitante de empleo o que desee cambiar de puesto de trabajo con la ayuda de acciones de movilidad laboral. Recibe la denominación de EURES porque está previsto que pase a formar parte de las actividades del *portal EURES* como agente intermediador perteneciente a los Servicios Públicos de Empleo del conjunto de los Estados.

²⁰ COM (2010) 477 final de 15 de septiembre de 2010 y COM (2011) 933 de 20 de noviembre de 2011.

Las ayudas para los jóvenes se concretan en lo establecido en la siguiente tabla:

Ayuda a demandantes de empleo jóvenes para entrevistas en otro Estado miembro de la UE

País de destino	Importe (€)		Norma de asignación	Obligación de informar
	Distancia	Distancia > 500 km		
Cualquiera de los 27 Estados miembros de la Unión Europea	200,00	300,00	Automática (antes de que tenga lugar la entrevista de trabajo en el país de destino)	Declaración firmada por el demandante de empleo móvil

Para las empresas –menores de 250 trabajadores– los importes a tanto alzado de la subvención serían los siguientes:

Importes aplicables a programas de investigación en pymes de trabajadores jóvenes contratados ^(*)

	Formación inicial básica (euro)		Formación inicial completa (euro)		Norma de asignación	Obligación de informar
	I	II	III	IV		
	N.º de trabajadores		N.º de trabajadores			
País contratante	1 – 5	> 5	1 – 5	> 5		
Austria	810	650	970	810	Condicional: necesidad de solicitar financiación y aportar una lista de comprobación de cursos	Copia del plan de formación + declaración/ listas firmadas por los participantes del curso o copia firmada del impreso de inscripción en el curso .../...
Bélgica	770	620	920	770		
Bulgaria	500	400	600	500		
Chipre	660	530	790	660		
República Checa	590	470	710	590		
Dinamarca	1.000	800	1.200	1.000		
Estonia	590	470	710	590		
Finlandia	860	690	1.030	860		
Francia	830	660	990	830		
Alemania	740	590	890	740		
Grecia	720	570	860	720		
Hungría	520	420	620	520		

País contratante	Formación inicial básica (euro)		Formación inicial completa (euro)		Norma de asignación	Obligación de informar
	I	II	III	IV		
	N.º de trabajadores		N.º de trabajadores			
	1 – 5	> 5	1 – 5	> 5		
.../...						
Irlanda	800	640	960	800		o plan de formación detallado firmado por el instructor/firmado o proveedor de cursos u otro documento equivalente
Italia	780	620	940	780		
Letonia	530	420	640	530		
Lituania	530	420	640	530		
Luxemburgo	770	620	920	770		
Malta	650	520	780	650		
Países Bajos	750	600	900	750		
Polonia	520	420	620	520		
Portugal	650	520	780	650		
Rumanía	500	400	600	500		
Eslovaquia	580	460	700	580		
Eslovenia	650	520	780	650		
España	700	560	840	700		
Suecia	860	690	1.030	860		
Reino Unido	830	660	1.000	830		

(*) Importes por trabajador contratado

No existen datos de su impacto real en los diversos Estados, o al menos no se conocen. Pero algo sí sabemos. Como siempre, el caso de España es singular, porque lejos de acelerar –este país que tiene un Gobierno que todo lo aprueba con carácter de urgencia y va ahora casi a real decreto-ley por semana– la publicación de las ayudas acogidas al programa, la regulación que ha ofrecido hasta

Las solicitudes presentadas hasta la fecha están sin tramitar por problemas de procedimiento y burocracia, que llegan a concretarse en los errores en los formularios

ahora está siendo totalmente inefectiva. Las solicitudes presentadas hasta la fecha están sin tramitar por problemas de procedimiento y burocracia, que llegan a concretarse en los errores en los formularios. Teniendo en cuenta que la iniciativa expira a finales de año, parece que el millón de euros presupuestado para las ayudas peligrará, pues pasará a remanentes del ejercicio siguiente.

En suma, una cosa es lo que se dice y se quiere hacer y otra lo que se hace. Pero para el caso de que quienes incumplan sean «las otras Administraciones», esto es, las comunidades autónomas, el Gobierno-legislador les ha reservado una poco grata sorpresa, a fin de asegurar que no es un acto de –buena– fe solo su compromiso con el nuevo sistema de información, sino una realidad asegurada mediante la disuasión que supone perder los fondos librados a tal fin. En efecto, siguiendo una pauta general en la actual relación entre la Administración central del Estado y la autonómica, amenazando aquella constantemente a esta con la pérdida de subvenciones si no se adecuan plenamente a los designios del Gobierno, el nuevo artículo 14.3 de la **Ley de Empleo** prevé una especial garantía de cumplimiento efectivo. Así, «con carácter previo al libramiento de los fondos que en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se destinen a posibilitar las funciones de intermediación laboral, sin barreras territoriales» –en los términos del art. 7 bis c) de la Ley de Empleo–, el SPEE «*comprobará el cumplimiento por parte de los Servicios Públicos de Empleo de lo establecido en el apartado 2.b) del artículo 8*».

Una vez ejercida esa nueva potestad de verificación previa del cumplimiento pueden ocurrir dos cosas. O que el SPEE entienda que ha cumplido, en cuyo caso procederá al reparto de los fondos correspondientes, o que concluya una eventual inobservancia del compromiso. En este caso, detectado «el incumplimiento de esta obli-

Detectado «el incumplimiento de esta obligación por parte de alguna comunidad autónoma, no procederá al abono de las cantidades debidas en tanto no se subsane esta situación»

gación por parte de alguna comunidad autónoma, *no procederá al abono de las cantidades debidas en tanto no se subsane esta situación*». A estos efectos, y para evitar situaciones negativas, el SPEE tendrá la deferencia de «comunicar» a las comunidades autónomas que se encuentren en esta situación la necesidad de subsanar el incumplimiento detectado. No es labor nuestra indagar en los muchos problemas jurídicos, y político-institucionales por supuesto, que atesora una previsión de este tipo, que muta en una relación de autoridad coercitivamente impuesta, siquiera sea por el efecto disuasorio que tiene la amenaza de sanción, lo que debe ser una relación de cooperación de buena fe. Tan solo dejamos reflejada como también en el ámbito del empleo aparecen estos tics autoritarios.

Precisamente, este mismo Real Decreto-ley recoge reglas relativas a la capacidad que tiene el Gobierno central de «retener» recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas en régimen común –todas menos Navarra y País Vasco– en caso de incumplimiento de sus planes de ajuste en el marco del Fondo previsto para pago a proveedores –art. 15 **RDL 21/2012, de 13 de julio**, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero–. Recientemente se ha vivido un caso singular al respecto en relación con las comunidades autónomas que no han cumplido el objetivo de déficit asignado para el año 2012 y a las que se ha «amenazado» con la pérdida de ayudas de carácter sanitario, como la formación en trasplantes, auténtica joya de España en materia de solidaridad, con un modelo envidiado e imitado por todo el mundo.

Finalmente, también en este ámbito de la intermediación laboral, aunque sea muy problemática técnicamente tal ubicación, como se advirtió más arriba, debemos mencionar la tercera de

las novedades que presenta el RDL 4/2013 a tal fin. Nos referimos, cómo no, a la nueva llamada que se hace a la cooperación e implicación de las ETT con la dinamización del mercado de trabajo. Si en la reforma de 2010 se abrió la vía a las agencias de colocación privada con ánimo de lucro, y en la de 2012 se atribuyó a las ETT esa condición, primero sin seguir el procedimiento de autorización específico –RDL 3/2012–, y luego exigiéndoles que lo actuaran –Ley 3/2012–, culminando su conversión en las únicas entidades mercantiles o «empresas de servicios integrales de empleo», ahora se les autoriza a realizar contratos para la formación y el aprendizaje y ponerlos, bajo esta modalidad de contrato, a disposición de las usuarias.

A tal fin, la disposición final 3.^a del RDL 4/2013 modifica la [Ley 14/1994](#) para incluir esa habilitación para celebrar contratos de puesta a disposición entre una ETT y una empresa usuaria en los mismos términos en que esta puede contratar para la formación y el aprendizaje –arts. 6.2 y 10.2–. Incluyendo esta referencia en todos los preceptos relativos al definir las modalidades de contrato de trabajo a celebrar por esta vía indirecta –art. 7.1 para la duración; nuevo apartado 3 bis del art. 12 para atribuirle las obligaciones formativas a las ETT en el ámbito del art. 11.2 ET–. Por su parte, la disposición final 4.^a modifica el [Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre](#), por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, al mismo fin, añadiendo un artículo 6 bis y una modificación del artículo 20.1 para asegurar que es la ETT la que asume buena parte de, si no toda, la carga formativa, dejando a la empresa usuaria solo la obligación de que designe un tutor para actuar como interlocutor con la ETT. La mera lectura de esta atribución pone de relieve una vez más que en estos contratos la causa formativa es secundaria, tan solo importa su capacidad de insertar a una persona en el mercado y sacarla de las humillantes listas de desempleo. De nuevo el dominio del gobierno del número, más que el de las personas.

La mera lectura de esta atribución pone de relieve una vez más que en estos contratos la causa formativa es secundaria, tan solo importa su capacidad de insertar a una persona en el mercado y sacarla de las humillantes listas de desempleo

6. UNA BREVE MIRADA AL EXTERIOR: ¿QUÉ HACEN LOS DEMÁS PARA GARANTIZAR LA INSERCIÓN JUVENIL EN EL MERCADO DE TRABAJO?

Aunque en materia socio-laboral y de mercado de trabajo la cultura, las tradiciones y los sistemas institucionales de empleo marcan significativamente cada situación, por lo que no es posible trasladar sin más la experiencia de unos a los otros, es evidente que en un mundo tan globalizado económica, y ya también ocupacionalmente, como este, necesitamos conocer qué sucede a nuestro alrededor, máxime en un espacio económico e institucional integrado como el europeo. En este sentido, tuvimos la ocasión de reseñar cómo la Garantía Juvenil de la Recomendación europea tiene su origen

en experiencias relativamente exitosas de países del Norte. Por tanto, una rápida mirada al exterior puede ayudar a entender no solo que hay otro modo de hacer las cosas, sino también sus limitaciones y, en todo caso, la necesidad siempre de no limitarse a «copiar» o «emular» lo que hacen los demás.

A este respecto, conviene recordar que el programa para el establecimiento de una Garantía Juvenil tiene su origen en **Finlandia**. Dentro de las medidas que este Gobierno establece para los jóvenes, se diseña y presenta como un proyecto de corte innovador la «*Garantía Social para los Jóvenes*». Una de las cuestiones sobre las que más hincapié se hizo fue en la dotación de un número específico de puestos de formación y capacitación, además de oportunidades de empleo, de manera que constituyan un conjunto coherente de servicios y oportunidades, para que los jóvenes puedan participar activamente en la sociedad. Para la puesta en marcha y el éxito de este proceso se precisa que se comparta la responsabilidad de manera solidaria entre las autoridades, las empresas y las organizaciones y los jóvenes. El procedimiento a aplicar al proyecto de Garantía Social para los jóvenes está basado en un modelo denominado «*Public-Private-People-Partnership-model*» –un modelo de participación y colaboración público-privado–, en el que los jóvenes se convierten en agentes activos en la configuración de sus expectativas de futuro.

El programa está dirigido a los jóvenes que hayan completado la educación secundaria, estén inscritos como demandantes de empleo y no participen en ninguna actividad. En lo que se refiere a los jóvenes que no tienen el título en educación secundaria –110.000 en Finlandia y de ellos unos 40.000 «ni nis», por tanto fuera del mercado de trabajo–, la propuesta es el establecimiento de un programa de capacitación de tiempo limitado durante el periodo 2013-2016. El resultado final es que en torno al 18% de los jóvenes fineses está en paro.

En cambio, *Suecia*, que también tiene un programa análogo, no es aquí, curiosamente, un ejemplo. La proporción más alta de desempleo en jóvenes frente al desempleo general en los países de la OCDE se encuentra en Suecia. El desempleo entre los menores de 24 años en Suecia es del 24,2%, lo que supone cuatro veces la tasa de desempleo que se sitúa en un 6%. El promedio para el tramo de edad comprendido entre 25-64 años es del 6,1%²¹. Tanto los empleadores como la Federación de Sindicatos de Suecia (LO) están de acuerdo en que el sistema educativo es en parte culpable. Son demasiados los jóvenes que se gradúan sin las habilidades necesarias para salir al mercado de trabajo, en parte por sus propias decisiones. Además los jóvenes no tienen apenas oportunidades para obtener experiencia en el mercado de trabajo. El origen de esta inadaptación se debe a cambios estructurales en el mercado de trabajo, desde los inicios de la crisis y que parten tanto de la revolución tecnológica como de las nuevas exigencias en cuanto al grado y tipo de formación. Los grandes grupos económicos suecos han disminuido y son las pequeñas y jóvenes empresas las que generan empleo, pero también las que tienen menos posibilidades de formar a las personas.

²¹ <http://www.unric.org/es/desempleo-juvenil/277-suecia-la-mayor-proporcion-de-desempleo-juvenil>

La existencia de desacuerdos sobre la manera de combatir el desempleo juvenil entre los distintos agentes del mercado de trabajo tampoco favorece el establecimiento de políticas adecuadas y efectivas. La unión de empleadores de Suecia exige más flexibilidad y salarios más bajos. Los sindicatos por el contrario quieren más subvenciones para crear empleo para los jóvenes que llevan mucho tiempo en el desempleo. Y a esto se suma el que los problemas apuntados de formación en los jóvenes hacen que haya un grupo creciente de jóvenes que no son atractivos para el mercado de trabajo, con las consecuencias subsiguientes de coste para la sociedad, pero también para las personas.

La existencia de desacuerdos sobre la manera de combatir el desempleo juvenil entre los distintos agentes del mercado de trabajo tampoco favorece el establecimiento de políticas adecuadas y efectivas

Con esta situación en el país nórdico, la agencia sueca de empleo ha lanzado una extraña campaña para estimular a los jóvenes suecos a que busquen trabajos de verano en España y Grecia, países que no se caracterizan precisamente por tener la mejor oferta para los jóvenes. La mayoría de los puestos de trabajo que se ofrecen se encuentran en el sector de la hostelería y en el de entretenimiento. Estos trabajos se canalizan a través de los Servicios Públicos de Empleo Europeos

La agencia sueca de empleo ha lanzado una extraña campaña para estimular a los jóvenes suecos a que busquen trabajos de verano en España y Grecia, países que no se caracterizan precisamente por tener la mejor oferta para los jóvenes

y su red EURES, que está en contacto con las empresas que ofertan estos empleos. A través de este sistema se pretenden cubrir cientos de puestos de trabajo en Grecia, España, Italia y Chipre, donde tienen a los turistas suecos como principales destinatarios. Estos puestos se «comercializarán» en un evento especial organizado por la agencia de empleo del país y EURES, en la ciudad de Malmö.

Noruega, sin embargo, es una tierra prometida para aquellos que estén dispuestos a trabajar. Con una tasa de desempleo juvenil del 7% y una tasa de desempleo general del 2,8%, el ministro de Trabajo quiere atraer a trabajadores cualificados a Noruega. En enero de 2012 la oferta de puestos de trabajo en este país era de más de 25.000, lo que en datos del Ministerio de Trabajo noruego supone un incremento del 12% desde enero de 2011. Noruega está siendo uno de los destinos elegidos por los trabajadores españoles y también griegos, dos de los países con una tasa más alta de desempleo juvenil, que buscan en aquel país oportunidades que les permitan el acceso al mercado de trabajo. Incluso se habla de «inmigración masiva»²², porque los extranjeros constituyeron

²² GUNNAR SALVANES, K.: *Good Skills in Bad Times: Cyclical Skill Mismatch and the Long-Term Effects of Graduating in a Recession*.

http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=6820

el 15 % de la mano de obra de Noruega en 2011, según cifras oficiales. Se espera que siga aumentando en el futuro.

La política de este país está convencida de que el empleo es la acción más importante para luchar contra la pobreza. Los jóvenes en Noruega suelen conseguir un empleo, pero aun así, existe una acusada preocupación por los que se quedan fuera del mercado de trabajo, que suelen coincidir con los que no finalizan una formación reglada, puesto que el convencimiento general es que la educación es la clave para la inserción. Estas conclusiones, por otro lado, coincidentes con el sentir general se expresan en el último Informe Mundial de la Juventud²³, publicado por Naciones Unidas, pero en él también se afirma que los jóvenes se preguntan por qué solo cuenta la experiencia reglada, ¿qué pasa con la experiencia que te da la vida? Este matiz no se llega a tener en cuenta en ninguno de los programas que incentivan el empleo de los jóvenes, y quizá sería una variable a considerar.

Por su parte, otros países, como *Suiza*, y en imitación del mismo Reino Unido, prefieren poner el acento en la revisión de los sistemas de formación profesional. Ciertamente, Suiza no está dentro de la UE, pero sí está sirviendo de guía a diversos países de la Unión. Del total de los jóvenes suizos, dos tercios inician un aprendizaje teórico-práctico en empresas, después de la enseñanza obligatoria. Este modelo dual compagina trabajo y formación teórica, y es *reputado por ser capaz de integrar a los jóvenes profesionales en el mundo laboral*.

En los últimos años, han aumentado constantemente los puestos de aprendizaje, hasta alcanzar el umbral de los 80.000 en abril de 2012. Existen 230 formaciones básicas, pero no siempre satisfacen la demanda: a muchos jóvenes les cuesta encontrar un puesto de aprendizaje en el sector que han elegido. Los puestos en el ámbito sanitario, la venta al detalle y la formación comercial son los más codiciados.

Frente al elevado índice de desempleo juvenil, Reino Unido se ha mostrado como el país más interesado en adoptar el sistema suizo que combina formación teórica y práctica en una empresa

Frente al elevado índice de desempleo juvenil, Reino Unido se ha mostrado como el país más interesado en adoptar el sistema suizo que combina formación teórica y práctica en una empresa. El denominado «Modelo Dual» se perfila cada vez más como una solución. En el Reino

Unido, la universidad se percibe aún como la única vía para acceder al mercado laboral. Solamente 500.000 jóvenes siguen una formación profesional según el modelo dual. Pero no siempre fue así. Hasta la década de 1980, la formación dual era tradición en el Reino Unido, hasta que el

²³ <http://unworldlyouthreport.org/>

gobierno de Margaret Thatcher lo desmanteló casi totalmente, al considerar que no era competencia de un Estado liberal ocuparse de la formación de los jóvenes. Y esta tendencia se acentuó con la llegada al poder del Nuevo Laborismo en 1997, cuya estrategia era llevar al 50% de los adolescentes británicos a la universidad.

Hace una década, la tendencia comenzó a invertirse. Ante un desempleo juvenil endémico —que alcanza el 24%— y la falta de personal cualificado, el Gobierno trata ahora de fomentar la formación profesional dual. Ha invertido 25 millones de libras en la creación de 20.000 puestos de aprendizaje, sobre todo en los campos de las energías renovables, los seguros y la ingeniería. Pero además de la creación de los puestos, el Estado asume el 100% de los gastos de formación de los aprendices de edades comprendidos entre los 16 y 18 años, así como el 50% de los que tienen entre 19 y 24. Esta medida ya cuenta con resultados de manera que se ha incrementado el número de aprendices en los últimos dos años, un 63%. Pero a pesar de estas cifras las empresas no están suficientemente implicadas. Las instituciones que se ocupan de la parte teórica de la formación, que son pocas respecto a las necesidades del mercado, tienen demasiado peso en la definición de los currículos.

Pero, sin ninguna duda, el referente fundamental en la capacidad para incorporar a sus jóvenes al mercado de trabajo es Alemania —y en línea con ella, Austria—. La tasa de desempleo juvenil es solo 1,5 veces mayor que la tasa de desempleo general. De acuerdo con un reciente artículo publicado en el semanario británico *The Economist*, una de las razones básicas es la *utilización de la formación en el puesto a través de una figura similar al aprendiz*, que también se utiliza en los Países Bajos y en Austria con resultados similares.

En *Alemania* una cuarta parte de los empresarios que ofrecen empleo lo hacen utilizando la vía de programas de aprendizaje formal al que se accede con una mentalidad diferente porque casi dos tercios de los niños en edad escolar están comprometidos desde la escuela, con el aprendizaje de un oficio. La formación profesional también se estructura de otra manera. Los estudiantes de las escuelas profesionales combinan la formación teórica con un contrato a tiempo parcial de una media de tres días a la semana como aprendices, con una duración que oscila entre los dos y los cuatro años. Los gastos asociados a estas contrataciones se comparten entre la empresa y el Estado, y es común que los aprendices consigan puestos de trabajo al final de la formación, por lo que este sistema tiene unos altos índices de inserción laboral.

Sin ninguna duda, el referente fundamental en la capacidad para incorporar a sus jóvenes al mercado de trabajo es Alemania —y en línea con ella, Austria—

Pero no todo es de «cuento de hadas» en Alemania y su fabuloso sistema de formación dual, imitado, unos mejor y otros peor, como España, por la mayoría hoy. Este país es también el inventor de los tristemente célebres «*minijobs*» de 400 euros como punto de partida para los jóvenes que tienen problemas para encontrar un empleo y como prevención al ingreso en las listas del desempleo. La justificación de estos empleos está también en una fábula, pero más prosaica,

la del «gato cazador», de modo que sería preferible también para los alemanes ocupar un puesto de trabajo a estar parado, aunque este trabajo sea temporal y con un exiguo salario. Alemania cuenta en la actualidad con más de 7 millones de empleados en *minijobs*, una tasa de desempleo juvenil del 8,5%. Pero esta política no es nueva, empezaron a aplicarse antes de la crisis, en el año 2003, y consisten en trabajos de no más de 15 horas semanales.

7. REFLEXIÓN FINAL: LA CONSTRUCCIÓN DE UN MEJOR FUTURO PROFESIONAL PARA LOS JÓVENES, ENTRE TRADICIÓN Y CUESTIÓN DE FE

No solo los españoles, sino los jóvenes de todo el mundo se hallan en situación de «precarizado laboral», término que, conocido en España desde hace dos décadas, ahora sirve para definir un fenómeno mundial, también en Europa, con la combinación de dos palabras: «precario» y «proletariado». Aunque en esos colectivos no solo figuran los jóvenes, sino que son ya muchas las «legiones» de trabajadores las que militan en ella, pasando de la «sociedad del trabajo» a la «sociedad del *precarizado* laborioso», sí ocupan un lugar especial²⁴.

Frente a ello, el RDL 4/2013 parece apelar, de nuevo espoleado por una invención muy ilusionante, encantadora, europea, la «Garantía Juvenil», a una nueva etapa de reformas que, con enorme simbolismo y exceso de solemnidad, denomina «de segunda generación». Pero el paro juvenil ha sido una constante en la historia socio-económica española reciente, tanto como el modo de afrontarlo desde la idea de reforma laboral. Desde la primera gran reforma del sistema de contratación laboral del ET, en 1984, hasta la última, la promovida por la llamada «Estrategia para el Emprendimiento y el Empleo Juvenil» y formalizada en el analizado RDL 4/2013, la respuesta –que no solución– ha pasado por incentivar la temporalidad de los contratos para jóvenes, al margen de la causa de la contratación. Esta se encuentra no en la exigencia de racionalización económica y social del mercado de trabajo, que no puede soportar un desajuste tan extremo entre quienes ofrecen su esfuerzo y quienes están dispuestos a comprarlo para promover el crecimiento económico y el

progreso social, sino en el estricto dato del abultado desempleo juvenil. La consecuencia es siempre la misma: se reduce gradualmente ese desempleo, sí, pero a costa de la creación de un mercado laboral joven extremadamente precarizado, por tanto, muy vulnerable para toda coyuntura crítica. Una coyuntura que, reverdecida más o menos

Son ya muchas las «legiones» de trabajadores las que militan en una situación de «precarizado laboral», pasando de la «sociedad del trabajo» a la «sociedad del *precarizado* laborioso»

²⁴ Así lo evidencia Guy STANDING, profesor de Seguridad Económica en la Universidad de Bath, presidente honorario de la Red Internacional de Renta Básica –BIEN (Basic Income Herat Network)– y autor de *The Precariat – The New Dangerous Class*, Londres y Nueva York: Bloomsbury Academic, 2011.

cada 10 años, como acredita la gráfica recogida en este estudio, reabre continuamente el problema, volviendo el «círculo vicioso» interminable: a *«más paro juvenil, más contratos con bajos salarios e inestables, más vulnerabilidad... por tanto, más paro juvenil, más contratos precarios...»*.

¿Por qué perseverar en el error de políticas fracasadas, intentado enmendar un error –las medidas incluidas en la reforma laboral de 2012, que dice tener como principales destinatarios a los jóvenes– con otro quizás aún mayor –las medidas de la reforma laboral, más parcial, de 2013, que retorna a la quiebra de la causalidad de los contratos temporales de siempre–? Más que una propuesta de

Más que una propuesta de corrección pareciera que, como en tantas otras cosas, este país está en una situación no de «reloj de arena inmóvil» sino de «reloj parado», que siempre marca las mismas horas

corrección pareciera que, como en tantas otras cosas, este país está en una situación no de *«reloj de arena inmóvil»* –arriba los jóvenes desempleados bien formados, que no tienen salida en nuestro sistema productivo, y deben emigrar; abajo, los desempleados sin cualificación, que tampoco la tienen, y deben condenarse al subsidio o a la precariedad extrema; en medio, tan solo un grupo de jóvenes cualificados con empleo decente– sino de *«reloj parado»*, que siempre marca las mismas horas. Y, si se mueve, o cuando lo hace, su sentido es siempre circular, terminando en el mismo lugar, como si quedara atrapado el tiempo. La pretendida renovación de la reforma de 2013 trata de enmendar la plana a la de 2012, que se reconoce implícitamente ya fallida, respecto a la creación de empleo, pero volviendo a la lógica de 1984.

Todas las reformas laborales posteriores a 1994, con mayor o menor acierto, con mayor o menor intensidad, han procurado, al menos en sus discursos oficiales, desde luego no siempre creíbles por los textos y por sus efectos reales, corregir los efectos perversos de esa reforma. Los incentivos a la contratación temporal sin causa, en general, y de los jóvenes en particular, siempre han conllevado fortísimas fluctuaciones del mercado laboral, con continuas rotaciones en los puestos de trabajo, de varios trabajadores pero también del mismo trabajador a través de la sucesión de contratos, una baja productividad por falta de inversión del empresariado en la calidad de los recursos productivos, incluida la formación profesional. Todo ello nos ha llevado, junto a otros factores, a la gran crisis actual, además de un incremento de la inseguridad laboral, también por la multiplicación de accidentes de trabajo en este tipo de trabajadores. No es baladí señalar que en ese diagnóstico, y en los intentos de corrección, coincidieron tanto el Gobierno socialista de 1994, que es el que inició la política fallida de fomento del contrato temporal sin causa estructural o económica, como el popular de 1997, que promovió medidas de corrección. En definitiva, la «nueva reforma», lejos de poder corregir el problema procederá a perpetuarlo, por más que proponga incentivos económicos a la estabilización, lo que todos los argumentos nos dicen no sucederá, radicalizándose la dualidad del mercado de trabajo, salvo por el efecto de rebaja de la reforma laboral de 2012 de las condiciones de todos, con lo que el tiempo reducirá la brecha, sí, pero porque todos serán igual de precarios.

De futuro se propone una salida a la situación actual mediante un sistema de formación más dual, público-privada y ligado a las empresas, según, una vez más, el idealizado modelo alemán. Pero tampoco esta política será una clave cierta, si se

ignora lo relevante, y eso es una política de crecimiento económico socialmente sostenible, que implica no solo mejora de las cifras macroeconómicas, sino la introducción de empleo de calidad como valor añadido a aquel crecimiento, a diferencia de lo que sucede ahora, en el que los ajustes de plantilla se revelan como un factor de productividad. Sin una política adecuada de Innovación más Desarrollo, sin inversiones en sectores competitivos por la mejora tecnológica, sin una reducción notable de las desigualdades, con la consiguiente apreciación salarial, no con su devaluación, y la mejora de los servicios públicos, financiados con un sistema fiscal óptimo y justo, sin una clara modernización de la propia función empresarial, puesta en el primer plano y no diluida en ese eufemismo corruptor del lenguaje en que se ha convertido a partir de la palabra «*emprendimiento*»,

Todo ello nos ha llevado, junto a otros factores, a la gran crisis actual, además de a un incremento de la inseguridad laboral

Todas las reformas laborales posteriores a 1994 han procurado corregir los efectos perversos de esa reforma

junto a otros factores, no será posible corregir los desajustes. En última instancia, pese a la presión mediática y el discurso institucional, que ha calado socialmente, el problema del desempleo juvenil no es muy superior al problema del desempleo masivo que padece España.

Al lado de todo ello, las medidas son de carácter menor –o ya estaban anunciadas o prometidas–. No suponen un giro en la política económica y más bien parecen construidas para tener algo que ofrecer como apariencia de contrapeso en el debate austeridad *versus* crecimiento, económico y de empleo. Pero las bonificaciones a la contratación de jóvenes son muy inferiores a las que se suprimieron en julio del año pasado, las medidas para las pymes no van a evitar que continúe el proceso de contracción del crédito en la economía española. Las demás medidas (el mil veces prometido pago del IVA solo tras cobrar la factura para autónomos, más flexibilidad en el uso de las deducciones fiscales al I+D+i, facilidades para emprendedores en sentido estricto, no para autoempleo, el nuevo plan ampliado de pago a proveedores, etc.), aunque parecen acertadas, son de poco peso para marcar una diferencia en la evolución de la economía.

Sobre las dos principales reformas pendientes (la de las pensiones y la energética) no se ha dicho la última palabra, y a las ya establecidas recientemente –RDL 5/2013 y RDL 2/2013, respectivamente– por la socorrida vía de las normas gubernamentales con valor de ley, pronto le seguirán otras, sobre las que no se anuncia mucho, pero ya se atisba que no irán en la línea de una política de amortiguadores sociales eficaces, eficientes y justos y de promoción de un nuevo modelo productivo, más cualitativo. Pero, en todo caso, queda también pendiente. Por lo tanto, el debate ahora se centra en una medida esperanzadora, en apariencia, como es la búsqueda de una «*garantía de empleo joven*». Aunque las medidas propuestas no contienen nada que vislumbre un cambio significativo de la situación, tampoco supondrán un significativo recorte de derechos. Eso es probablemente

De futuro se propone una salida a la situación actual mediante un sistema de formación más dual, público-privada y ligado a las empresas, según, una vez más, el idealizado modelo alemán. Pero tampoco esta política será una clave cierta si se ignora lo relevante, y eso es una política de crecimiento económico socialmente sostenible

lo que ha permitido una diferencia con los anteriores paquetes de reforma laboral: *esta vez no ha habido medidas llamativamente impopulares.*

Pero las cosas no siempre se repiten del mismo modo, y no necesariamente para bien. Una diferencia de este «plan de empleo juvenil» con el de 1984, y los que le han sucedido, es que en aquel tiempo se mantenía una cierta limitación de la flexibilidad externa, esto es, la de salida. Pero

ahora se conjuga una reforma laboral que facilita el despido al abaratarlo con otra que facilita la flexibilidad de entrada, con lo que se cierra el círculo mágico de la flexibilidad total: en 2012 tocó a la flexibilidad de gestión o interna, y al mismo nivel, la flexibilidad de despido o externa, y en 2013 toca, sin cambiar aquella, la flexibilidad de contratación o de entrada. Las consecuencias de esta combinación no están, por lo tanto, predeterminadas por la comentada experiencia crítica y, en consecuencia, quedan «por ver», aunque es evidente que no hay ni una sola razón que pueda albergar esperanza en que sus efectos mejorarán. Ni que decir tiene que el incentivo de tipo económico no es suficiente, más allá de facilitar, al contrario, el conocido efecto de sustitución de unos trabajadores por otros.

Esta quinta generación de medidas económicas no será la última. Vendrán más. La recuperación llegará algún día y si hay algo que está claro a estas alturas de la crisis es que cuando llegue, el Gobierno

Esta quinta generación de medidas económicas no será la última. Vendrán más

tendrá alguna reforma a la que atribuirle el éxito. Pero una y otra vez volvemos a lo mismo, a la fe en la capacidad en que haciendo siempre lo mismo alcanzaremos la «excelencia», incluso el cielo del bienestar, eso sí, todo en el futuro...²⁵.

Europa en su conjunto, y con ella sus jóvenes, necesita una senda de crecimiento y de modernización proyectada a largo plazo y que apenas representaría el 1 % del PIB europeo, menos que lo dedicado ya a Grecia e incluso a los bancos. Entonces, «¿por qué no se opera de la misma manera y rapidez que con los bancos para salvar el empleo?». Solo con el reconocimiento de derechos, la garantía de servicios adecuados para hacerlos efectivos y la previsión de recursos para financiarlos, evaluados al minuto en su eficiencia y eficacia, se toma de verdad en serio la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, como la de los demás colectivos que quedan fuera,

²⁵ «Otra contraindicación de ese discurso del falso dilema: ¿Cómo creerle ahora cuando anuncia nuevas medidas si admite que no cumplió sus promesas y que la realidad le sacó de su camino?». Vid. GAREA, F.: «Acto de Fe», <http://blogs.elpais.com/el-patio-del-congreso/2013/02/palabra-de-rajoy.html>

y no como pura excusa para demoler todo el edificio del Estado de Bienestar, en su dimensión social y jurídica, solo para garantizar que siga siendo dominante la función de acumulación²⁶.

No es posible cambiar las cosas si siempre se hace lo mismo. Y en políticas de empleo hace ya décadas que se viene haciendo lo mismo. El pasado traído al presente permite dibujar con toda nitidez el mismo futuro, que se asentará, como aquel, en la precariedad y la desigualdad,

No es posible cambiar las cosas si siempre se hace lo mismo. Y en políticas de empleo hace ya décadas que se viene haciendo lo mismo

cerrando oportunidades y horizontes de verdadero progreso social, sin el cual el crecimiento económico no es un valor social sino una pura y fría, incluso maldita, estadística. En suma, del mismo modo que el crecimiento económico no conlleva prosperidad necesariamente, no es posible pensar que solo del crecimiento vendrá el empleo, como suele decirse y practicarse en la política oficial europea y nacional. El empleo es un valor social añadido al crecimiento y para ello es necesario tanto un marco regulador coherente, racional, no un abanico abierto para una contratación a la carta, cuanto medidas innovadoras en lo social, que proyecten nuevos programas, nuevas técnicas, nuevas instituciones al servicio del empleo, levantando acta de defunción definitiva a medidas que, ahora en estado zombi, deberían descansar en paz y ser finiquitadas para siempre

La solución de los desequilibrios del mercado requerirá un «nuevo amanecer en políticas de empleo»

–bonificaciones, contratos temporales de coyuntura, una formación profesional de salón...–. En suma, la solución de los desequilibrios del mercado requerirá un «nuevo amanecer en políticas de empleo», dejando ese distintivo tan español del lamento y mirada retrospectiva:

«En España, al contrario de lo que ocurre en otras latitudes, tenemos pánico del amanecer, porque la aurora nos trae nuevas sombras y cada vez más espesas»²⁷.

Claro que el gato debe cazar, no solo de joven, también de mayor. Pero no da igual cómo.

²⁶ Esta reconstrucción requiere inversiones de 260.000 millones anuales durante 10 años para un crecimiento del 3% y la creación de entre 9 y 11 millones de empleos. Para financiar las inversiones, además del 1% del PIB, propone crear un Fondo para el Futuro de Europa y la emisión de bonos. Precisamente, el documento español propone la emisión de bonos para resolver los problemas de las deudas soberanas: <http://blogs.elpais.com/informacion-privilegiada/2013/02/el-plan-marshall-de-los-sindicatos.html>

²⁷ Vid. SEPÚLVEDA, L.: «Fábula del gato de Felipe González», *op. cit.*