

TRANSICIONES AL EMPLEO IMPULSADAS POR LA GARANTÍA JUVENIL*

María José Gómez-Millán Herencia**
Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: 1. De las medidas aisladas promotoras del empleo de los jóvenes a los programas de Garantía Juvenil. –2. El confuso planteamiento de los Programas de Garantía Juvenil en relación con los obstáculos a las transiciones de los jóvenes en el empleo. 2.1. La ampliación de las características personales o las condiciones sociales en los Programas de Garantía Juvenil como base de la confusa delimitación de los jóvenes. 2.2. La situación previa como preferencia en el acceso a las medidas dispuestas en los Programas de Garantía Juvenil, en detrimento de la formación. –3. Hacia un modelo plural de transición al empleo de los jóvenes carente de una ordenación adecuada. 3.1. Un conjunto asistemático y reiterativo de medidas con fines plurales promotoras de diferentes tránsitos. 3.2. La convivencia de distintas fórmulas (laborales y no laborales) promotoras del empleo en los Programas de Garantía Juvenil. 3.3. La adecuación de la Garantía Juvenil a los objetivos generales de las políticas de empleo. –4. El impacto de la Garantía Juvenil en la promoción del empleo de los jóvenes y propuestas para el futuro.

RESUMEN

Los altos niveles de desempleo e inactividad registrados desde el inicio de la crisis económica han impactado de forma especialmente intensa en los dos colectivos diferenciados por razones de edad (los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada) estudiados de forma monográfica en el Seminario del que resulta esta publicación¹. Por lo que se refiere a los jóvenes, la Unión Europea ha puesto en marcha una importante iniciativa dirigida a facilitar su participación en el mercado de trabajo mediante el conocido Programa de Garantía Juvenil, que se está implantando en España a través de normas tanto estatales como autonómicas. Estas intervenciones serán estudiadas en el presente trabajo, con el fin de realizar una valoración global sobre las transiciones

* Recibido el 17/04/2015, aceptado el 25/06/2015

** Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Acreditada como Titular de Universidad).

¹ Mi agradecimiento a la Asociación Española de Derecho del Trabajo por haber seleccionado esta intervención entre las presentadas por otros investigadores integrados en la Sección Juvenil de la citada Asociación para intervenir en el seminario de la Asociación-CES “Régimen jurídico de las transiciones laborales”, que se celebró el pasado Viernes 30 de Enero del 2015, y del que resulta esta publicación.

impulsadas en el marco de esta acción comunitaria, en relación con su carácter selectivo y la adecuación de sus medidas con los instrumentos que han venido facilitando la primera ocupación (contratos formativos e incentivos a la contratación) de los jóvenes.

ABSTRACT

High rates of unemployment and inactivity registered since the beginning of the economic crisis have had got a particularly and intensive impact in two groups differentiated by age (young people and older workers), which were studied monographically by the Seminar that this publication are results. In relation with the young people, European Union has launched a major initiative aimed at facilitating their participation in the labour market through the known program of Youth Guarantee, which is being introduced in Spain through both State and regional norms. These interventions will be studied in this article, in order to make a global assessment of the transitions driven within the framework of this Community action in relation to its selective nature and the adequacy of its measures with instruments that have been providing the first occupation (training and incentives procurement contracts) of young people.

Palabras clave: Garantía Juvenil, jóvenes, políticas selectivas de empleo, transiciones al mercado de trabajo, contratos de trabajo.

Key words: Young Guarantee, young people, selective employment policies, transitions into labor market, labor contracts.

1. DE LAS MEDIDAS AISLADAS PROMOTORAS DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES A LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL

La preocupación por el empleo juvenil ha estado presente en las políticas comunitarias desde las principales intervenciones, siendo el ofrecimiento de una oferta de formación, reciclaje o práctica laboral, a quienes han terminado su formación, una de las medidas incluidas desde las primeras Directrices Europeas de empleo², que ha estado unida al fomento de la movilidad académica o la experiencia práctica mediante distintos programas europeos. Las altas tasas de desempleo juvenil registradas en toda la Unión Europea han justificado medidas más intensas dirigidas a promover su transición al empleo, sobre todo en el contexto de una crisis económica que ha obstaculizado gravemente no solo el paso de la formación al empleo debido a las dificultades que los jóvenes tienen para acceder al mercado de trabajo en un contexto donde faltan oportunidades laborales incluso para quienes han tenido una presencia estable en el empleo antes de la crisis económica, sino también con carácter general debido a los obstáculos que encuentran para conseguir su estabilidad laboral o la continuidad en el mercado de trabajo, refiriéndose las Directrices de empleo actuales a la necesidad de introducir medidas específicas dirigidas a los jóvenes³.

² Resolución del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, sobre las directrices para el empleo en 1998 (DO C, núm. 30 de 28 de enero de 1998); Resolución del Consejo, de 22 de febrero de 1999, sobre las directrices de empleo 1999 (DO C núm. 69, de 12 de marzo de 1999); Decisión del Consejo, de 13 de marzo de 2000, relativa a las Directrices de empleo para el año 2000 (DO L núm. 72, de 21 de marzo de 2000); Decisión del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices de empleo para el año 2001 (DO L, núm. 22 de 24 de enero de 2001); Decisión del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices de empleo para el año 2002 (DO L núm. 60, de 1 de marzo de 2002); Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las directrices para las políticas de empleo para el año 2003 (DO L núm. 197, de 5 de agosto de 2003); Decisión del Consejo, de 4 de octubre de 2004, relativa a las directrices para el año 2004 (DO L núm. 326, de 29 de octubre de 2004); Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las directrices integradas para el empleo del 2005 al 2008 (DO L núm. 205, de 6 de agosto de 2005).

³ Decisión 707/2010/CE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados Miembros (DO L núm. 308, de 24 de noviembre 2010).

En este marco, con el objetivo de asegurar que la población activa obtenga un empleo de calidad antes de los 25 años evitando la exclusión social de los jóvenes que ni estudia ni trabaja (“ni-nis”), el Consejo Europeo aprueba, mediante la Recomendación del Consejo de 22 de Abril de 2013, el conocido como Programa de Garantía Juvenil Europeo, donde se pone de manifiesto la fragilidad de las transiciones que realizan los jóvenes en el mercado de trabajo⁴. Según los considerandos del texto citado, esta situación se agrava para las mujeres jóvenes, los trabajadores con responsabilidades familiares, así como los jóvenes inmigrantes o los jóvenes que proceden de entornos desfavorecidos, lo que puede provocar una elevación imprevista del gasto social en relación con los jóvenes que ni estudian ni trabajan (“ni-nis”), así como problemas sociales que ponen en riesgo hacia el futuro, según los considerandos de esta Recomendación sobre el Programa Europeo de Garantía Juvenil, el capital humano en la Unión Europea. Este carácter preventivo de las negativas consecuencias sociales que podrían derivarse si se mantienen las altas tasas de desempleo juvenil registradas durante la última crisis económica, se extrae igualmente de los considerandos del texto que aprueba el Programa Europeo de Garantía Juvenil, donde se recoge como los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo 2020, en relación con los jóvenes, que el 75% de las personas de 20 a 64 años se encuentren empleadas, la tasa de abandono escolar prematuro sea del 10% y el rescate de veinte millones de personas que se encuentran en la pobreza o la exclusión social.

En este sentido, el Programa Europeo de Garantía Juvenil insta a los Estados a ofrecer a los jóvenes menores de 25 años, una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendizaje o período de práctica, en el plazo de cuatro meses, tras quedar en desempleo o finalizar la educación formal, en la misma dirección de las Directrices europeas de empleo 2008-2010⁵, reduciendo el plazo de los seis meses al que se referían los anteriores textos comunitarios⁶. Esto que traslada a los Estados de la Unión Europea la necesidad de revisar las formas de acceso al empleo (experiencias no laborales) y modalidades contractuales de participación en el mercado de trabajo frecuentemente utilizadas en el caso de los jóvenes (experiencias laborales), a los efectos de cumplir lo dispuesto en el Programa Europeo de Garantía Juvenil.

De tal manera que el Programa Europeo de Garantía recuerda, en los aspectos básicos, a los las Recomendaciones de la OIT sobre el empleo juvenil, que establecían mecanismos para evitar el abandono escolar propiciando el tránsito al primer empleo para quienes se encontraban entre los 18 y 24 años de edad, mediante experiencias de formación o trabajo⁷, aunque la Garantía Juvenil Europea introduce como novedades, al margen de la línea de financiación para las autoridades responsables que se acojan a las medidas propuestas, el fomento de la coordinación entre los distintos responsables en la materia y la fijación de mecanismos de control para el incumplimiento de estos objetivos, en la misma línea que otros documentos de *soft-law* comunitarios. Y como diferencia, las Recomendaciones de la OIT promueven que las medidas de formación y empleo se acompañen de medidas sociales, con el fin de procurar que el tránsito al primer empleo se produzca inmediatamente después de finalizar la etapa formativa, evitando que las circunstancias familiares o personales ocasionen un acceso temprano al mercado de trabajo. En concreto, la Recomendación OIT 136 sobre los programas especiales para los jó-

⁴ En los considerandos del texto, la Unión Europea justifica este Programa en la inadecuada educación o formación, la falta de experiencia profesional, el acceso restringido a los recursos financieros y la especial vulnerabilidad en las transiciones laborales de los jóvenes, añadiendo a esta lista una serie de factores que son más bien consecuencias de las políticas selectivas de empleo dirigidas a los jóvenes, como son las condiciones laborales precarias o limitaciones en la protección social.

⁵ Decisión del Consejo, 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo 2008-2010 (DO L núm. 198, de 26 de julio de 2008).

⁶ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., “La política de empleo en la Unión Europea”, Tesina defendida en la marco del Programa de Doctorado Mercado y Derecho (2000-2002), dirigida por el Profesor D. Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez y defendida en junio de 2002, ejemplar multicopiado.

⁷ Recomendación OIT 45 sobre el desempleo de menores de 1934, Recomendación 60 sobre el aprendizaje de 1939 y Recomendación OIT 136 sobre los programas especiales para los jóvenes de 1970.

venes de 1970 se refiere a medidas (de formación, asesoramiento y acompañamiento) que promuevan la “transición” de los jóvenes a los programas educativos o a la actividad económica, con una duración máxima de dos años, recomendando a los Estados que los jóvenes reciban a cambio una compensación por los gastos de participación, a lo que se añade la recomendación de que los participantes reciban una remuneración en efectivo y se les ofrezca oportunidades e incentivos para acumular ahorros.

Sin lugar a dudas, las medidas puestas en marcha en la Unión Europea significan una importante inversión, para lo que se ha previsto la financiación con cargo a los Fondos Sociales Estructurales, disponiendo adicionalmente el Consejo Europeo la creación de un fondo especial, denominado la Iniciativa de Empleo Juvenil, para los Estados con una tasa de desempleo juvenil superior al 25%, entre los que se encuentra España, que se destinará principalmente a los jóvenes que ni estudian ni trabajan hasta los 25 años, o hasta los 29 años si el Estado lo decide, con el fin de ofrecerles una primera experiencia profesional, períodos de prácticas, apoyo al empleo, una segunda oportunidad o incentivos a contrataciones específicas, COM (2013) 144 final, Iniciativa de Empleo Juvenil.

Con su puesta en marcha, todos los países europeos han impulsado medidas selectivas de empleo dirigidas a los jóvenes, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia⁸, lo que ha significado un importante esfuerzo, dado que antes de la adopción del Programa de Garantía Europea tan sólo algunos países de la Unión (Finlandia, Austria y Suecia) tenían medias similares, basadas en el ofrecimiento de una medida de empleo o de formación⁹. En lo que aquí interesa, como país integrante de la Unión Europea, España aprobó la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016 con un catálogo de cien medidas dirigidas a combatir el desempleo juvenil, que se concretan en el Plan Nacional para la implantación de la Garantía Juvenil, en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE de 5 de julio), así como en el Programa Operativo de la Iniciativa Juvenil, aprobado en diciembre de 2014, al que se han sumado los Programas Autonómicos de Garantía Juvenil, que serán estudiados junto a las medidas estatales en los apartados siguientes. En concreto, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, Cataluña, Galicia, Aragón y la Rioja han aprobado medidas específicas dirigidas a impulsar el trabajo de los jóvenes¹⁰, con base a las competencias en materia de empleo que caben derivarse de los artículos 148 y 149.1.7 de la CE, que serán igualmente estudiadas en los siguientes apartados.

⁸ En la página web oficial de la Unión Europea, pueden consultarse los Programas de Garantía Juvenil de Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia. También puede encontrarse los 18 proyectos piloto de Garantía Juvenil ejecutados en distintos países (Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Rumanía, España y Reino Unido), desde agosto a diciembre de 2013, sobre los que interesa destacar su orientación a dos tipos de jóvenes: De un lado, quienes carecen de formación, con el fin de ofrecerle formación, formación en el empleo o empleo. Por otro lado, los jóvenes que han finalizado la formación secundaria o formación específica para facilitar su transición de la escuela al trabajo. Sobre estos proyectos, debe destacarse que se refieren a actividades de información, orientación, intermediación, visitas a empresas, ofrecimiento de formación, tutorización o fomento del auto-empleo, destacando únicamente algunas experiencias que realmente emplean los contratos para la formación (Hartlepool en Reino Unido o Aragón en España) o las prácticas (Legnago y Véneto en Italia, Dublín, Hartlepool en Reino Unido o Galicia en España).

⁹ Suecia implantó el Programa de Garantía Juvenil en 1984, Noruega en 1993, Finlandia en 1996 y Dinamarca estableció la obligación de que los jóvenes participen en estos programas en 1996. Como peculiaridad relevante, en Suecia o Austria se recibe dinero a cambio de la participación en el Programa de Garantía Juvenil, mientras que el resto ofrece otras medidas relacionadas con la empleabilidad, como son intermediación, el impulso de los contratos formativos o las primeras experiencias laborales. Pueden consultarse estos programas en el Documento de Trabajo que acompaña a la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil, COM (2012) 729 final, pp. 6, 7, 12 y 13.

¹⁰ Orden EYE/867/2014, de 3 de octubre, de Castilla y León, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de prácticas no laborales realizadas por jóvenes incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil (BOCYL de 21 de octubre de 2014); Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que

2. EL CONFUSO PLANTEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL EN RELACIÓN CON LOS OBSTÁCULOS A LAS TRANSICIONES DE LOS JÓVENES EN EL EMPLEO

Del examen del Programa Europeo de Garantía Juvenil se desprende una cierta flexibilidad en la concreción de los destinatarios de esta medida, que responde a las peculiaridades existentes o sobrevenidas en los países de la Unión Europea, pudiendo los Estados establecer aquellos requisitos o rasgos particulares concurrentes en el colectivo destinatario de la Garantía Juvenil, en atención a su territorio, para responder a las particularidades existentes (sociológicas, sociales o económicas diferenciales) e incluso para establecer prioridades en el disfrute de las medidas previstas en el Programa Europeo de Garantía Juvenil. Estos rasgos deben encon-

se aprueba el Programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende" (BOJA de 7 de mayo de 2014); Decreto 233/2014, de 28 de octubre, de Extremadura, por el que se modifica el Decreto 254/2012, que establece las bases reguladoras de subvenciones para el fomento de la contratación de jóvenes titulados en Extremadura (DOE de 31 de octubre); Decreto 161/2014, de 15 de julio, de Extremadura, por el que se modifica el Decreto 150/2012, que aprueba las bases reguladoras del programa de Empleo de Experiencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y aprueba la convocatoria de dichas subvenciones correspondiente al ejercicio 2012 (DOE de 21 de julio); Decreto 40/2014, de 25 de marzo, de Extremadura, por el que se modifica el Decreto 147/2012, que establece las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la contratación indefinida en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y aprueba la convocatoria de dichas subvenciones para el ejercicio 2012-2013 (DOE de 1 de Abril); Decreto 100/2013, de 18 de junio, de Extremadura, por el que se regula el Programa de Formación Profesional Dual @prendizext, mediante acciones en alternancia de formación y empleo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para dicho programa y se aprueba la primera convocatoria de subvenciones a entidades promotoras (DOE de 25 de junio); Decreto 254/2012, de 28 de diciembre, de Extremadura, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la contratación de jóvenes titulados en Extremadura y se aprueba la primera convocatoria de estas subvenciones (DOE de 11 de enero); Decreto 147/2012, de 27 de julio, de Extremadura, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la contratación indefinida en la Comunidad Autónoma de Extremadura y aprueba la convocatoria de dichas subvenciones para el ejercicio 2012-2013 (DOE de 2 de agosto); Decreto 168/2012, de 17 de agosto, de Extremadura, por el que se regula la gestión de la formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y establece las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a su financiación (DOE de 23 de agosto); Orden de 8 de abril 2014 de Extremadura, por la que se convocan la concesión de subvenciones para el fomento de la contratación indefinida en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el ejercicio 2014-2015 (DOE de 10 de abril); Orden EMO/314/2014, de 20 de octubre, de Cataluña, por la que se aprueba las bases para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de formación de oferta dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas que promueve el Servicio de Empleo de Cataluña, y abre la convocatoria para el año 2014 (FOAP 2014), DOGC de 24 de octubre; Orden EMO/251/2014, de 4 de agosto, de Cataluña, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Cataluña Jóvenes por el empleo, y se abre la convocatoria para el año 2014 y la convocatoria anticipada para el año 2015 (DOGC de 6 de agosto de 2015); Orden de 21 de febrero 2014, de Galicia, por la que se establecen las bases reguladoras de los programas de fomento del empleo en empresas de economía social y de promoción del cooperativismo, cofinanciada parcialmente por el FSE, y procede a su convocatoria para el año 2014 (DOG de 7 de marzo de 2014); Orden de 14 de noviembre 2014, de Aragón, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del Plan de Formación para el Empleo de Aragón correspondiente al año 2014 (BOA de 20 de noviembre de 2011); Orden 6/2014, de 20 de octubre, de La Rioja, por la que se modifica parcialmente la Orden 4/2014, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de octubre); Orden 4/2014, de 19 de agosto, de La Rioja, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de agosto); Resolución de 27 de noviembre de 2014, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se convocan subvenciones públicas para 2015-2016 en el marco del Sistema de Garantía Juvenil (BOPA de 18 de diciembre).

trarse justificados con base a las dificultades de participación laboral reflejadas en las estadísticas, con el fin de que las medidas sean conformes al principio de igualdad y no discriminación, evitando arbitrariedades injustificadas que provoquen una fragmentación del colectivo de los jóvenes, siendo necesario además que las medidas diseñadas sean selectivas (tanto en relación con la definición del grupo poblacional al que se dirigen las intervenciones como al contenido), con el fin de concretar adecuadamente las transiciones (a la formación, a la alternancia entre empleo-formación, al mercado de trabajo) y las participaciones laborales (en el trabajo temporal, empleo a tiempo parcial, empleo indefinido, trabajo por cuenta ajena, empleo por cuenta propia) impulsadas por las políticas públicas. En España, sin embargo, sucede con demasiada frecuencia que las intervenciones en el mercado de trabajo son poco precisas en la definición de los grupos poblacionales y/o las medidas son reiterativas, provocando esta práctica bastante extendida, particularmente entre los responsables de diseñar las políticas de empleo, una pérdida del carácter selectivo de las intervenciones¹¹, lo que también sucede, pese a las negativas repercusiones que esto tiene en cuanto a la eficacia de las medidas puestas en marcha, con el Programa Estatal de Garantía Juvenil, como tendremos ocasión de comprobar en las siguientes páginas, debido a la pretensión de disponer medidas para un grupo poblacional demasiado extenso.

2.1. La ampliación de las características personales o las condiciones sociales en los Programas de Garantía Juvenil como base de la confusa delimitación de los jóvenes

El factor más relevante para la delimitación de las medidas dirigidas a los jóvenes, aunque no el único, es la edad tanto en el inicio como en el fin de las medidas selectivas que promueven su participación laboral. A este respecto, la Unión Europea identifica, en el marco del Programa Comunitario de Garantía Juvenil, dos grupos concretos. De un lado, los menores de 25 años que sean jóvenes desempleados, tengan o no formación. Por otro lado, los menores de 25 años que acaben de finalizar su formación, aunque el Parlamento Europeo ha propuesto que se amplíe a los treinta años para aquellos jóvenes sin formación (Nota del Parlamento Europeo de 23 de Abril de 2013).

Por su parte, las medidas impulsadas en España han fijado el inicio de las intervenciones dirigidas a los jóvenes en los 18 años, que debería ser la edad mínima empleada en el diseño de las medidas selectivas destinadas a este grupo poblacional¹², dado que debe retrasarse el acceso al empleo para garantizar una consolidación de la personalidad y de la formación. No obstante, las medidas del Programa Europeo de Garantía Juvenil no son exclusivamente de integración automática en el empleo sino que también se dirigen a procurar una participación laboral efectiva en el mercado laboral promoviendo la formación en el sistema educativo, por lo que podría extenderse estas intervenciones a edades más tempranas, sobre todo en el caso de jóvenes en riesgo de abandono prematuro de la formación reglada, con el fin de procurar una formación al mismo tiempo que el joven trabaja, lo que puede ser ventajoso tanto en el caso de que el abandono del sistema educativo sea involuntario como voluntario.

En cuanto a la edad máxima, las medidas de empleo españolas han extendido desde hace años las intervenciones para favorecer la participación en el mercado laboral más allá de los 24 años, lo que ha venido provocando un desajuste con las medidas internacionales y europeas dirigidas a los jóvenes¹³, que siempre han adoptado un enfoque más preventivo del abandono escolar (para los no cualificados) o del fracaso de la primera transición al empleo (para los jóvenes). Esta opción se ha acentuado con las medidas aprobadas con ocasión de la crisis económica, elevándose el tope de las intervenciones hasta los 30 años con carácter general y hasta los 35 años para los discapacitados (disposición adicional 9ª de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo

¹¹ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Laborum, Murcia, 2011, pp. 407-416.

¹² GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 253-254.

¹³ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 260 y ss.

(BOE de 27 de julio), aunque estas disposiciones establezcan la excepcionalidad del incremento de la edad, estableciendo una derogación tácita cuando la tasa de participación de los jóvenes mejore, siendo contestada esta decisión de extender excesivamente el tope de la edad dispuesto para delimitar al colectivo de los jóvenes¹⁴.

No obstante, el Plan Nacional para la implantación de la Garantía Juvenil Español, en la misma línea que los Programas Europeos de empleo, establece el tope de las intervenciones en los 25 años, lo que resulta coherente con la Garantía Juvenil Europea, donde igualmente se dispone este límite. En la misma dirección, el Real Decreto-ley 8/2014, que regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, señala como colectivos destinatarios de esta medida a los mayores de 16 años y menores de 25 años, o menores de 30 años cuando tengan un grado de discapacidad igual o superior al 33% (Exposición de motivos, artículo 88.d y artículo 97 del Real Decreto-ley 8/2014), quedando excluidos del Sistema de Garantía Juvenil siempre que superen la edad y hayan sido atendidos por los Servicios Públicos de Empleo competentes, salvo que se encuentren, según lo establecido en el artículo 101.4 de la Ley 18/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que convalida al Real Decreto-ley 8/2014 (BOE de 17 de octubre), realizando alguna de las acciones de mejora de empleabilidad dispuestas en los artículos 106, 107, 108, 109 de la Ley 18/2014.

Por su parte, las CCAA no han adoptado una posición uniforme respecto de la edad máxima a la que se dirigen las medidas selectivas de empleo impulsadas en los respectivos Programas de Garantía Juvenil, probablemente esto ha provocado el cambio de decisión del Gobierno Nacional, que ha incrementado a los 30 años las acciones financiadas con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil en las bases del Programa Operativo Nacional aprobado el 12 de diciembre de 2014 para los discapacitados, disponiendo que los “jóvenes” entre 25 y 30 años serán atendidos en el marco de los programas operativos FSE regionales, el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación, así como el Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social, lo que abre la posibilidad de medidas específicas para ese grupo poblacional, aunque ni el borrador del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación, ni el borrador del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social, hayan hecho previsión alguna al respecto; manifestándose este cambio de decisión en el anuncio realizado en Abril de 2015 de extender el Sistema de Garantía Juvenil a todos los jóvenes menores de 30 años, quedando finalmente confirmado en la Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General de Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE de 30 de julio). En este sentido, algunas CCAA habían empleado el tope de los 25 años para quienes no tienen formación universitaria antes de la aprobación del Programa de Garantía Juvenil Estatal, haciendo converger las políticas de empleo estatales y autonómicas¹⁵. Tras el Programa de Garantía Juvenil Europeo, y muy especialmente la instauración del Sistema de Garantía Juvenil Estatal en España, las CCAA han seguido caminos distintos. Por un lado, algunas CCAA condicionan el acceso a la inscripción del beneficiario en el Sistema de Garantía Juvenil¹⁶, lo que hace coincidir el ámbito subjetivo del Programa de Garantía Juvenil Europeo y Estatal con los programas autonómicos, o limitan el acceso a algunas medidas a los 25 años¹⁷, disponiendo

¹⁴ IGARTUA MIRÓ, M.T., “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, Comunicación presentada a las XXXII Jornadas Universitarias de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en la página web del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, pp. 3.

¹⁵ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 257.

¹⁶ Decreto 233/2014, de 28 de octubre, de Extremadura, por el que se modifica el Decreto 254/2012 (DOE de 31 de octubre).

¹⁷ Artículo 1 del Decreto 161/2014, de 15 de julio, de Extremadura, por el que se modifica el Decreto 150/2012, que aprueba las bases reguladoras del programa de Empleo de Experiencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y aprueba la convocatoria de dichas subvenciones correspondiente al ejercicio 2012 (DOE de 21 de julio).

ciertas preferencias a favor de los jóvenes sin formación menores de 25 años sobre los jóvenes que tienen formación, o de los jóvenes menores de 25 años sobre los trabajadores mayores de 45 años¹⁸, con el claro propósito de racionalizar los limitados recursos públicos existentes. Frente a esta decisión de hacer coincidir los beneficiarios del Programa de Garantía Juvenil Europeo y Estatal, otras CCAA han decidido ampliar las medidas adoptadas para los jóvenes en el marco de la Garantía Juvenil más allá de los 25 años, como ha sucedido en Andalucía¹⁹ o en la Rioja²⁰, mientras que Castilla y León, Cataluña y Asturias se refieren a los jóvenes menores de 25 años, aunque extienden las intervenciones hasta los 30 años para los jóvenes discapacitados²¹.

A este respecto, se ha defendido que se mantengan las medidas más allá de los 25 años establecidos en el Programa Europeo de Garantía Juvenil, disponiendo como tope los 30 años, dado que los problemas de inserción laboral de los jóvenes persisten más allá de los 25 años, aunque el análisis del comportamiento de los considerados “jóvenes” durante el inicio de la recesión y la crisis económica permiten extraer una idea distinta en lo que hace a la razonabilidad de esta ampliación, pues esta extensión provocaría la atención de un grupo poblacional demasiado extenso, sin que pueda justificarse que el límite se establezca en los 30 años, y no en los 35 años. En este sentido, MALO OCAÑA, M. y CUETO IGLESIAS, B., diferencian cuatro grupos poblacionales considerados como “jóvenes” en este período: los nacidos entre 1976-1980, entre 1981-1985, entre 1986-1990 y entre 1991-1995, que tenía en el 2006 respectivamente 30-26 años, 25-21 años, 20-16 años y 15-11 años, registrando todas tasas de paro más altas que los nacidos en años anteriores²², teniendo ahora en torno a 39-35 años, 34-30 años, 29-25 años y 24-20 años. Del primer grupo, los nacidos entre 1976-1980, su problema de participación laboral ha sido principalmente la estabilidad en el empleo, como consecuencia de que el mercado laboral español ofrecía empleos temporales con una consolidación laboral en torno a los 30 años, a la que tuvieron dificultades para acceder o directamente no accedieron²³. Sin embargo, el

¹⁸ Artículo 1 del Decreto 161/2014, de 15 de julio, de Extremadura, por el que se modifica el Decreto 150/2012, que aprueba las bases reguladoras del programa de Empleo de Experiencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y aprueba la convocatoria de dichas subvenciones correspondiente al ejercicio 2012 (DOE de 21 de julio).

¹⁹ El Programa de Garantía Juvenil de Andalucía define como persona joven a quienes tengan entre 18 y 29 años, ofreciéndosele una de las iniciativas (activa joven, cooperación social y comunitaria para el impulso del empleo joven, prácticas profesionales en empresas, bono de empleo joven, becas para el desarrollo de proyectos de I+D+I) en el plazo de seis meses, aunque se establecen prioridades para algunas actuaciones, como en relación con la iniciativa cooperación social y comunitaria, donde se establece una preferencia para los desempleados de larga duración y que residan en el municipio donde se realiza la contratación, o en relación con las prácticas profesionales, hayan sido beneficiarios en otras convocatorias (Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que se aprueba el Programa Emple@Joven y la “Iniciativa @mprende”, BOJA de 7 de mayo).

²⁰ Orden 4/2014, de 19 de agosto, de la Rioja, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de agosto).

²¹ Anexo 1, base 1 de la Orden EMO/251/2014, de 4 de agosto, de Cataluña, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Cataluña Jóvenes por el empleo, y se abre la convocatoria para el año 2014 y la convocatoria anticipada para el año 2015 (DOGC de 6 de agosto de 2015); Resolución de 27 de noviembre de 2014, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se convocan subvenciones públicas para 2015-2016 en el marco del sistema de Garantía Juvenil (BOPA de 18 de diciembre); Orden 867/2014, de 3 de octubre, de Castilla León por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de prácticas no laborales realizadas por jóvenes incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil (BOCYL de 21 de octubre de 2014).

²² MALO, M. and CUETO, B., “Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee”, disponible en <http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/59473/>, pp. 7-11.

²³ MALO, M. and CUETO, B., “Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee”, ob. cit., pp. 7-11. De hecho, entre los jóvenes de 25-29 años, el descenso de la ocupación registrado en el primer trimestre de 2008, que se situaba en 75.000 personas, no se ve compensado por la recuperación de la ocupación que se produjo, según los datos del INE, para los trabajadores de 35 años a 39 años (24.600 ocupados más en el segundo trimestre de 2009 o 41.600 personas en el segundo trimestre de 2010), para los trabajadores de edad avanzada (con incrementos en la ocupación durante los primeros años de la crisis económica) y para los

resto de los grupos poblacionales mencionados no sólo han tenido dificultades de consolidación, sino que también tuvieron problemas para acceder al empleo²⁴, especialmente el grupo de los jóvenes nacidos entre 1981-1985, cuyo acceso al mercado laboral coincidió con el inicio de la crisis, así como los nacidos entre 1986-1980, que estaban insertos en el sistema educativo o realizando las primeras prácticas profesionales²⁵. Por último, los nacidos entre 1986 a 1995, especialmente los de 1990 a 1993, están teniendo más dificultades en el acceso al mercado de trabajo que otros grupos poblacionales considerados jóvenes hace unos años²⁶. Teniendo en cuenta que se está produciendo una recuperación general del empleo desde el año de 2012, que se manifiesta en la reducción del paro para todos los colectivos, la extensión de las medidas dirigidas a los jóvenes desde los 25 años a los 30 años, que es la cuestión aquí discutida, únicamente protegería a los nacidos entre 1985-1990, mientras que la tasa de paro e inestabilidad se ha manifestado en todos los nacidos con posterioridad a 1976, especialmente en los nacidos a partir del año 1981, sin que podamos justificar esta decisión tampoco en las peores tasas de participación laboral, dado que todos los grupos poblacionales están experimentando mejoras en su presencia en el empleo²⁷.

Por otro lado, la prolongación de la edad máxima provocaría el riesgo de solapar las medidas dirigidas a los jóvenes con aquellas destinadas a los trabajadores de edad avanzada, que deben seguir situándose en los 45 años²⁸. Sin que tampoco pueda argumentarse que el ámbito auto-

menores de 25 años en el primer trimestre de 2010. Todo lo contrario, la ocupación descendió entre los trabajadores de 25 a 39 años, mientras que el desempleo aumentaba en todos los grupos poblacionales, aunque se notara más en los jóvenes de 20-24 años.

²⁴ MALO, M. and CUETO, B., "Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee", ob. cit., pp. 7-11.

²⁵ Por otro lado, los jóvenes nacidos en los años 1981-1985, cuyo acceso al mercado de trabajo coincidió con los últimos años de bonanza económica y el inicio de la crisis (especialmente en el caso de los universitarios), tuvieron muchas dificultades para acceder al mercado de trabajo, o directamente, como se puede observar en las estadísticas, su tasa de paro han sido y continua siendo bastante altas. De hecho, como se puede comprobar por los datos ofrecidos por el INE, se registra un descenso de la ocupación, entre los jóvenes de 20-24 años (75.000) en el primer trimestre de 2008, que se suma al incremento del desempleo en todos los grupos poblacionales, con descensos pronunciados en las tasas de ocupación (151.600 ocupados menos en el tercer trimestre de 2008 y 62.700 ocupados menos en el segundo trimestre de 2009) entre los jóvenes de 20-24 años, que son el grupo poblacional más afectado por la crisis económica en término de participación laboral, de acuerdo con los datos de la EPA elaborados por el INE, dado que el descenso de la ocupación, como se ha indicado antes, entre los jóvenes de 25-29 años era menor. De hecho, la recuperación del empleo únicamente sucede para los trabajadores mayores de cincuenta o más años durante los primeros años de la crisis económica (2008, 2009 y 2010), según los datos de la EPA publicados por el INE. Sobre esta cuestión, también puede consultarse MALO, M. and CUETO, B., "Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee", ob. cit.

²⁶ En efecto, la tasa de paro ha ido incrementándose para los jóvenes entre 20-24 años desde 2008, siendo actualmente el doble entre quienes nacieron entre 1984-1988 (38'6 en 2008) que los nacidos entre 1990-1993 (73'97 en 2013), siendo igualmente menor su tasa de actividad (68'13 en 2008 para los nacidos entre 1984-1988 y 59'77% para los nacidos entre 1990-1993 en 2013).

²⁷ Además, la recuperación del empleo se está produciendo en todos los grupos poblacionales desde el año de 2012, manifestándose en resultados positivos en la reducción del paro en todos los nacidos en esa fecha, incluidos los jóvenes que actualmente tienen de 25 años a 30 años. En concreto, la tasa de empleo en el primer trimestre de 2014 para los jóvenes de 16 a 24 años se situaba en el 17'4%, mientras que entre los de 25 a 29 años era del 58'2%, siendo casi tres puntos más elevada que la tasa de empleo para la población de 16 a 64 años, según los datos del Gobierno (http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/Jovenes/Numeros/2014Junio/I.pdf), a pesar de que la EPA del cuarto trimestre de 2014 haya resaltado que los jóvenes de 25 a 29 años, en ese cuatrimestre, han tenido dificultades de participación. Siendo coyuntural, y no estructural el problema de participación en el mercado de trabajo, las intervenciones, como hace el Programa Europeo de Garantía Juvenil, deben concretarse en los jóvenes que no están estudiando ni trabajando, con el fin de que se conviertan en un grupo poblacional en riesgo, así como en quienes acceden al primer empleo, cuya edad se sitúa hasta los veinticinco años, a los efectos de que su entrada no quede obstaculizada por quienes tienen más formación o más experiencia.

²⁸ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 313-319.

nómico, que es el más propicio para desarrollar intervenciones dirigidas a los grupos poblacionales con más dificultades, deba apartarse de la decisión del legislador estatal, dado que los problemas que tienen los jóvenes en relación a sus transiciones en el mercado de trabajo son similares en todas las autonomías. Ni tampoco que la limitación de las medidas del Programa de Garantía Juvenil a los jóvenes menores de 25 años dejen desprotegido a un grupo poblacional necesitado de medidas concretas, dado que la limitación de las medidas a los menores de 25 años, como es obvio, no impediría que se beneficiaran de las intervenciones generales destinadas a toda la población activa, entre las que se encuentran algunas especialmente previstas para los jóvenes en el marco del Programa de Garantía Juvenil, como son la orientación laboral, la intermediación en las ofertas de empleo o la formación. Teniendo como ventaja esta restricción, el incremento del carácter selectivo de las medidas destinadas a los jóvenes menores de 25 años.

En otro orden de ideas, la edad máxima en las medidas dirigidas a los jóvenes, como hemos podido observar especialmente en el marco de las intervenciones aprobadas en la presente crisis económica y en el Programa Estatal de Garantía Juvenil, se extiende para establecer intervenciones más protectoras para los jóvenes discapacitados, lo que responde al intento de facilitar una inserción en el empleo a las edades en las que este grupo poblacional demuestra mayores posibilidades de participación laboral, con el fin de prevenir su exclusión social, lo que podría justificar esta decisión del legislador estatal²⁹, que ha estado acompañada de medidas similares (de fomentar el empleo de los jóvenes discapacitados) en el ámbito autonómico.

En relación con la edad y el género, los datos estadísticos en España no reflejan una peor participación de las mujeres jóvenes que de los hombres integrantes en el mismo grupo poblacional. De hecho, la crisis económica ha equiparado, aunque sea a la baja, la presencia de hombres y mujeres en el mercado de trabajo³⁰, manteniendo incluso una participación más estable las mujeres, según los datos del INE correspondientes a 2010 y 2011, con la única excepción de las mujeres mayores de 50 años, que registraron una mayor vulnerabilidad. Y, si bien es cierto que en los últimos dos años de la recesión económica, probablemente por las restricciones impuestas en el empleo público, donde las mujeres han tendido y siguen teniendo una presencia destacada, los resultados de participación de las mujeres en el mercado de trabajo han sido más negativos, invirtiéndose la tendencia a favor de los hombres, siendo el desempleo masculino (23'7 %) inferior al femenino (25'38%) en 2014, según los datos del INE para el tercer trimestre de 2014. Sin embargo, los obstáculos que tradicionalmente han encontrado las mujeres para participar en el mercado laboral (niveles formativos menos completos y maternidad)³¹ no impactan de forma negativa en las mujeres menores de 25 años, ni tampoco en las que tienen menos de 30 años³². En efecto, los obstáculos a la formación, que afectaban especialmente a

²⁹ De hecho, según el informe del INE "El Empleo de las personas con discapacidad 2012", disponible en la página oficial del INE, la discapacidad aumenta conforme a la edad, sin que existan diferencias de participación entre hombres y mujeres, con tasas de actividad en 2012 de 39'2% para los hombres y 33'5% para las mujeres, facilitando la formación una mejor inserción en el mercado de trabajo, alcanzando los discapacitados con estudios superiores una tasa de actividad del 57'3%, mientras que la media del colectivo llega tan sólo a 20'7%.

³⁰ MALO, M. and CUETO, B., "Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee", ob. cit., pp. 20.

³¹ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 87-110.

³² Con independencia de que sea necesario mantener, al menos de momento, las medidas selectivas de empleo para las mujeres en general, sin diferenciar la edad, dado que existen otros problemas que afectan a este grupo poblacional de forma general, como sus elevados índices de temporalidad y trabajo a tiempo parcial, pues, según la EPA de 2014, las mujeres tienen una mayor presencia en la contratación indefinida (58,7%), pero registran un empleo temporal elevado (45'8%) y tienen una importante presencia en empleo a tiempo parcial (61'9%). O las diferencias salariales, que siguen siendo pronunciadas, detectándose una diferencia de hasta 22'5%, que afectan a los contratos indefinidos (24'2%) y los contratos a tiempo completo (12'4%), produciéndose tanto en el sector servicios (23'6%) como en la industria y en la construcción (9'2%).

las mujeres jóvenes, se han superado completamente³³, y la maternidad, que es el otro obstáculo relevante de la participación laboral femenina, como se ha indicado, suele situarse en torno a los 32 años, según los datos del INE extraídos en 2015. Precisamente, las mujeres alcanzan proporcionalmente una tasa de ocupación mayor que a otras edades entre los 30-54 años, sin que pueda registrarse una especial vulnerabilidad entre los 16 a 24 años donde la tasa de empleo masculina (19'1%) y femenina (18%) se igualan, siendo el tramo entre los cincuenta y cinco años en adelante donde puede encontrarse una mayor diferencia de la participación laboral (50'5% para los hombres y 36'3% para las mujeres), según los datos de la EPA de 2013 publicados el 16 de diciembre de 2014.

En consecuencia, cabe cuestionar la fragmentación del colectivo de los jóvenes que realiza el Programa de Garantía Europeo en lo que hace al género³⁴, resultando acertado que las intervenciones realizadas en España a favor de los jóvenes no hayan dispuesto medidas específicas para las mujeres integrantes de este colectivo, salvo en los incentivos estatales a la contratación para fomentar el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores a tiempo parcial y el contrato de primer empleo, aunque el Programa Europeo de Garantía Juvenil destacara, por su parte, este rasgo como un posible factor diferencial en el diseño de las medidas dirigidas a los jóvenes en el marco de este programa.

2.2. La situación previa como preferencia en el acceso a las medidas dispuestas en los Programas de Garantía Juvenil, en detrimento de la formación

La formación ha sido un factor empleado en la configuración de las medidas de empleo dirigidas a los jóvenes desde el inicio de las primeras intervenciones españolas en el mercado de trabajo. En el contexto actual de crisis y economía en constante cambio, los datos estadísticos sobre el mercado laboral español reflejan la necesidad de potenciar la empleabilidad mediante la formación tanto inicial como continuada, dada su capacidad para garantizar una presencia más estable en el empleo para todos los grupos poblacionales, aunque especialmente en el caso de quienes tienen especiales dificultades para participar en el empleo.

En esta dirección, el Programa Europeo de Garantía Juvenil realiza una división de los jóvenes según el nivel de formación (menores de 25 años, que se encuentre en desempleo, tengan o no formación, de un lado, y jóvenes que acaban de finalizar la formación, por otro lado), lo que resulta coherente con las múltiples referencias existentes sobre su objetivo de evitar la inactividad de los "ni-nis". Pues las dificultades de participación laboral son distintas según la formación teórica alcanzada por el joven, como también lo es según la experiencia profesional y el nivel de cualificación exigido en el sector más afín al buscador de empleo³⁵.

Pese a esta importancia de la formación en el Programa Europeo de Garantía Juvenil, que pudo advertirse claramente en ese intento de promover medidas sobre todo para quienes tienen más déficit de formación, la Unión Europea permite a los Estados Miembros la fijación de otros criterios distintos para el diseño de medidas destinadas a los jóvenes en el marco de la Garantía Juvenil. Entre estos requisitos, el período que el joven se encuentra demandando una medida, ya sea de formación o de empleo, se dispone de forma amplia, siendo necesario que se ofrezca

³³ Según el INE, en el año 2012, las mujeres entre 25 y 34 años que habían completado el nivel superior de educación y Doctorado eran más (44'5%) que los hombres (34'2%), equiparándose los resultados en el nivel de enseñanza secundaria para la población de entre 25 y 34 años (25'2% mujeres y 24'1% de hombres), registrándose diferencias relevantes solo en el caso de la población de 25 a 34 años y con más de 55 años, donde las mujeres han alcanzado un nivel formativo inferior que los hombres tanto en enseñanza primaria (30'3% mujeres y 41'7% hombres) como terciaria (16% mujeres y 22'2% hombres), según los datos del INE.

³⁴ GONZÁLEZ ORTEGA, S., "Dificultades para la integración laboral de los jóvenes, en general, y de las mujeres jóvenes, en particular", en VVAA: *La inserción laboral de las mujeres pertenecientes a grupos con riesgo de exclusión social en un contexto económico de crisis*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 3-8 y 32.

³⁵ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 243-266.

en los cuatro meses siguientes a la inscripción en el Servicio Público de Empleo o en el Programa de Garantía Juvenil como se indicó antes, aunque los Estados pueden fijar períodos distintos, e incluso pueden establecer preferencias en el acceso a estas medidas, con el fin de atender a los jóvenes que se encuentren en una situación de exclusión social. En este sentido, el Programa Europeo de Garantía Juvenil recomienda a los Estados Miembros de la Unión que el acceso a la Garantía Juvenil sea condicione a la no inscripción como demandante de empleo para los ni-nis y la inscripción para el resto de los jóvenes, instando a los Estados para la concreción de los requisitos que deben reunir los beneficiarios de la Garantía Juvenil según las circunstancias económicas o sociales de cada territorio.

A este respecto, el Programa Estatal de Garantía Juvenil, en función de las medidas, establece unos requisitos de acceso distintos a la formación, condicionando el disfrute de estas medidas a la demostración de una carencia de experiencia laboral inferior a tres meses, la permanencia prolongada en el desempleo (doce meses durante los ocho meses anteriores), la inactividad, la inscripción en el Sistema de Garantía Juvenil o la circunstancia de encontrarse próximo a cumplir la edad máxima (veinticinco años o treinta años), lo que supone en muchas ocasiones la prevalencia de los criterios cuantitativos sobre los cualitativos (riesgo de exclusión social), según se extrae del contrato con vinculación formativa y del Sistema de Garantía Juvenil.

En efecto, el requisito de la inscripción en los Servicios Públicos de Empleo, que puede condicionar el acceso a las medidas específicas de empleo establecidas para los jóvenes o significar una preferencia, responde a la escasez de los recursos existentes para facilitar la intermediación laboral. Sin embargo, este criterio parece poco adecuado en el caso de las medidas dirigidas a los jóvenes, sobre todo si realmente se trata de evitar su exclusión social o favorecer su reintegración social, dado que las dificultades de acceso a la información de quienes se encuentran en entornos sociales más deprimidos pueden limitar el conocimiento de estas medidas, siendo conveniente que los obstáculos o las dificultades de integración social prevalezcan sobre el criterio administrativo de la inscripción, con el fin de que las medidas se destinen a quienes más necesitan este tipo de intervenciones. Por lo que resulta más acertado la recomendación formulada en el Programa Europeo de Garantía Juvenil donde se instaba, como antes indicamos, a que los Estados no utilizaran el requisito de la inscripción como demandante para los jóvenes que ni estudian, ni trabajan; lo que igualmente cabe defender para los jóvenes excluidos sociales o en riesgo de exclusión social.

Por otro lado, el artículo 97 de la Ley 18/2014 establece como requisito para beneficiarse de los recursos dispuestos en el Sistema de Garantía Juvenil la nacionalidad española o el derecho a la libre circulación europea (pertenencia a un país de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o Suiza), o la autorización para residir en el territorio español que habilite para trabajar, a lo que se añade el empadronamiento en cualquier localidad del territorio español, siendo coherente el criterio de la nacionalidad europea o la residencia en el territorio de la Unión con la finalidad de crear un mercado único europeo con altas tasas de participación laboral. Pues debe tenerse en cuenta que el factor de la inmigración, cuya consideración es obvia a los efectos socio-económicos, sin embargo, tiene una menor relevancia como factor delimitador de grupos poblacionales a los efectos de las medidas selectivas de empleo, quedando condicionadas sus medidas a lo previsto en la legislación de extranjería, de acuerdo con el artículo 19.octies de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE de 17 de diciembre), que se refiere a los colectivos prioritarios de las intervenciones en el mercado de trabajo haciendo esta previsión.

Esta configuración del grupo poblacional de los jóvenes en función de criterios distintos a la formación, que resulta especialmente novedosa en el marco de las políticas de empleo españolas, han impulsado que el Programa de Garantía Juvenil se utilice no sólo para facilitar la transición de la formación al empleo, sino también de la inactividad a la formación o de un proceso de formación hacia otro con más salidas profesionales o mejor nivel de cualificación, siendo necesario ahondar en esta distinción entre medidas dirigidas a los jóvenes en abandono escolar y quienes han obtenido una formación, con el fin de diseñar intervenciones diferenciadas para

ambos colectivos de jóvenes, por distintas razones. De un lado, los perfiles profesionales de los jóvenes, y también sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo, como antes se indicó, están determinadas por la relación existente entre el factor edad y el factor formación, por lo que sería más aconsejable profundizar en la dirección seguida por otras medidas de empleo españolas que ha establecido esta diferencia, por ejemplo, en el caso de los contratos para la formación y el aprendizaje. Por otro lado, la unión de los factores de la edad y la formación, por su conexión, facilitarían la corrección del grave problema de solapamiento existente en las oportunidades laborales de los jóvenes, siendo positivo el diseño de medidas que prioricen en función de la edad y el nivel de formación, como sucede en el artículo 1 del Decreto 161/2014, de 15 de julio, de Extremadura, que aprueba las bases reguladoras del Programa de Empleo de Experiencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, donde se dispone una prioridad que puede ser alterada atendiendo a las circunstancias, en cuanto a la concurrencia de los distintos grupos poblacionales, a favor de los jóvenes sin formación menores de 25 años sobre los jóvenes de 25 años con formación, así como de los jóvenes menores de 25 años sobre los trabajadores de más de 45 años.

A este respecto, el nivel de formación sería el único requisito que permitiría incrementar la edad hasta los 30 o los 40 años, como se viene realizando en muchos programas dirigidos a “jóvenes investigadores doctores”, por lo que sería conveniente que el Programa Español de Garantía Juvenil, que puede haber acertado al incorporar rasgos como la situación del joven en relación con su comportamiento activo ante los Servicios Públicos de empleo, recuperase la formación como un factor relevante en la delimitación de las medidas de los jóvenes, dado que el contenido de las intervenciones tiene que depender, como veremos en el próximo apartado, de los obstáculos que encuentran los jóvenes en sus transiciones en el mercado de trabajo, siendo una de ellas los niveles de cualificación alcanzados.

3. HACIA UN MODELO PLURAL DE TRANSICIÓN AL EMPLEO DE LOS JÓVENES CARENTE DE UNA ORDENACIÓN ADECUADA

Teniendo en cuenta la capacidad que tienen los Estados de la Unión Europea en el diseño e implementación de las políticas de empleo (debido a que la estrategia europea de empleo establece un procedimiento de coordinación entre las líneas trazadas por la Unión Europea y las decisiones adoptadas por los Estados con amplios márgenes), así como la condicionabilidad de las medidas impulsadas por los países a lo dispuesto en las convocatorias de la Unión Europea, España ha optado por implantar la Garantía Juvenil partiendo de la existencia de distintos tránsitos en el mercado de trabajo, por lo que las intervenciones van a ser plurales, en función sobre todo de las oportunidades y los recursos existentes. En este punto, la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016 y el Programa de Garantía Juvenil conforman, como se ha indicado, las líneas de actuación de las medidas emprendidas, que serán concretadas por el Gobierno Central o los Gobiernos Autonómicos, con la intervención y el apoyo de los Servicios Públicos de Empleo que gestionan las ofertas de formación y empleo, habiendo recomendado la Unión Europea la continuidad de las intervenciones emprendidas, la intensificación de las actuaciones preventivas del abandono escolar y educación permanente, así como la prorroga en la aplicación de la formación profesional dual, quedando concretadas las intervenciones del Programa Estatal y los Programas Autonómicos en distintas medidas, cuyo contenido y adecuación será estudiado en los siguientes apartados.

3.1. Un conjunto asistemático y reiterativo de medidas con fines plurales promotoras de diferentes transitos

De entre las medidas propuestas por la Unión Europea³⁶, el Programa español de Garantía Juvenil ha seleccionado básicamente cuatro intervenciones en el mercado de trabajo para favo-

³⁶ Estas medidas se estructuran en tres ejes. De un lado, la participación de las autoridades competentes, con instrumentos de coordinación que permitan la identificación de un responsable, potenciando la colaboración entre

recer el tránsito al primer empleo o una segunda oportunidad laboral de los jóvenes: la intermediación reforzada del empleo juvenil en los distintos Servicios Públicos de Empleo a través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil³⁷; el incremento de la empleabilidad de los jóvenes españoles mediante el reforzamiento de la oferta formativa, en la línea de las Recomendaciones de la Unión Europea que apuntan a la necesidad de establecer medidas destinadas a potenciar la formación profesional en España³⁸ y en la dirección de reforzar la formación ocupacional; la promoción del auto-empleo de los jóvenes³⁹, así como el fomento del empleo juvenil mediante las

los servicios de empleo, la Administración, los sindicatos y los servicios dirigidos a la juventud, garantizando que los canales de información funcionen y los jóvenes conozcan los recursos existentes. Por otro lado, la intervención temprana en el problema del desempleo juvenil, con el fin de ofrecer campañas de información y concienciación dirigidas a captar a los jóvenes en situaciones más vulnerables, entre los que el Programa Europeo de Garantía Juvenil se refiere a los jóvenes vulnerables, a los ni-nis y a los que pueden encontrarse excluidos del mercado de trabajo en el futuro, como son los discapacitados, los jóvenes con bajo nivel de estudio, los pertenecientes a una minoría étnica o a la población inmigrante. Tratando de fomentar su inscripción en los Servicios Públicos de empleo, así como su participación en programas de seguimiento de formación-empleo. Por último, las medidas de apoyo al mercado de trabajo, dirigidas a: 1) el fomento de la empleabilidad de los jóvenes o su acceso al empleo con medidas que se dirijan a reducir los costes laborales no salariales, 2) la contratación específica a los jóvenes (ofreciéndoles un trabajo como aprendiz, una práctica o una colocación), 3) la utilización las subvenciones salariales, especialmente “para los que se encuentran más alejados del mercado laboral”, 4) el fomento de la movilidad, 5) a la creación de herramientas (asesoramiento, apoyo, información) que promuevan el empleo y 6) a la mejora de los mecanismos para reactivar a los jóvenes que abandonen los programas de activación existente y hayan dejado de percibir prestaciones.

³⁷ De esta medida destaca la atención personalizada del empleo juvenil que, de acuerdo con el Plan Nacional para la implantación de la Garantía Juvenil, se realizará por personal “especialmente dedicado”, que tendrá atribuidas, entre otras, las siguientes funciones: elaboración del perfil, el manejo de bases de datos e información del sistema, así como la orientación especializada para jóvenes. En esta línea, se creó un portal único dirigido exclusivamente a los jóvenes, con el fin de reforzar la intermediación para los jóvenes menores de 25 años, donde se prevee que colaboren las CCAA, los interlocutores sociales, con el objetivo de potenciar la colaboración de los empresarios y los “agentes del mercado” (servicios públicos de empleo, administraciones, sindicatos y servicios dirigidos a la juventud), así como las empresa privadas en el marco de la colaboración público-privada potenciada en materia de intermediación laboral desde la reforma de mercado de trabajo de 2010 (artículo 87 y ss. del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia). En su marco, se ha creado un fichero de datos, que tendrá como objetivo registrar el perfil básico de cada joven registrado, pudiendo completarse por las CCAA, al que podrán acceder los sujetos designados en el artículo 88.a, b y c (Administración General del Estado, de la CCAA y de los Entes Locales, así como sujetos y entidades que actúen en el ámbito privado), con el fin de facilitar la información necesaria para el diseño de los itinerarios y la comprobación de los requisitos, así como la evaluación de las políticas puestas en marcha en el marco de la Garantía Juvenil. Las medidas en este caso, que deberán definirse por quienes las lleven a cabo, serán de diversa naturaleza, pudiendo consistir, de acuerdo con el artículo 106 del Real Decreto-ley 8/2014, en la orientación profesional, la información laboral, el acompañamiento en la búsqueda de empleo, colaboraciones con las agencias de colocación, programas de movilidad, así como programas de educación-formación, tratándose de una lista abierta de actuaciones.

³⁸ Por lo que se refiere al Real Decreto-ley 8/2014, se disponen como actuaciones insertas en el Sistema de Garantía Juvenil que se ofertarán en el marco de los sistemas de intermediación, en lo que interesa a los destinatarios de estas medidas, la formación para la obtención de certificados de profesionalidad, la formación con compromiso de contratación, las prácticas no laborales en empresa, los programas mixtos empleo-formación, o la formación en competencias complementarias (idiomas, informática, comunicación), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.b) Real Decreto-ley 8/2014), a lo que se añade el impulso de la formación profesional dual, la evaluación y acreditación de competencias profesionales, la promoción de las Escuelas Taller y Casas de Oficio, así como los programas de segunda oportunidad.

³⁹ Por lo que se refiere al fomento del autoempleo, en esta línea de fomentar el empleo de los jóvenes mediante incentivos se inscribe el artículo 1 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, por la que se disponen medidas específicas para favorecer el autoempleo mediante reducciones en la cuota de la Seguridad Social (BOE de 27 de julio). En esta dirección de fomentar el autoempleo de los jóvenes, el artículo 11 de la Ley 11/2013 establece determinados incentivos para proyectos empresariales, en crecimiento, donde el joven empresario contrate de forma indefinida, por primera vez, a un trabajador mayor de cuarenta y cinco años desempleado de larga duración o procedente

modalidades específicas impulsadas en el marco de los programas de garantía juvenil y los incentivos a la contratación, que son en su mayoría comunes a otros grupos poblacionales, si bien debe destacarse que existe un portal de intermediación reforzada de los servicios públicos de empleo para los jóvenes (la Garantía Juvenil) o se fomentan ciertas modalidades de acceso al empleo, tanto laborales como no laborales, como se estudiará en el siguiente apartado. Por su parte, las CCAA han aprobado acciones en el marco de la Garantía Juvenil que prácticamente se materializan en la intermediación laboral⁴⁰, volviéndose obligatoria la inscripción en los Servicios Públicos de Empleo⁴¹ o en el Sistema de Garantía Juvenil⁴², el fomento del empleo mediante los incentivos a la contratación, la formación y la protección social, o la promoción del auto-empleo de los jóvenes. Sin que puedan introducir nuevas modalidades contractuales modificativas de las establecidas por el legislador estatal, en virtud del artículo 149.1.7 CE que dispone la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, lo que les impide a las CCAA incidir en la duración de los contratos o en la forma de extinción. Sin embargo, las políticas de empleo autonómicas emprendidas han fomentado las modalidades contractuales, con el fin de facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, en los términos que se estudiarán a continuación.

Por tanto, como antes indicamos, junto a la definición amplia del grupo poblacional, otro de los problemas de las medidas dirigidas a jóvenes es su reiteración, siendo prácticamente las mismas que las previstas para otros grupos poblacionales, dado que la intermediación laboral, el fomento del empleo mediante ciertas modalidades contractuales o los incentivos a la contratación, también se utilizan para otros grupos poblacionales⁴³. Por lo que parecen facilitar poco la transición al empleo de los jóvenes, dado que la reiteración de las intervenciones sigue provocando la ausencia de normas realmente selectivas.

de una recualificación profesional con la pretación de desempleo agotada, siempre que el contrato se mantenga al menos durante dieciocho meses. Por otro lado, el artículo 2 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, prevé varias reducciones en la cuota de la Seguridad Social, incrementadas para jóvenes y trabajadores discapacitados, a las que se unen los incentivos al auto-empleo del artículo 106.c) Real Decreto-ley 8/2014. En esta dirección, el artículo 6 de la Ley 11/2013 establece la voluntariedad de la cotización, en el caso de jóvenes menores de 30 años, en la cobertura de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y cese de actividad. También, el artículo 3 de la Ley 11/2013 dispone la capitalización de la prestación por desempleo, con mayor flexibilidad para los grupos poblacionales, entre los que se encuentran los jóvenes, con mayor dificultad de participación laboral, que se concreta en el artículo 3 de esta norma, y a la que se une la misma referencia en el artículo 106.c) Real Decreto-ley 8/2014. Por otro lado, Ley 11/2013 ordena incentivos a la contratación para jóvenes que se incorporen a entidades de economía social, que enlaza con la promoción del emprendimiento colectivo mediante la Economía social que realiza el Real Decreto-ley 8/2014. Finalmente, el artículo 106.c) del Real Decreto-ley 8/2014 también se refiere al fomento de la cultura emprendedora, así como los programas de acompañamiento y asesoramiento.

⁴⁰ Sobre esta conexión, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; VALDÉS DAL-RÉ, F. Y CASAS BAA-MONDE, M.E., El Real Decreto-Ley 8/2014: "Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, nº 9, 2014, pp. 1-32.

⁴¹ Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que se aprueba el Programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende" (BOJA de 7 de mayo).

⁴² Orden 6/2014, de 20 de octubre, de La Rioja, por la que se modifica parcialmente la Orden 4/2014, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de octubre); Orden 4/2014, de 19 de agosto, de La Rioja, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven), BOR de 22 de agosto; Orden 251/2014, de 4 de agosto, de Cataluña, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Cataluña Jóvenes por el empleo, y se abre la convocatoria para el año 2014 y la convocatoria anticipada para el año 2015 (DOGC de 6 de agosto).

⁴³ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 110-169, pp. 193-pp. 242, pp. 266-300 y pp. 322-351.

3.2. La convivencia de distintas fórmulas (laborales y no laborales) promotoras del empleo en los Programas de Garantía Juvenil

Centrándonos en las modalidades contractuales impulsadas por los Programas de Garantía Juvenil como forma de facilitar la transición al primer empleo o una transición garantista en términos de empleabilidad en el mercado de trabajo, las políticas de empleo españolas han utilizado, de forma acertada y coherente con los estándares europeos, las modalidades contractuales como forma de promover el acceso al empleo de los jóvenes desde los años ochenta, lo que ha dado lugar a dos formas distintas de impulsar la participación laboral juvenil. De un lado, las modalidades contractuales, que fueron las primeras formas de promover la presencia de los jóvenes en el mercado de trabajo regularizando el acceso al primer empleo sin vinculación laboral, se inician, como se sabe, con el contrato para la formación y el aprendizaje regulado en el Real Decreto 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales (BOE de 21 de abril), así como con el contrato en prácticas, regulándose ambas actualmente en el artículo 11 del ET así como en las normas sectoriales para el contrato en práctica en el ámbito sanitario y en la Universidad⁴⁴, teniendo finalidades distintas: el primero dirigido a proporcionar una formación teórica y trabajo; el segundo, destinado a facilitar una formación práctica sobre un título profesional. A los que se han unido otras fórmulas, como el contrato indefinido de anticipación de la edad de jubilación con jóvenes menores de 26 años⁴⁵ o el contrato de relevo⁴⁶, que igualmente han promovido el empleo de los jóvenes.

Estas modalidades contractuales laborales dirigidas específicamente a los jóvenes se han acrecentado durante la presente crisis económica de forma discutible con ocasión del contrato de apoyo a emprendedores (artículo 4.6 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, BOE de 7 de julio), que supone una alteración de las reglas de contratación laboral (estable y a jornada completa) con la finalidad de incrementar el empleo de los jóvenes, STC de 16 de julio de 2014 (RTC 119/2014)⁴⁷, pese a que el TJUE no haya considerado que sea contrario a la Directiva de duración de terminada de los contratos de trabajo, por tratarse de un período de prueba, sobre el que la norma europea no contiene previsión alguna, al incidir únicamente en los contratos temporales. Asimismo, en la misma dirección de flexibilizar la contratación de los jóvenes para incrementar el empleo se encuadra la reforma, realizada durante la crisis económica, de ampliar los contratos para la formación y el aprendizaje permitiendo que las Empresas de Trabajo Temporal puedan celebrarlos, admitiéndose incluso

⁴⁴ Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, por el que se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud (BOE de 7 de octubre) y artículo 49-50 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE de 24 de diciembre).

⁴⁵ Regulado en el artículo 26 del Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio (BOE de 20 de julio), sin vigencia por la disposición derogatoria única de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE de 2 de agosto), salvo en los contratos que hubiesen sido concertados con anterioridad.

⁴⁶ Introducido por el Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre la modificación de determinados preceptos del ET (BOE de 4 de agosto), regulando actualmente en el artículo 12.7 del ET.

⁴⁷ La Sala, que conoce sobre el período de prueba dispuesto en el contrato de apoyo a emprendedores justifica la medida en atención a la extraordinaria situación de crisis económica, considerándola proporcionada atendiendo al contexto, aunque el planteamiento de su inconstitucionalidad recoge las dudas y críticas que acompañaron a esta modalidad contractual desde su introducción, HERNÁNDEZ-BEJARANO, M., "El período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores: un ejemplo de vulneración de la Carta Social Europea. Sentencia nº 412/13 del Juzgado de lo Social nº 2 de Barcelona, de 19 de noviembre de 2013", Temas laborales: *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 124, 2014, pp. 227-243; MORENO I GENÉ, J., "La constitucionalidad del período de prueba del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores: a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2014, de 16 de julio, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº. 39, 2014; OLARTE ENCABO, S., "La ilegalidad internacional del periodo de prueba de un año del contrato de apoyo a emprendedores (Comentario a la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Barcelona, de 19 de noviembre de 2013, núm. 412/2013)", *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, nº 370, 2014, pp. 173-176.

cuando se produce la cesión del joven a la Empresa Usuaria⁴⁸. Y, por último, debe destacarse el rescate del contrato de primer empleo (artículo 12 de la Ley 11/2013) y la creación del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, que puede celebrarse de forma indefinida o temporal (artículo 9 de la Ley 11/2013). Todo lo que vuelve a traer a colación el debate sobre si la formación debe responder a una adquisición de conocimientos (teóricos o prácticos) o la mera inserción del joven en la empresa justifica la temporalidad del vínculo establecido con el trabajador.

Por otro lado, las políticas de empleo han utilizado recientemente las modalidades no laborales como forma igualmente de acceder al empleo, siendo especialmente fomentadas por los Programas de Garantía Juvenil las prácticas no laborales, donde se han concentrado la mayoría de los incentivos, tanto estatales como autonómicos. Este fomento de las prácticas no laborales se suma igualmente a otras modalidades de acceso no laborales, igualmente excluidas del Derecho del Trabajo, que también han sido impulsadas por los Programas de Garantía Juvenil (las prácticas no retribuidas de titulados universitarios y las becas). De tal manera que se puede ahora diferenciar entre prácticas formativas y prácticas no laborales, como distinguen acertadamente algunas CCAA, que excluyen de los incentivos de las prácticas no laborales, a aquellas que denominan formativas, por consistir en prácticas académicas externas, curriculares y extra-curriculares previstas en la formación reglada⁴⁹.

En este contexto, el Programa de Garantía Juvenil ha mejorado el régimen jurídico de las prácticas no laborales contenido en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre (BOE de 18 de noviembre) por el reconocimiento de la “compensación económica” (como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual) y su inclusión expresa en la Seguridad Social, corrigiendo el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulaban las prácticas externas de estudiantes (BOE de 10 de diciembre), que anuló el Tribunal Supremo, acercándose en este aspecto las prácticas no laborales al régimen de los becarios, que se encuentran incluidos en el Régimen de la Seguridad Social (Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regula la inclusión en la Seguridad Social de quienes participan en programas de formación, BOE de 27 de octubre).

Pese a esta regulación, algunas CCAA, como Andalucía, Extremadura o Castilla León, han concretado las condiciones para el acceso a las ayudas asociadas a estas modalidades no laborales de acceso al empleo, estableciendo la CCAA de Andalucía una regulación de las prácticas no laborales donde existe compensación económica pero sin inclusión en el Sistema de Seguridad Social. Este tipo de intervenciones autonómicas provoca incertidumbres sobre su constitucionalidad, dado que la reserva de competencias se plantea respecto a los instrumentos laborales (artículo 149.1.7 de la CE), lo que significaría la posibilidad de legislar de las CCAA, pero la disposición final primera del Real Decreto 1543/2011 concreta que las prácticas no laborales se dictan en virtud del artículo 149.1.7 de la CE.

Continuando con la política de incentivos a la contratación que se ha utilizado intensivamente en España para fomentar la participación en el mercado de trabajo de los colectivos destinatarios de las medidas selectivas de empleo⁵⁰, se fomentan el contrato indefinido⁵¹, las modalidades

⁴⁸ Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE de 23 de febrero); Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE de 27 de julio).

⁴⁹ Orden 867/2014, de 3 de octubre, de Castilla León, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de prácticas no laborales realizadas por jóvenes incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil (BOCYL de 21 de octubre).

⁵⁰ PÉREZ DEL PRADO, D., “Las políticas de empleo en España: una visión cuantitativa”, *Revista de Información Laboral*, nº 9, 2014.

⁵¹ En este sentido, el artículo 10 de la Ley 11/2013 dispone un incentivo para las empresas, o trabajadores autónomos, que contraten a un joven desempleado menor de 30 años, incluyendo a los jóvenes discapacitados menores de 35 años (disposición adicional 9ª Ley 11/2013), consistente en una reducción del 100% de la cuota empresarial de la Seguridad Social, a la que únicamente pueden acceder quienes cumplan con los requisitos re-

formativas con más intensidad que en los programas anteriores⁵², así como cabe destacar un especial impulso en el marco del Programa Estatal de Garantía Juvenil del contrato para primer empleo y del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa⁵³, alterando la Garantía Juvenil el carácter de los incentivos a la contratación de los contratos indefinidos y formativos⁵⁴, espe-

lacionados con el nivel de empleo o el uso de las modalidades de fomento del empleo establecidas en la norma, que se establecen en los artículos 10 de la Ley 11/2013. A esta medida se une a otra dirigida a favorecer que los jóvenes autónomos puedan realizar la primera contratación laboral, siempre que sea indefinida y se concierte con un desempleo de cuarenta y cinco o más años de edad en riesgo de exclusión (artículo 11.1 de la Ley 11/2013), debiendo mantener el empleo durante al menos 18 meses, pudiendo celebrar un nuevo contrato indefinido sobre la base de este precepto siempre que la reducción no supere los doce meses (artículo 11.2 y 3 de la Ley 11/2013). En la dirección, el artículo 107 del Real Decreto-ley 8/2014 de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, fomenta la contratación, tanto a tiempo completo como parcial, indefinida ordinaria o fija-discontinua, de beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil, mayores de 16 años y menores de 25 años, o menores de 30 años cuando se trate de discapacitados con un 33% de diversidad funcional, con una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social de 300 euros durante seis meses, que se reducirá en función del tiempo de trabajo, siendo necesario que suponga un incremento del empleo para los empresarios, los trabajadores autónomos, los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas y sociedades laborales, así como las empresas de inserción, que se mantenga al menos durante los seis meses de vigencia del contrato, siendo compatible con cualquier otra medida siempre que la cotización no sea negativa. Estos incentivos, no obstante, conviven con la conocida como tarifa plana de los contratos realizados al amparo de Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, que igualmente han impactado en el conjunto de las medidas dirigidas a los jóvenes, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y CASAS BAAMONDE, M.E., "El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. La garantía juvenil y la tarifa plana para el fomento del empleo y la contratación indefinida", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, nº 4, 2014, pp. 1-16.

⁵² Por otro lado, también se establecen medidas específicas para favorecer los contratos formativos que igualmente se dirigen a mejorar los incentivos previstos en otros programas (artículo 106 del Real Decreto-ley 8/2014), en concreto, por lo que se refiere al contrato en práctica el incentivo del 50% se eleva al 100% cuando la contratación se realice con un beneficiario del Program de Garantía Juvenil. Por su parte, el artículo 106.c) del Real Decreto-ley 8/2014 también se refiere expresamente a las ayudas al empleo para la contratación de un período mínimo de permanencia, el fomento de la formación y el empleo para el colectivo de jóvenes investigadores, así como la Economía Social.

⁵³ Por un lado, el artículo 9 y 12 de la Ley 11/2013 dispone la incentivación del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, a la que nos hemos referido anteriormente, que va en la dirección del incentivo dispuesto a los contratos a tiempo parcial en el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (BOE de 21 de diciembre). En concreto, el contrato para el primer empleo dispone un incentivo para la transformación de este contrato a indefinido, siempre que haya pasado el plazo mínimo de tres meses desde su celebración y la jornada dispuesta sea equiparable al menos al 50% de un trabajador a tiempo completo comparable, consistente en una bonificación de 500 euros al año, incrementándose a 700 euros en el caso de que se concierte con una mujer. Por otro lado, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa supone una reducción en la cuota empresarial de la Seguridad Social del 100% cuando la plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75% cuando la empresa tenga una cifra igual o superior a esta cifra. Por su parte, el Real Decreto 475/2014, de 13 de junio, sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social del personal investigador, establece una bonificación del 40% de las aportaciones empresariales a las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes, que igualmente tienen como objetivo indirecto fomentar el empleo juvenil, por la mayor presencia de este grupo poblacional en estas vinculaciones contractuales, tanto si su contrato es indefinido, en prácticas o por obra o servicio determinado, si bien en este último caso se trata de contratos con una duración mínima de tres meses. Por su parte, la disposición adicional vigésimo sexta de la Ley 8/2014 ha dispuesto igualmente una bonificación del 100% en las cuotas de la Seguridad Social para las experiencias no laborales, cuando se concierte con estudiantes universitarios o de formación profesional, siempre que exista alguna retribución económica a cambio. En general, sobre las novedades que introduce la Ley 18/2014 en esta materia, CRISTÓBAL RONCERO, R., "Sistema nacional de garantía juvenil (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento la competitividad y la eficiencia)", *Nueva revista española de derecho del trabajo*, nº 169, 2014, pp. 236.

⁵⁴ PANIZO ROBLES, J.A., "Nuevas bonificaciones e incentivos en la cotización a la Seguridad Social incluidas en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia", *Revista de Información Laboral*, núm. 6, 2014.

cialmente en el planteamiento realizado por las reformas laborales de 2001 y 2006⁵⁵ (artículos 10, 11 y 106 de la Ley 11/2013), que se acompañan de incentivos dirigidos a financiar los gastos derivados de la tutorización en los contratos para la formación y el aprendizaje, siendo ésta una de las novedades más relevantes en materia de incentivos a la contratación⁵⁶, aunque no se extiende al contrato para el primer empleo, ni tampoco al contrato parcial con vinculación formativa (artículo 109 de la Ley 18/2014). Estos incentivos introducen obligaciones sobre el mantenimiento del empleo durante su vigencia, así como ayudas o subvenciones cuando se produce la transformación de los contratos temporales mencionados, lo que trata de promover el empleo estable.

Además de los incentivos dirigidos a financiar los costes salariales en el marco del Programa Estatal de Garantía Juvenil, también resultan de aplicación las bonificaciones dispuestas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE de 30 de diciembre), que se han ido eliminado para la mayoría de grupos poblacionales, favoreciéndose únicamente la participación en el mercado de trabajo de los discapacitados, las víctimas de la violencia de género o los excluidos sociales en la actualidad⁵⁷, así como los incentivos previstos en el artículo 8 del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas del orden social (BOE de 28 de febrero), que promueve el empleo indefinido mediante exenciones a las cuotas de la Seguridad Social; en tanto que algunos jóvenes pueden pertenecer también a esos colectivos. A las que deben añadirse la bonificación dispuesta en la Orden del ESS/2518/2013 para los contratos formativos (BOE de 11 de enero), los incentivos recogidos en el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (BOE de 21 de diciembre), así como los incentivos fiscales para los contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores a tiempo parcial (artículo 43 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo).

Por su parte, las CCAA han optado por fomentar los contratos formativos, tanto para la formación y el aprendizaje como en prácticas⁵⁸, que se condicionan al requisito de estar incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil cuando el beneficiario tiene menos de 25 años, excluyendo algunas modalidades contractuales, como el contrato de relevo, financiadas en programas precedentes⁵⁹, siendo pocas las CCAA que han mantenido los incentivos a la contratación indefinida para los jóvenes⁶⁰ o que han prestado atención al contrato de primer empleo o con vinculación

⁵⁵ Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma de mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad y Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.

⁵⁶ CRISTÓBAL RONCERO, R., "Sistema nacional de garantía juvenil (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento la competitividad y la eficiencia)", *ob. cit.*, pp. 236.

⁵⁷ Artículo 6.1, 6.2 y 7.1. de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE de 31 de diciembre); disposición derogatoria única 1.a) del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE de 17 de junio); disposición final 14.1, 14.3 y disposición derogatoria única 1.f) de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE de 7 de julio); disposición derogatoria única 2.b) del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio).

⁵⁸ Decreto 254/2012, de 28 de diciembre, de Extremadura, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la contratación de jóvenes titulados en Extremadura y se aprueba la primera convocatoria de estas subvenciones (DOE de 11 de enero).

⁵⁹ Artículo 10.18 de la Orden 251/2014, de 4 de agosto, de Cataluña, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Cataluña Jóvenes por el empleo, y se abre la convocatoria para el año 2014 y la convocatoria anticipada para el año 2015 (DOGC de 6 de agosto); Artículo 8 del Decreto 254/2012, de 28 de diciembre, de Extremadura, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la contratación de jóvenes titulados en Extremadura y se aprueba la primera convocatoria de estas subvenciones (DOE de 11 de enero).

⁶⁰ Decreto 40/2014, de 25 de marzo, de Extremadura, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la contratación indefinida (DOE de 1 de abril).

formativa. Resultando destacable el protagonismo que han adquirido las prácticas no laborales, utilizadas para regular la fase de formación en el puesto de trabajo de los programas en alternancia (Escuelas-Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo)⁶¹, en sustitución de la modalidad para formación y el aprendizaje⁶².

Los incentivos a las prácticas no laborales se suman a las ayudas dirigidas a impulsar los contratos formativos, donde se fomenta la formación o la contratación, obligando al empresario al abono de una compensación económica al trabajador⁶³, mientras que otras CCAA otorgan únicamente una ayuda, que es proporcional al tiempo de la experiencia formativa⁶⁴, o subvencionan directamente esta experiencia⁶⁵. No obstante, algunas CCAA también han condicionado los incentivos de las prácticas laborales a la ulterior contratación en la modalidad laboral de prácticas del mismo beneficiario⁶⁶, mientras que otras separan los incentivos para la formación y las prácticas no laborales, financiando únicamente los contratos en prácticas celebrados cuando han estado precedidos de una práctica no laboral⁶⁷, lo que puede provocar una prolongación innecesaria de la etapa de transición de la formación al empleo.

Junto a las medidas previstas, algunas CCAA han dispuesto incentivos para financiar la contratación de jóvenes, tanto temporal como indefinida, aunque establecen algunas limitaciones en el uso de ciertas modalidades, cuando existe una relación de parentesco o un vínculo de

⁶¹ Decreto 100/2013, de 18 de junio, de Extremadura, por el que se regula el Programa de Formación Profesional Dual @prendizext (DOE de 25 de junio).

⁶² Pese a las dificultades existentes en cuanto a la adecuación del contrato para la formación y el aprendizaje, BALLESTER PASTOR, M.A., *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000. Sigue manteniéndose este criterio en el Decreto 100/2013, de 18 de junio, de Extremadura, por el que se regula el programa de formación profesional dual @prendizext (DOE de 25 de junio).

⁶³ En este sentido, las subvenciones de la CCAA de Castilla y León dirigidas a jóvenes entre 16 años y menos de 25, o menos de 30 años con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, con titulación (posesión de titulación universitaria, titulación de grado medio o superior de formación profesional, titulación de formación superior de enseñanza profesional o certificados de profesionalidad), y sin experiencia sólida (menos de tres meses), a las prácticas no laborales realizadas fuera de la enseñanza reglada, en centros de trabajo ubicados en Castilla y León, tanto para empresarios con ánimo de lucro (persona física, jurídica, comunidades de bienes) como sin ánimo de lucro (personas jurídicas). El empresario beneficiario de esta subvención, como se indica en la norma, está obligado al abono de una beca como mínimo de 1'2 veces el salario mínimo interprofesional cuando la jornada corresponda con la efectuada por un trabajador a tiempo completo, quedando reducida proporcionalmente en función del tiempo dedicado a la empresa, siendo obligatorio que el joven realice al menos el 70% de la jornada en forma de prácticas, quedando obligado además el empresario al abono de las cotizaciones en la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y condiciones de inclusión en el sistema de Seguridad Social de las personas que participen en los programas de formación (artículos 1, 2, 3, 4, 7 y 24 de la Orden 867/2014, de 3 de octubre, de Castilla León, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de prácticas no laborales realizadas por jóvenes incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil, BOCYL de 21 de octubre).

⁶⁴ Resolución de 27 de noviembre de 2014, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se convocan subvenciones públicas para 2015-2016 en el marco del sistema de Garantía Juvenil (BOPA de 18 de diciembre).

⁶⁵ Orden de 21 de enero de 2015 de Galicia.

⁶⁶ Resolución de 27 de noviembre de 2014, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se convocan subvenciones públicas para 2015-2016 en el marco del sistema de Garantía Juvenil (BOPA de 18 de diciembre); Orden 867/2014, de 3 de octubre, de Castilla León por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de prácticas no laborales realizadas por jóvenes incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil (BOCYL de 21 de octubre).

⁶⁷ Orden 251/2014, de 4 de agosto, de Cataluña, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Cataluña Jóvenes por el empleo, y se abre la convocatoria para el año 2014 y la convocatoria anticipada para el año 2015, aunque estas contrataciones laborales no podrán ser por la modalidad de interinidad, relevo y sustitución de personas trabajadoras con reserva de puesto de trabajo (DOG de 6 de agosto de 2015).

unión con la empresa fuerte, con el fin de evitar el fraude⁶⁸. Estos incentivos también fijan ciertos condicionantes relacionados con el mantenimiento del empleo⁶⁹, o medidas especiales que tratan de fomentar la contratación indefinida de los jóvenes con incentivos a la modalidad indefinida inicial o a la transformación en indefinido de los contratos de trabajo⁷⁰. También algunas CCAA han optado por incentivar la primera transición de los jóvenes universitarios al mercado de trabajo mediante becas de prácticas en empresas que desarrollen proyectos de I+D+I⁷¹. Estas becas guardan conexión con las oportunidades de formación ofrecidas a los jóvenes egresados para la obtención del Grado de Doctor, aunque la convocatoria no ha previsto que se encuentren vinculadas con la realización de la Tesis Doctoral, pudiendo acceder el joven que se encuentre en posesión de un título universitario oficial de postgrado (Máster o Doctorado)⁷². Como otras formas de fomentar la transición al primer empleo, estas becas también imponen el compromiso empresarial, tras la finalización de la beca, de contratación laboral, o de vinculación del becario como trabajador por cuenta propia.

Los incentivos a la contratación expuestos plantean dos problemas relevantes. De un lado, la ausencia de una regulación donde claramente se aborde la compatibilidad de los incentivos de distintos programas (estatales, autonómicos y locales)⁷³. Por otro lado, la adecuación de estos incentivos a las reglas de compatibilidad de las ayudas de estado previstas en los artículos 107 y 198 del TFUE y en el Reglamento 651/2014/UE, de 17 de junio de 2014 (DOCE de 26 de junio), que implicarían la exención únicamente en función de la cuantía que reciba la empresa y el destinatario de la ayuda, lo que aconseja nuevamente volver al tope de los 25 años como edad límite para disponer medidas a favor de los jóvenes⁷⁴.

⁶⁸ Orden 6/2014, de 20 de octubre, de La Rioja, por la que se modifica parcialmente la Orden 4/2014, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de octubre); Orden 4/2014, de 19 de agosto, de La Rioja, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de agosto); Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que se aprueba el Programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende" (BOJA de 7 de mayo).

⁶⁹ Orden 6/2014, de 20 de octubre, de La Rioja, por la que se modifica parcialmente la Orden 4/2014, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de octubre); Orden 4/2014, de 19 de agosto, de La Rioja, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la contratación de jóvenes (Cheque joven) desempleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 22 de agosto).

⁷⁰ Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que se aprueba el Programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende" (BOJA de 7 de mayo).

⁷¹ Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que se aprueba el Programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende" (BOJA de 7 de mayo).

⁷² Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, de Andalucía, por la que se aprueba el Programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende" (BOJA de 7 de mayo).

⁷³ SELMA PENALVA, A., "Dudas sobre los incentivos económicos para la "contratación con vinculación formativa" de la Ley 11/2013", *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, nº 8, 2013.

⁷⁴ Se consideran compatibles con el mercado, sin que precisen notificación cuando las ayudas consistan en: 5 millones de euros por empresa y año para las ayudas a la contratación dirigidas a fomentar el empleo de los trabajadores desfavorecidos; 10 millones de euros por empresa y año para las ayudas a la contratación dirigidas a fomentar el empleo de los discapacitados; ó 5 millones de euros por empresa y año para los costes sociales adicionales dirigidos a fomentar el empleo de los discapacitados. Entre los trabajadores desfavorecidos, en lo que aquí interesa, se encuentran los jóvenes entre 15 y 24 años, siendo el otro grupo poblacional definido por la edad quienes tienen más de cincuenta años, lo que implicaría la notificación de las ayudas que excedieran estas limitaciones, salvo que se pudieran integrar en otro grupo poblacional (mujeres cuando exista un desequilibrio en la participación laboral entre ambos sexos superior al 25% o minorías étnicas) o reúnan algún factor de desigualdad (no hayan tenido un empleo fijo remunerado en los seis meses anteriores, no cuente con cualificaciones educativas de secundaria o profesional superior o haya finalizado en dos años sus estudios a tiempo completo sin haber encontrado un empleo fijo, hogares monoparentales).

3.2. La adecuación de la Garantía Juvenil a los objetivos generales de las políticas de empleo

Como se ha podido comprobar, los Programas de Garantía Juvenil se refieren no sólo a la transición de la formación al trabajo, sino también contemplan otras transiciones posibles, como son de la inactividad o del desempleo a la formación o al mercado de trabajo, lo que refleja diferentes opciones según las dificultades de participación de los jóvenes en el empleo, siendo esta orientación correcta, por lo que resulta útil introducir medidas que eviten la inactividad, la perfección de los conocimientos o el acceso al empleo, ya sea mediante la contratación indefinida si el joven tiene una cualificación adecuada para participar en el mercado de trabajo, o bien los contratos formativos cuando el joven carece de formación o tiene teóricos conocimientos suficientes pero precisa de una formación práctica en el puesto de trabajo.

No obstante, otras medidas impulsadas por los Programas de Garantía Juvenil se adecuan menos a los objetivos generales de las políticas de empleo. Por un lado, las modalidades de acceso al empleo no laborales retrasan el acceso al mercado de trabajo de forma injustificada, dando cobertura a vínculos menos garantistas para el trabajador que el proporcionado mediante los contratos formativos. En efecto, el principal escollo a esta huida de la regulación laboral es que los jóvenes, especialmente los excluidos sociales o en riesgo de exclusión a los que prioritariamente deberían dirigirse los Programas de Garantía Juvenil, necesitan percibir unos ingresos mínimos, por lo que se ha reclamado que las actuaciones de formación laboral insertas en el Programa de Garantía Juvenil sean retribuidas, al menos con el salario mínimo interprofesional⁷⁵, siendo igualmente aconsejable que el legislador Estatal y las CCAA eviten la exclusión de la Seguridad Social. Esto resultaría coherente con la finalidad de proporcionar una regulación homogénea, acercándonos a experiencias en el Derecho Comparado que disponen una retribución o compensación económica para quienes acceden al mercado de trabajo mediante experiencias no laborales previstas en el marco de la Garantía Juvenil, con cierta protección social. Además, estas medidas novedosas, que quizás animan a sus beneficiarios a facilitar el acceso a una formación en la empresa de jóvenes (u otros grupos poblacionales con dificultades de participación en el empleo), tienen los conocidos inconvenientes de las medidas selectivas de empleo (rotación, sustitución y condena), especialmente el efecto peso muerto, dado que los beneficiarios de estos programas de alternancia entre empleo-formación accedían antes de estas medidas, aunque pudiera ser en un número menor, a una contratación laboral, como veremos en el siguiente apartado. Además, la fase de formación en el puesto de trabajo o en la empresa, que ahora se denominaría como práctica no laboral, como indicamos anteriormente, debe ser realmente formativa en los términos antes explicados. Por lo que el empresario o las Entidades promotoras de los programas de alternancia entre el empleo y la formación, en cualquier caso, tenían con el beneficiario un vínculo igual de garantista que el actual. Esencialmente el contrato para la formación (artículo 11 del ET), con ciertas dificultades salvadas por la doctrina y la jurisprudencia, han canalizado la fase de empleo requerida en estos sistemas duales.

Por otro lado, el contrato para primer empleo y el contrato con vinculación formativa alteran las reglas de contratación laboral (estable y a jornada completa), introduciendo una temporalidad que no se justifica, dado que crean vínculos contractuales de duración determinada sin que el contrato garantice una formación teórica o práctica a cambio. Esta debilidad en el elemento formativo se manifiestan en el título de acceso requerido (que no precisa estar incluido en la formación reglada o formación para el empleo, ni siquiera para el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa⁷⁶) así como en el contenido del trabajo (que puede significar simplemente

⁷⁵ PÉREZ CAMPOS, A.I.: "El empleo juvenil en la Unión Europea", *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 2013, 169-190, pp. 188.

⁷⁶ MIÑARRO YANINI, M., "El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa para el fomento del empleo juvenil: la formación como excusa de la precarización incentivada del contrato de trabajo", Comunicación presentada a las XXXII Jornadas Universitarias de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en la página del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, pp. 4; PRADO DE REYES, F.J., "Modalidades contractuales y política de empleo juvenil", ob. cit. pp. 45 y 47;

el desarrollo de la actividad laboral), alejados en ambos casos de los principios orientadores de los contratos formativos, lo que ha justificado su calificación como contratos para el fomento del empleo o de inserción⁷⁷, recordando estas modalidades a los contratos formativos, si entendemos que la experiencia en el primer empleo debe significar una formación en el puesto de trabajo⁷⁸; a los contratos temporales de primer empleo impulsados en los años setenta en España en relación con los desempleados o quienes se insertaban por primera vez en el mercado de trabajo⁷⁹ o a una modalidad específica con la misma denominación introducida en la reforma de 2006 en Francia para procurar el empleo de los jóvenes⁸⁰. Pero todas estas modalidades contractuales plantean problemas de ajuste con la Directiva 70/1999/UE⁸¹, de 28 de junio, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada de la CES, la UNICE y el CEEP (DOCE de 10 de julio), dado que la normativa comunitaria exige que el puesto de trabajo realmente sea formativo, siendo necesario que se concreten en una vinculación con más entidad material que la mera inserción en un entorno laboral, sin que sea suficiente una medida de colocación. Además, en estas modalidades contractuales no existe una clara compensación entre lo que recibe el joven (la inserción en empleo como forma de facilitar su transición en el mercado de trabajo) y el beneficio empresarial (vinculación menos estable con el trabajador), como ha sucedido respecto de otras medidas dirigidas a los jóvenes y otros grupos poblacionales⁸².

Junto a los problemas de legalidad, el fomento de modalidades temporales dirigidas a los jóvenes, sin la correspondiente compensación en términos de transmisión de conocimientos teóricos o prácticos formativos, puede generar efectos no deseados, como la segmentación del mercado de trabajo, creada como resultado de la estandarización sobre su acceso al empleo siempre mediante contratos temporales por prejuicios (falta de formación del joven o inexperiencia), lo que podría tener repercusiones negativas en el futuro dando lugar a situaciones de desigualdad graves⁸³, condenando al colectivo de los jóvenes a acceder a una modalidad temporal en la que no existe justificación más allá que la edad, siendo necesario su revisión desde el punto de vista de las discriminaciones directas e indirectas (aún sabiendo que el juicio de constitucionalidad en los casos de diferencias de trato por razón de edad es menos exigente) y también desde los efectos perniciosos que generan las políticas selectivas de empleo. Esto mismo podría decirse respecto de las modalidades de acceso “para-laborales”, excluidas del

⁷⁷ ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A., “El contrato de primer empleo como paradigma de engendro jurídico (un contrato temporal causal sin causa temporal)”, ob. cit., pp. 6 y ss.; CALVO GALLEGOS, F.J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., “El contrato de primer empleo joven”, en FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F. y CALVO GALLEGOS, J., *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, 2013, pp. 258; IGARTUA MIRÓ, M.T., “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, ob. cit., pp. 4-6; MIÑARRO YANINI, M., “El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa para el fomento del empleo juvenil: la formación como excusa de la precarización incentivada del contrato de trabajo”, Comunicación presentada a las XXXII Jornadas Universitarias de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en la página del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, pp. 4; PRADO DE REYES, F.J., “Modalidades contractuales y política de empleo juvenil”, Ponencia a las XXXII Jornadas Universitarias de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en la página del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, pp. 52.

⁷⁸ ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A., “El contrato de primer empleo como paradigma de engendro jurídico (un contrato temporal causal sin causa temporal)”, ob. cit., pp. 6 y ss.

⁷⁹ Artículo 11 del Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas (BOE de 11 de octubre de 1977) y Real Decreto-Ley 43/1977, sobre política salarial y de empleo (BOE de 26 de noviembre de 1977).

⁸⁰ MARTÍN PUEBLA, E., “La inserción profesional de los jóvenes con dificultades en Francia: del contrato de primer empleo a la fórmula de ayudas públicas a las empresas”, *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y la laboral*, n° 194, 2007, pp. 34-42.

⁸¹ CALVO GALLEGOS, F.J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., “El contrato de primer empleo joven”, ob. cit., pp. 290-293.

⁸² GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 276-289.

⁸³ IGARTUA MIRÓ, M.T., “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, ob. cit., pp. 12.

Derecho del Trabajo, que han sido impulsadas en el marco del Programa de Garantía Juvenil, como son las prácticas no laborales.

En este sentido, parece poco acertado plantear medidas dirigidas a los jóvenes sin tener en cuenta la formación de la que proceden, sobre todo porque esto desdibuja el análisis de las medidas dirigidas a este grupo poblacional, siendo necesario volver a la división más clásica de este colectivo (jóvenes con formación y sin formación), como se estudiará en el siguiente apartado.

En consecuencia, por lo que se refiere a la transición de los jóvenes al empleo, puede suceder que se precise la formación teórica o práctica, en cuyo caso las modalidades temporales tienen que ser formativas (contrato para la formación o contrato en prácticas respectivamente), o que la formación adquirida sea suficiente o no sea necesaria, en cuyo caso el joven debería acceder mediante las modalidades previstas en el artículo 15 del ET (contrato indefinido o contratos temporales estructurales). Por este motivo, parece más adecuado fomentar, como lo hace también el Programa de Garantía Juvenil, los contratos indefinidos celebrados con jóvenes, que se recogen en el artículo 10 y 11 de la Ley 11/2013, así como los incentivos al contrato en prácticas (artículo 106 del Real Decreto-ley 8/2014), sin que parezca encontrarse una justificación clara para utilizar las modalidades no laborales cuando el empleo tiene escasa cualificación o la etapa formativa ha finalizado, por las razones expuestas.

4. EL IMPACTO DE LA GARANTÍA JUVENIL EN LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO

El fomento de las formas no laborales de acceso al mercado de trabajo y la escasa ordenación de las medidas en el Programa de Garantía Juvenil, a pesar de que se trata de un Programa perseguido, que en el marco de unas políticas de empleo coherentes, como debe extraerse de las intervenciones públicas, deben ser la presencia estable de los jóvenes en el mercado de trabajo (artículo 1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, BOE de 17 de diciembre, "calidad en el empleo). En este sentido, los jóvenes están experimentando una recuperación de su participación laboral, que viene en parte marcada por el cambio de tendencia, siendo los trabajadores de edad avanzada el único grupo poblacional estancado, según los datos ofrecidos por la EPA, aunque siguen precisando de intervenciones específicas debido al estancamiento de la economía. Sin embargo, el impacto del Programa de Garantía Juvenil, que se trata de la intervención central existente en la actual, parece poco positivo si se analizan las estadísticas, dado que los jóvenes participan menos en el mercado de trabajo con contratos laborales, pasando de 187.000 jóvenes que se incorporaron directamente a la ocupación en el primer semestre de 2006, a 63.700 en el primer trimestre de 2012, lo que puede justificarse por la crisis económica, y a 63.200 en el primer trimestre de 2014, pese a la recuperación del empleo en todos los grupos poblacionales, siendo el dato más bajo desde 2006, según los datos de la EPA.

Por otro lado, los datos publicados por el SPE sobre los contratos celebrados en Agosto de 2013 (antes de la implantación de la Garantía Juvenil) y en Agosto de 2014 (tras la implantación de este programa) demuestran que los jóvenes acceden al mercado de trabajo generalmente a través de contratos temporales estructurales (obra o servicio, interinidad o eventual), siendo entre 20 y 30 veces más estos contratos que los celebrados en la modalidad indefinida. Además, los contratos formativos guarda la misma proporcionalidad que los contratos indefinidos celebrados en ese período, lo que demuestra que el Programa de Garantía Juvenil no ha alterado las modalidades contractuales de acceso de los jóvenes al empleo, que continúan siendo temporales.

Centrándonos en los contratos formativos, se precisa destacar que el contrato para la formación, debido a su configuración legal, no se utiliza únicamente como forma de acceder al empleo de los jóvenes, por lo que las estadísticas demuestran una concentración en los jóvenes menores de 25 años, pero su uso se extiende a otros grupos poblacionales, siendo aconsejable

que esta modalidad contractual se dirija a impulsar exclusivamente el empleo juvenil⁸⁴, dado que continua siendo necesario procurar formación teórica asociada al empleo, especialmente en el caso de los jóvenes en riesgo de abandonar el sistema educativo o que han abandonado la formación encontrándose en inactividad. Por otro lado, el contrato en prácticas, también como consecuencia de su configuración legal, se utiliza para favorecer el acceso al empleo especialmente a quienes tienen entre 24 años y 29 años, según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal, siendo necesaria su revisión para facilitar el acceso real de los jóvenes al mercado de trabajo finalizados sus estudios, dado que los datos demuestran un repunte de estos contratos a edades superiores a la media de los años necesarios para obtener una titulación universitaria, lo que igualmente nos refiere al acceso tardío de los jóvenes al mercado de trabajo.

Finalmente, las estadísticas no recogen el número de contratos de primer empleo y vinculación formativa, por lo que no puede realizarse una valoración sobre el impacto de estas modalidades contractuales en el global de contratos de trabajo, lo que hubiera sido oportuno a los efectos de valorar su utilidad real como forma de favorecer el acceso al empleo de los jóvenes.

En consecuencia, el Programa de Garantía Juvenil impulsa medidas de empleo dirigidas a un grupo poblacional excesivamente amplio, con un elevado número de intervenciones, que son similares a las existentes para otros colectivos destinatarios de medidas selectivas de empleo, destacando especialmente el reforzamiento de la intermediación laboral, el incremento de las modalidades de acceso al empleo (laborales y no laborales) y la intensificación de los incentivos a la contratación, lo que sigue confirmando la necesidad de realizar una política de empleo más integrada.

En efecto, cuando los jóvenes no alcanzan, como sucede actualmente, la transición al empleo, se precisa una respuesta global y rápida, dado que el acceso al primer empleo debe realizarse mientras se está en esa etapa de la juventud, inmediatamente al término de la etapa formativa, lo contrario crea inercias personales negativas, de falta de responsabilidad y de frustración, que pone en riesgo gravemente la empleabilidad futura, siendo necesario que las medidas dirigidas a los jóvenes sean más estables y continuistas, dado que su problema de participación en el empleo, acrecentado por la crisis económica, se mantiene en el tiempo, como se ha podido comprobar en relación a las dificultades que siempre han tenido, y siguen teniendo, los jóvenes entre 20-24 años en su participación laboral.

Pese a lo anterior, el problema básico de las medidas de empleo españolas dirigidas al empleo juvenil, incluso de las instauradas en el marco de los Programas de Garantía Juvenil, continua siendo la ausencia de medidas selectivas de empleo, que resultan necesarias no sólo para establecer una protección específica de los jóvenes en el mercado laboral, sino también con el fin de diferenciar dentro de este grupo poblacional las medidas que resultan más adecuadas para cada uno de los sub-colectivos de jóvenes, estableciendo prioridades y medidas específicas según sus dificultades de participación laboral⁸⁵. Por un lado, los jóvenes a los que se dirigen las medidas son un colectivo demasiado amplio y poco uniforme como resultado de la extensión de la edad, lo que provoca la necesidad de intervenir sobre una pluralidad de situaciones, cuando el Programa Europeo trata únicamente de evitar el abandono escolar y facilitar la primera transición, al contrario de lo que sucede con los Programas de Garantía Juvenil aprobados en España, tanto en ámbito estatal como autonómico, que fomentan una pluralidad de transiciones en el mercado de trabajo (la prevención del abandono escolar prematuro, la participación en fórmulas de alternancia entre empleo y formación, el acceso al primer empleo y la transición a la estabilidad laboral); lo que ha llevado a considerar que algunas medidas impulsadas en el

⁸⁴ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 278.

⁸⁵ Sobre esta conexión, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; VALDÉS DAL-RÉ, F. Y CASAS BAA-MONDE, M.E., "El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo", ob. cit., pp. 8.

marco del Programa de Garantía Juvenil (en concreto la modalidad contractual de primer empleo) se destinan a un segmento poblacional extenso⁸⁶. De hecho, el estudio aislado de las medidas impulsadas, descendiendo en cada una de ellas al análisis de los requisitos subjetivos y el contenido de la regulación, refleja claramente un solapamiento de las intervenciones, destinándose prácticamente las mismas medidas a todos los jóvenes, sin diferenciar sus problemas particulares de empleabilidad.

En este sentido, los rasgos de la edad, la formación o la experiencia profesional utilizados por los Programas de Garantía Juvenil, en los términos que hemos analizado, no son novedosos, sino que han venido delimitando las intervenciones en el mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes en España desde el inicio de las primeras medidas en los años ochenta⁸⁷, dado que las dificultades de participación de este grupo poblacional, aunque incrementadas como consecuencia de la crisis económica, existen desde hace años en nuestro mercado de trabajo, tanto en términos de desempleo (tasas de inactividad o paro) como de condiciones laborales menos ventajosas (menos salario, temporalidad, dificultades para realizar las transiciones laborales), manifestándose no sólo en el acceso al primer empleo tras cursar estudios de formación profesional o los estudios universitarios, sino también en la promoción profesional, en términos tanto de consolidación del empleo como de cambio de puesto de trabajo. No obstante, la introducción de la situación previa de los jóvenes en el mercado de trabajo, en sustitución de la formación, que tiene como valor el fomento de la pluralidad de tránsitos que pueden fomentarse a partir de esta decisión, sin embargo, provoca la difuminación de los factores que delimitan a los jóvenes, haciendo que el grupo poblacional sea menos homogéneo.

En consecuencia, sería preciso intensificar el carácter selectivo de las intervenciones y definir las transiciones que se promueven en función de las características de los jóvenes, destinando medidas específicas para promover el empleo, con una ordenación y prelación de las modalidades de transición a la formación y al empleo, donde pueda detectarse sus obstáculos reales y las modalidades que realmente se priorizan, dado que se han producido alteraciones en el mercado de trabajo que resulta necesario atender, como es el cambio de comportamiento de los jóvenes cualificados, sobre todo en el caso de los estudiantes universitarios, que registran una tasa de trabajo ocasional y/o a tiempo parcial superior a la de los jóvenes en años anteriores⁸⁸. En consecuencia, las intervenciones deberían realizarse en función de la edad del joven y de la formación, pudiendo dirigirse a los siguientes destinatarios: a) quienes abandonan prematuramente la formación o se encuentran en inactividad a través del contrato para la formación, promoviendo el tránsito de la formación a los programas de alternancia entre formación y empleo, dado que su principal obstáculo será la participación laboral en trabajos descualificados; b) quienes siguen estudios de formación profesional o terciaria, impulsando prácticas curriculares o prácticas no laborales, según se trate de jóvenes que desean completar sus estudios o han realizado una práctica curricular; c) quienes finalizan sus estudios secundarios pero no acceden a la Universidad, el grado de formación exigido es menor en términos generales, quedando soportados estos conocimientos prácticos por las sesiones de clases o las prácticas que se realizan asociadas al sistema formativo, facilitando el contrato para la formación o el contrato en prácticas, esta transición de la formación al empleo; d) quienes han completado etapas de formación profesional o universitaria, ya sigan o no realizando otras formaciones, mediante el contrato en práctica, promoviendo el tránsito de la formación a una experiencia de formación y empleo; e) quienes han finalizado su formación profesional o terciaria, cuando actividad profesional elegida precise un alto grado de formación en el puesto de trabajo, que no haya podido

⁸⁶ CALVO GALLEGOS, F.J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., "El contrato de primer empleo joven", pp. 260-261.

⁸⁷ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit., pp. 253 y ss.

⁸⁸ RUESGAS BENITO, S. y DA SILVA BICHARA, J., "Las relaciones laborales de los estudiantes trabajadores en España: Informe trimestral sobre el mercado de Trabajo en España (segundo trimestre 2008)", *Relaciones Laborales*, nº 20, 2008, pp. 1101-1121, como se indicó citando esta obra en GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, ob. cit.

adquirirse mediante la participación en los sistemas educativos o la realización de prácticas, requiriendo el trabajador el desempeño de una actividad altamente formativa, con poca transmisión de resultados, quedándose el trabajador con la utilidad, a los efectos de fomentar la transición entre el sistema educativo y una experiencia en el mercado de trabajo en forma de beca; f) quienes han finalizado su formación profesional o terciaria, sin precisar de formación adicional a la obtenida en los sistemas educativos o mediante prácticas, fomentando la transición al primer empleo estable, a través del contrato indefinido⁸⁹. Por lo que el contrato para la formación o el contrato en prácticas, como hemos observado, facilitan las distintas transiciones de los jóvenes en el mercado de trabajo, cuando el joven precisa de conocimientos teóricos para obtener una titulación, o conocimientos prácticos relacionados con una titulación obtenida respectivamente, siendo las prácticas no laborales más adecuadas para encauzar la relación cuando se trata de procurar el acceso a la experiencia laboral mientras el joven continúa formándose en los sistemas educativos.

Como se puede observar, el grupo poblacional siempre se definiría por la edad proyectada para su participación en el sistema educativo, lo que implicaría ceñir las intervenciones, por las razones que se expusieron, a los jóvenes desde 16 años a 25 años, siendo además necesario que se promuevan las modalidades contractuales de acceso al empleo sobre las no contractuales, especialmente los contratos formativos cuando el joven no tenga experiencia en el empleo y sea necesaria para procurar una mejor empleabilidad en el mercado de trabajo, o si no existe justificación para separarse del régimen general aplicable, sería preciso promover el contrato indefinido como forma de acceso al empleo de los jóvenes formados.

Esto podría salvar los dos problemas principales (la ausencia del carácter selectivo y la inadecuación de las medidas). Pero se precisa además, como ha advertido la Unión Europea en el marco del Programa de Garantía Juvenil, una coordinación entre el Estado y las CCAA, con el fin de conseguir una transición coherente de los jóvenes desde el sistema educativo al mercado de trabajo, especialmente en el caso de quienes terminan sus estudios formativos, resultando acertados los cambios introducidos en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, por lo que se refiere al incremento de la coordinación interadministrativa⁹⁰. En este sentido, el esquema de transición de los jóvenes al mercado de trabajo debe ser necesariamente el mismo en todas las CCAA, a diferencia de lo que sucede actualmente donde se ha advertido la creación de nuevas modalidades (no laborales) de acceso al empleo en el ámbito autonómico, dado que esto puede provocar la creación de fórmulas de acceso al empleo no laborales (fuera de la regulación del Derecho del Trabajo, en consecuencia) y una reiteración de fórmulas de primeras transiciones laborales que retrasen injustificadamente el acceso a la ocupación laboral estable. Por otro lado, el elevado número de incentivos a la contratación que concurren en el fomento del empleo de los jóvenes, tanto en ámbito estatal como en el ámbito autonómico, precisan de una revisión en aras a proporcionar un régimen más transparente sobre la compatibilidad de ayudas con los principios reguladores de la contratación laboral europea y la acumulación de varios incentivos, siendo aconsejable igualmente que se evalúe la intensidad de los incentivos existentes en la actualidad, adecuándolos a las dificultades de participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, con el fin de procurar un régimen jurídico de las transiciones laborales más garantista.

⁸⁹ Pese a que se ha defendido que el contrato de primer empleo o el contrato a tiempo parcial podrían igualmente cumplir la finalidad de facilitar el acceso a la primera ocupación, RUESGAS BENITO, S. y DA SILVA BICHARA, J., "Las relaciones laborales de los estudiantes trabajadores en España: informe trimestral sobre el Mercado de Trabajo en España (segundo Trimestre de 2008)", ob. cit., pp. 1101-1121; RUESGAS BENITO, DA SILVA BICHARA y EDUARDO MONSUETO, S., "Estudiantes universitarios, experiencia laboral y desempeño académico en España", *Revista de educación*, nº 365, 2014, pp. 67-95.

⁹⁰ GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J.: "El impulso definitivo a la coordinación interadministrativa en materia de formación para el empleo: STC de 9 de junio de 2014 (RTC 88/2014) y Real Decreto-Ley 4/2015", en prensa.