

Los incentivos al empleo juvenil en el contexto de las políticas públicas de empleo y de protección social¹

Incentives to youth employment in the context of public employment and social protection policies

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE MURCIA

Resumen

La inserción laboral de los jóvenes siempre ha constituido un reto para las políticas de empleo, especialmente en tiempos de crisis, con tasas de paro juvenil que duplican la media de la población adulta. En el plano de las políticas laborales para la activación del mercado de trabajo, los diversos gobiernos que se han sucedido en España han apostado por atacar el desempleo, también el de los jóvenes, a través de medidas de incentivación económica que mayoritariamente comportan una reducción en los costes de seguridad social y cuya eficacia en términos de creación de empleo a medio y largo plazo no está contrastada.

Abstract

The employment of young people has always been a challenge for employment policies, especially in times of crisis and high unemployment, with youth unemployment rates that double the average of adult population. In terms of labour policies for activation of the labour market, all governments that have occurred in Spain have focused their efforts betting on economic incentives that mostly involve a reduction in social security costs but whose effectiveness is not evident in the short and long term.

Palabras clave

jóvenes, empleo, desempleo

Keywords

youth, employment, unemployment

Sumario: 1. El desempleo de la población joven en España. 2. De la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven a la Garantía Juvenil. 3. Los incentivos económicos al emprendimiento y el empleo joven en la Ley 11/2013. 4. Medidas de apoyo a la contratación en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. 5. Eficacia de las medidas adoptadas para luchar contra el desempleo juvenil en la X Legislatura (2011-2015). 6. Conclusiones y propuestas.

1. EL DESEMPLEO DE LA POBLACIÓN JOVEN EN ESPAÑA

La inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo siempre ha constituido un reto para las políticas de empleo, pero nunca como hasta ahora el futuro de las nuevas generaciones se ha visto tan comprometido por una situación de crisis financiera y económica tan grave como la desencadenada en 2008 con el hundimiento de Lheman

¹ Estudio realizado en el seno del Proyecto DER2013-43121-P “El futuro del Sistema Español de Protección Social: análisis de las reformas en curso y propuestas para garantizar su eficiencia y equidad”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Brothers y el estallido de la burbuja inmobiliaria. Afortunadamente, los grandes indicadores macroeconómicos sugieren que la recesión ya es cosa del pasado, pero no puede decirse lo mismo de la crisis, cuyas terribles secuelas (elevado desempleo, pobreza, desigualdad) aún perduran.

El desempleo se ha convertido en los últimos tiempos en la principal preocupación de los españoles, al alcanzar unos niveles insólitos en los países desarrollados de nuestro entorno. Pero la notable destrucción de empleo no ha sido homogénea para los diferentes grupos de edad de la población, siendo el colectivo de las personas jóvenes el más afectado por la crisis; la falta de ocupación que afecta a las personas jóvenes ocupa, sin lugar a dudas, un lugar singularmente especial, “casi dramático”², por sus especificidades de muy diversa índole.

De acuerdo con las cifras ofrecidas por la OIT, en el año 2012 setenta y cinco millones de jóvenes se encontraban desempleados en todo el mundo –cuatro millones más que en 2007–³, y su situación no ha mejorado significativamente desde entonces⁴. La situación no era mejor en el conjunto de la UE-28, con una tasa de desempleo juvenil en 2012, según Eurostat, del 23.3% y unos cinco millones de desempleados jóvenes. Se aprecia, no obstante, una vigorosa tendencia a la baja en los últimos tiempos, hasta el punto que en el cuarto trimestre de 2015 la tasa de desempleo para la población menor de 25 años se había situado por debajo del 20% (19,7%) en la Europa de los 28, pero todavía es doble de la tasa de paro general⁵.

Pero si hay un Estado de la UE en el que la situación del desempleo global, y el de las personas jóvenes en particular, ha adquirido una dimensión especialmente preocupante por efecto de la crisis, ese Estado es España. Como promedio en el año 2012, nuestro país computó una tasa de desempleo del 52,9% para los jóvenes entre 15 y 25 años, sólo superada por Grecia con un índice de paro juvenil ese año del 55,3%, pero escalamos hasta el 55,5% en 2013; si comparamos este dato con la tasa de desempleo juvenil de 2007 (18%), colegiremos que el desempleo se había triplicado entre los jóvenes españoles desde el comienzo de la Gran Recesión. Con todo, en el año 2014 se inaugura una progresión descendente en los niveles de desempleo juvenil, que permitió concluir el ejercicio con una tasa de paro del 51,7%, registro que se vio sustancialmente mejorado a finales de 2015 con una tasa de desempleo joven del 46,2%, es decir, 9 puntos porcentuales menos que en 2013, pero todavía más del doble que la media europea para esta magnitud. La situación continúa siendo, por tanto, muy preocupante y reclama un estudio serio acerca de sus causas y de las medidas que deben adoptarse para solucionarla.

² TASCÓN LÓPEZ, R., “Dificultades en el empleo de los jóvenes (Barreras jurídicas estructurales y otros problemas), en VV.AA., Empleo juvenil: un reto para Europa (Youth Employment: a challenge por Europe), Thomson-Reuters-Aranzadi, 2016, p. 142.

³ OIT, Tendencias mundiales del empleo juvenil 2012, mayo 2012, resumen ejecutivo.

⁴ En 2014, cerca de 74 millones de personas (de entre 15 y 24 años) buscaban trabajo, siendo la tasa de desempleo de los jóvenes casi el triple que la de los adultos. Cfr. OIT, Perspectivas laborales y sociales en el mundo. Tendencias en 2015, resumen.

⁵ Los datos ofrecidos por Eurostat para el cuarto trimestre de 2015 revelan que la tasa de paro global se mantenía en el 10,5 % en la zona euro y en el 9,1% en la UE-28. En el caso de España, el volumen de desempleo se situó en el 21% en el último trimestre de 2015, el segundo porcentaje más alto de la UE, por detrás solo de Grecia, donde alcanzó el 24,3 %, si bien la tendencia se mantiene a la baja.

En cuanto a su distribución por edades, si atendemos al desglose de datos de la Encuesta de población Activa (EPA) para el cuarto trimestre de 2012 (tomamos como referencia este año por ser el inmediatamente anterior al de adopción de las medidas comprendidas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Juvenil cuya eficacia pretendemos valorar en este trabajo), la tasa de paro se situaba en el 74% en el grupo de población compuesto por jóvenes de entre 16 y 19 años, en el 51,7% entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años, y en el 34,4% entre los jóvenes con edad comprendida entre 25 y 29 años, todas por encima de las tasas de desempleo de la población total. Las mayores cifras de desempleo –y correlativamente la menor tasa de ocupación⁶– entre los jóvenes menores de 25 años pueden explicarse por estar cursando la mayoría estudios en los diversos niveles educativos, como preparación para su ulterior incorporación al mercado de trabajo. Pero resulta innegable que todos estos datos demuestran que el cambio de ciclo económico ha provocado en España un aumento singular del desempleo juvenil, mucho más intenso que el experimentado en otros Estados europeos⁷.

Las anteriores cifras hacen honor a la afirmación de que “los jóvenes son, normalmente, los últimos en ser contratados y los primeros en ser despedidos”⁸. Esta mayor vulnerabilidad de la población joven se debe a que, por un lado, fueron los trabajadores temporales los primeros en acusar el impacto de las decisiones de ajuste de empleo por parte de las empresas, sobre todo en los años iniciales de la crisis, temporalidad que sufre especialmente la población joven. Posteriormente, cuando el ajuste se extendió también a las relaciones indefinidas (a través de EREs y despidos objetivos), modelos legales como el español que basan el cálculo de las indemnizaciones por cese en dos únicos parámetros –salario y antigüedad– fomentan la salida de la empresa de los últimos en ser contratados –normalmente los jóvenes– debido al menor coste de su extinción⁹.

Este aumento del desempleo afecta prioritariamente a los jóvenes sin formación o que proceden del fracaso escolar, a los que son parados de larga duración, a los afectados por fenómenos de exclusión social y a aquellos que viven en zonas con una situación económica

⁶ En el tercer cuatrimestre de 2015 (último dato disponible), la tasa de empleo en el conjunto de la UE-28 para la cohorte de población entre 15 y 24 años era del 34,1%, mientras que en España el nivel de empleo en ese grupo descendía hasta el 19,6%. La tasa de empleo de la población comprendida entre 15 y 64 años era por entonces del 66,1% (UE-28) y el 58,4% (España). En cambio, se produce una subida para el grupo de 25 a 29 años, alcanzado el 72,6% en el conjunto de la UE-28 y el 61,4% en España. Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

⁷ GÓMEZ DOMÍNGUEZ, D., ARÉVALO QUIJADA, M^a. T. Y CALVO GALLEGO, J., “La situación socio-laboral de los jóvenes españoles: algunas notas”, en VV.AA. (FERNÁNDEZ LÓPEZ, M^a.F. y CALVO GALLEGO, J., dirs.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2013, p.40.

⁸ Comisión Europea, “Promover el empleo juvenil”, Bruselas, 5 de diciembre de 2012, COM (2012) 727 Final, pp. 4 y 5.

⁹ Habría que reflexionar seriamente sobre la conveniencia de modificar el actual sistema de cálculo de las indemnizaciones por cese en España, de manera que la decisión del empresario en cuanto a la selección del trabajador o trabajadores que deban verse afectados por la medida extintiva se centre exclusivamente en criterios estrictamente profesionales (productividad, competitividad, iniciativa, talento...) y no, como hasta ahora, quedar en buena medida condicionada por un factor estructural exógeno al propio mérito del trabajador e interés de la empresa: la cuantía que habrá de abonar la organización por la extinción del contrato de trabajo. Cfr. TASCÓN LÓPEZ, R., “Dificultades en el empleo de los jóvenes”, cit., p. 173.

desfavorable¹⁰. En el caso español, adquiere especial significado el estallido de la burbuja inmobiliaria y la destrucción masiva de puestos de trabajo en sectores como la construcción, que durante años vino demandando aportes ingentes de mano de obra con escasos o nulos requerimientos formativos, y que se había convertido en “El Dorado” de miles de jóvenes que decidieron abandonar prematuramente los estudios atraídos por los altos salarios que se abonaban en el sector; unos jóvenes cuyas expectativas de recolocación en otras actividades se presentan ahora especialmente difíciles debido a su baja o nula cualificación, máxime cuando deben competir en un contexto de desempleo masivo.

Pero si la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo es difícil, a lo anterior se une que la mayoría de ellos carece de los ahorros suficientes para afrontar el desembolso económico inicial que suele conllevar la puesta en marcha de una actividad profesional por cuenta propia como alternativa al desempeño de un empleo asalariado, y tampoco es sencillo que en ausencia de recursos propios puedan acceder a la financiación imprescindible para emprender un proyecto empresarial.

Las consecuencias de tan elevadas tasas de desempleo juvenil son gravísimas, y lo son tanto para los jóvenes individualmente considerados, como para el sistema económico y la sociedad en su conjunto. El desempleo juvenil constituye una de las principales disfunciones del mercado de trabajo en España, con implicaciones directas sobre la situación económica presente y futura de los jóvenes parados y su entorno e indirectas sobre el conjunto de la economía. De ahí que urja tanto adoptar medidas eficaces para atajarlo.

En otro orden de consideraciones, no cabe ignorar que el paro juvenil tiene otras consecuencias perniciosas para la sociedad, como son la infrautilización de los recursos humanos en el momento de su mayor potencial productivo y el desaprovechamiento de la inversión pública realizada en su formación¹¹.

Además de las circunstancias derivadas de la coyuntura económica actual, existen un conjunto de debilidades estructurales –puestas de manifiesto por la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016– que influyen directamente en las cifras de desempleo joven, tales como: una alta tasa de abandono escolar; una marcada polarización del mercado de trabajo, con jóvenes que abandonan sus estudios con escasa cualificación mientras que otros, altamente cualificados, están subempleados; escaso peso relativo de la formación profesional de grado medio; problemas de empleabilidad; altas tasas de temporalidad y de contratación parcial, no deseadas; dificultad para acceder al mercado laboral de grupos en riesgo de exclusión social; necesidad de mejorar los niveles de autoempleo e iniciativa empresarial entre los jóvenes.

Por tanto, las causas del desempleo juvenil en España hay que buscarlas en deficiencias tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo. Entre las primeras destacan la magnitud del abandono escolar temprano y la polarización de la educación. Entre

¹⁰ Conclusiones del Consejo, “Promoviendo el empleo juvenil en el contexto de la Estrategia 2020”, 17 junio 2011.

¹¹ FERRANDO GARCÍA, F.M^a., “Incentivos laborales al emprendimiento o autoempleo individual (I)”, en VV.AA. (FARIAS BATLLE, M. y FERRANDO GARCÍA, F. M^a, dirs.), Fomento del trabajo autónomo y la economía social, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Reuters, 2015, p. 192.

las segundas sobresalen la segmentación del mercado laboral y la ineficacia de las políticas activas de empleo. Y todo ello sin olvidar que el deterioro de la participación laboral de los jóvenes por un efecto desánimo y la salida al exterior de un importante número de jóvenes talentos buscando una oportunidad de desarrollo profesional que aquí se les niega, están conteniendo el crecimiento del paro dentro de este colectivo.

Pero antes de profundizar en las medidas adoptadas para combatir el desempleo juvenil, con especial incidencia en aquellas que utilizan técnicas propias de Seguridad Social (como la cotización), interesa señalar que no son pocos los jóvenes cuyas condiciones laborales, y en especial el salario, los sumergen en la pobreza, con todo lo que ello implica, pesa a su inserción laboral, convirtiéndose en uno de los colectivos más vulnerables. En 2014, el 27,6% de la población entre 16 y 29 años se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social, lo que supone un incremento de casi 10 puntos desde 2008¹²; un incremento que refleja la incapacidad de las políticas públicas de brindar protección eficaz a este colectivo, que ha pasado a formar parte de esa legión creciente de trabajadores pobres (*working poors*), el “precariado”, una condición que en los últimos tiempos prolifera de manera alarmante, incluso en Estados que se consideran avanzados¹³. En su último informe sobre perspectivas de empleo en el mundo, la OCDE apunta que los primeros diez años de carrera son cruciales para la proyección de ingresos y empleo durante toda la vida laboral, por lo que advierte de que «la persistencia del desempleo juvenil y la abundancia de contratos temporales entre los jóvenes españoles podrían estar comprometiendo perspectivas laborales a largo plazo», minando sus expectativas salariales y aumentando la desigualdad futura¹⁴. La calidad del empleo que se crea no solo no es óptima en el presente sino que, de no mejorar, puede condicionar el futuro laboral de toda una generación. Algunos informes hablan ya del drama de toda una “generación perdida”, refiriéndose con esta denominación al colectivo constituido por jóvenes que tienen entre 16 y 29 años, que están en paro y cuentan con estudios primarios o de educación secundaria, los cuales tendrán difícil el acceso o la reincorporación al mercado laboral aunque la situación económica mejore¹⁵.

2. DE LA ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN A LA GARANTÍA JUVENIL

Ante la gravedad de la situación descrita y la creciente preocupación por este tema, los poderes públicos han puesto en funcionamiento una pluralidad de iniciativas con el objetivo de reducir el desempleo juvenil y abordar las causas estructurales que hacen que sea superior al de la población general. Aunque las intervenciones específicas en materia de empleo joven no son en modo alguno exclusivas de la legislatura que aquí se considera (2012-2015), pues se remontan a tiempos atrás, ha sido en los últimos años cuando, a impulsos de la intensa labor desarrollada en este campo por las instituciones europeas (Iniciativa sobre Empleo Juvenil, Programa de Garantía Juvenil, Alianza Europea para la

¹² Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

¹³ Sobre el fenómeno social del “precariado” como clase masiva emergente que ve limitados sus derechos políticos, civiles, sociales y económicos, y caracterizada por una creciente desigualdad e inseguridad, cfr. STANDING, G., *El precariado. Una nueva clase social*, Barcelona, Pasado & Presente, 2013.

¹⁴ OECD (2015), *Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.

¹⁵ INJUVE, *Un futuro sin generación perdida. Una revisión de la situación de los jóvenes en España, 2013*, disponible en <http://www.injuve.es/observatorio/formacion-empleo-y-vivienda/un-futuro-sin-generacion-perdida>

Formación de Aprendices, impulso de la movilidad transnacional de los jóvenes, calidad de los periodos de prácticas no laborales...)¹⁶, se han multiplicado los programas y las estrategias a fin de reducir las altas tasas de desempleo entre los jóvenes y mejorar su empleabilidad.

Así, el RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral –luego convertido en Ley 3/2012, de 6 de julio–, apostó por potenciar el contrato para la formación y el aprendizaje, introduciendo varios cambios en su régimen jurídico, entre los que sobresalen la ampliación temporal de su ámbito subjetivo de aplicación (permitiendo su celebración con menores de 30 años mientras la tasa de desempleo no se sitúe por debajo del 15%) y el establecimiento de importantes deducciones en las cuotas de Seguridad Social, tanto para empresarios como para trabajadores. La reforma laboral de 2012 también contempla sustanciosas bonificaciones para las empresas que decidan transformar en indefinidos contratos en prácticas, para la formación y el aprendizaje. Asimismo, el nuevo contrato indefinido de apoyo a emprendedores –cuyo polémico período de prueba de hasta un año ha sido validado, al igual que el resto de medidas que conforman la reforma laboral de 2012, por el Tribunal Constitucional¹⁷– se acompaña de desgravaciones fiscales y de bonificaciones en las cuotas empresariales a Seguridad Social cuando se suscribe con trabajadores menores de 30 años (u otros colectivos vulnerables como mujeres o mayores de 45 años), sean éstos contratados a tiempo completo o a tiempo parcial¹⁸.

Pero el paso decisivo lo dio el Gobierno con la aprobación en febrero de 2013 de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, que se convierte en la hoja de ruta de una ambiciosa política orientada a mejorar la empleabilidad y facilitar la inserción laboral o profesional de este colectivo, articulando un centenar de medidas (15 de ellas de choque o de impacto a corto plazo y otras 85 de medio-largo alcance) en torno a la educación, la formación, el conocimiento de idiomas y el manejo de herramientas tecnológicas, el fomento del emprendimiento y el autoempleo, la mejora de la intermediación laboral, los estímulos a la contratación, la flexibilidad en el empleo y la igualdad de oportunidades. De este modo, la EEEJ se sustenta sobre tres grandes pilares: 1) reformas en el sistema educativo y en la formación para mejorar la empleabilidad de los jóvenes; 2) estímulos al emprendimiento y el autoempleo joven; 3) medidas para favorecer la contratación laboral de este colectivo.

Para implementar las quince medidas de choque programadas en la EEEJ, el Gobierno aprobó el RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que fue posteriormente tramitado como Ley 11/2013, de 26 de julio, con idéntica rúbrica.

¹⁶ Para una visión panorámica de las políticas promovidas por la UE en la materia, cfr. PÉREZ CAMPOS, A.I., “Política comunitaria europea de empleo juvenil”, en Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, núm. 113, 2014, pp. 13-37.

¹⁷ Cfr. STC 119/2014, de 16 de julio, FJ 3 y STC 8/2015, de 22 de enero, FJ 3.

¹⁸ El art. 4 de la Ley 3/2012 fue objeto de modificación por el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, en el sentido de permitir la celebración a tiempo parcial del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, adaptando a tal fin los incentivos fiscales y de Seguridad Social previstos en la norma

Posteriormente, siguiendo las pautas marcadas por la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 y en cumplimiento del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil que el Gobierno español envió a la Comisión en diciembre de 2013, se crea y regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil mediante RDL 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que luego se transformaría en la homónima Ley 18/2014, de 15 de octubre. Se trata de un programa centrado básicamente en los llamados “ninis” (NEET en la terminología británica) y destinado a que los jóvenes mayores de 16 y menores de 25 años –o menores de 30 si presentan un grado de discapacidad igual o superior al 33%– que no estén ocupados o integrados en los sistemas de educación o formación, puedan recibir en un plazo breve una oferta de empleo, educación continua, formación como aprendiz o un período de prácticas.

3. LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS AL EMPRENDIMIENTO Y EL EMPLEO JOVEN EN LA LEY 11/2013

La Ley 11/2013 presta especial atención al colectivo de los jóvenes menores de 30 años, pensando en los cuales articula un conjunto de medidas que persiguen reducir o mitigar las barreras estructurales que limitan su acceso al emprendimiento o el autoempleo (aspecto éste del emprendimiento juvenil singularmente potenciado por la Ley 11/2013), al tiempo que otras buscan facilitar su incorporación al mercado de trabajo mediante contratos indefinidos o temporales¹⁹.

Dentro de su Título I, la Ley 11/2013 dedica su Capítulo I al fomento del emprendimiento y el autoempleo. En esta línea se incluyen medidas de estímulo económico (objeto de atención preferente en este ensayo) como:

-La llamada “*tarifa plana*” para jóvenes emprendedores, que se traduce en bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para los menores de 30 años (o de 35 si son mujeres) que causen alta inicial –o la actualicen después de haber estado de baja cinco años– como trabajadores por cuenta propia y siempre que –exigencia mantenida de forma incomprensible hasta el 10 de octubre de 2015– no tuvieran empleados a su servicio²⁰. Estos incentivos, previstos originariamente en la Disposición Adicional 35ª LGSS 1994 y que ahora recoge el artículo 31.2 de la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo (introducido por la Ley 31/2015), se podrán disfrutar durante un periodo total de 30 meses y se aplicarán sobre las cuotas por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal. Tanto la tarifa plana como las bonificaciones y reducciones de cuotas a la Seguridad Social se han extendido a todos aquellos que decidan iniciar una actividad por

¹⁹ Un estudio de conjunto de estas medidas en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M^a.E. y VALDÉS DAL-RE, F., “La huida del derecho del trabajo hacia el “emprendimiento”, las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L. 11/2013 y el RDL 11/2013”, Relaciones Laborales, núm. 10, 2013, págs. 1-29; GONZÁLEZ POSADA, E., “Políticas activas de fomento del empleo juvenil en España”, Documentación Laboral, núm. 98, 2013, pp. 75-97; SELMA PENALVA, A., “Los trabajadores más jóvenes como colectivo especialmente protegido en el ámbito laboral”, Actualidad Laboral, núm. 3, 2014, pp. 1 y ss.

²⁰ La contratación de trabajadores asalariados era causa de extinción del derecho a la tarifa plana hasta que la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, para fomento del trabajo autónomo y la economía social, vino a suprimir esta limitación. Ciertamente, resultaba poco razonable que una medida destinada a fomentar el autoempleo no pudiera tener como deseable acompañamiento la generación de empleo asalariado.

cuenta propia con independencia de su edad, si bien los menores de 30 años resultan favorecidos²¹.

-Reducciones y bonificaciones de cuotas específicas y más favorables para los jóvenes con discapacidad menores de 35 años que quieran constituirse como trabajadores por cuenta propia. Este programa específico de incentivos al emprendimiento de personas discapacitadas menores de 35 años, contenido en la Disposición Adicional 11ª de la Ley 45/2002, de 12 diciembre (*apud* redacción dada últimamente por el art. 30 de la Ley 14/2013) ha sido suprimido por la Ley 31/2015, si bien ello no constituye un retroceso en la protección de las personas discapacitadas pues los derechos que tenían reconocidos los menores de 35 años se han extendido igualmente a los mayores de dicha edad²².

-La ampliación de los supuestos de capitalización de las prestaciones por desempleo –medida de limitado alcance considerando la reducida duración que por lo general tienen las prestaciones por desempleo de los trabajadores más jóvenes–, la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia durante un máximo de 270 días (o por el tiempo inferior pendiente de percibir el desempleo) y la ampliación de las situaciones de suspensión con posibilidad de reanudación de las prestaciones por desempleo hasta cinco años después de haber iniciado una actividad por cuenta propia determinante de alta en el RETA o en el REM. Posteriormente, estas medidas, al igual que la tarifa plana para autónomos, se han generalizado y hoy es posible acogerse a ellas sin discriminación por razón de edad²³, diluyéndose de este modo su especificidad como medida de fomento del autoempleo juvenil.

-La atribución de carácter opcional o facultativo a la cobertura de las contingencias profesionales por parte de los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, medida carente de efecto práctico al no haber entrado en vigor la obligación de cobertura de los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional para los autónomos, ni en 2013 (como había previsto la Ley 27/2011), ni en 2014, y haberse suprimido definitivamente dicha obligación *ad futurum* en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

²¹ Tras los ajustes introducidos por la Ley 31/2015, el art. 31.2 LETA prevé para este colectivo una tarifa plana de 50 euros al mes durante los seis primeros meses, una reducción de la cuota equivalente al 50% durante los siguientes seis meses, una reducción del 30% durante los tres meses siguientes y una bonificación del 30% de la cuota en los 15 meses siguientes a la finalización del período de reducción, siendo la cuota a reducir el resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal. En este supuesto, la duración máxima de las reducciones y bonificaciones será de 30 meses.

²² Conforme a lo dispuesto en el art. 32 LETA –introducido por la Ley 31/2015– estos trabajadores podrán aplicarse las siguientes reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de 5 años, según la siguiente escala: a) una reducción equivalente al 80% de la cuota durante los 12 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta; b) una bonificación equivalente al 50% de la cuota durante los cuatro años siguientes.

²³ Vid. art. 33 LETA.

Las medidas destinadas a incentivar la contratación laboral de jóvenes desempleados menores de 30 años –35 en el caso de personas con discapacidad– se contienen en el Capítulo III de la Ley 11/2013. Son las siguientes:

-Un incentivo a la *contratación a tiempo parcial con finalidad formativa*, consistente en una reducción de las cuotas por contingencias comunes del 100%, en el caso de que el contrato (que puede ser temporal o indefinido y por una jornada no superior al 50%) se suscriba con empresas de menos de 250 trabajadores, o del 75% en empresas de igual o mayor dimensión, durante un máximo de 12 meses, por contratar a jóvenes desempleados menores de 30 años (o menores de 35 años si tienen reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%) sin experiencia laboral, o con una experiencia laboral inferior a tres meses, o que procedan de otro sector, o carezcan de título oficial de enseñanza obligatoria, de formación profesional o de certificado de profesionalidad, o sean beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (opción añadida por el RDL 8/2014), los cuales deberán compatibilizar el empleo con la formación o justificar haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato. Igualmente, podrán ser beneficiarios aquellos jóvenes menores de 30 años que se encuentren desempleados desde hace más de doce meses en los dieciocho meses anteriores y compatibilicen empleo con formación en los términos señalados. Se contempla la posibilidad de que este incentivo se alargue un año más siempre y cuando el joven, también en este segundo año, compatibilice empleo con formación o finalice la formación en los seis meses anteriores a la renovación. En cuanto a la formación, no se exige que esté vinculada específicamente al puesto de trabajo, pues se permite la formación acreditable oficial o promovida por los Servicios Públicos de Empleo o la formación en idiomas o tecnologías de la información por una duración mínima de noventa horas en cómputo anual. En definitiva, pues, ni se exige la coincidencia temporal de la formación con la vigencia del contrato (aquella se puede haber adquirido previamente, lo que desacredita en buena medida la autoproclamada finalidad formativa de esta modalidad contractual) ni que la formación cursada sirva a los requerimientos específicos del puesto de trabajo desempeñado.

-Reducción del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el primer año del contrato indefinido, a tiempo completo o parcial, del primer trabajador joven menor de 30 años que se contrate por microempresas (nueve o menos trabajadores) o autónomos. Todo ello junto a un conjunto de obligaciones adicionales: no haber tenido previamente vínculo laboral alguno con el trabajador, no haber despedido improcedentemente al trabajador en los seis meses anteriores, no haber realizado anteriormente un contrato de este tipo, mantener al trabajador en su empleo durante dieciocho meses, como mínimo, y mantener el nivel de empleo creado durante un año, también como mínimo.

-Programa “Primer Empleo” joven: se trata de una peculiarísima modalidad del contrato eventual, cuya causa se encuentra en la ausencia de experiencia del trabajador objeto del contrato (causa de carácter subjetivo), e incentivado en su transformación en indefinido. Las empresas que, transcurrido el plazo mínimo de duración de 3 meses desde su celebración, transformen en indefinidos estos contratos, con una jornada mínima del 50% de la de un trabajador a tiempo completo comparable, tendrán derecho a una bonificación durante tres años en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de 500 euros al año o de 700 euros si el contrato se suscribe con mujeres. La desnaturalización que sufre el contrato

eventual en estos casos es notable, pues a su configuración típica como instrumento al servicio de las empresas para dotarse de personal de refuerzo en situaciones coyunturales de acumulación de tareas, circunstancias del mercado o exceso de pedidos [art. 15.1.b) ET] se incorpora esta otra finalidad, impropia si se quiere, vinculada al objetivo de favorecimiento de la inserción laboral de los jóvenes, que bien podría haberse instrumentado a través de una modalidad diversa (sin ir más lejos, el otrora expansivo contrato temporal para fomento del empleo, actualmente reservado para la contratación de personas con discapacidad o empresas de inserción social).

-Incentivos para el contrato en prácticas: cuando el contrato en prácticas se suscriba con jóvenes menores de 30 años, las empresas se podrán aplicar una reducción de la cuota a la Seguridad Social por contingencias comunes del 50%. De igual forma, se incentiva la transformación en contratos en prácticas de becas y prácticas no laborales en empresas.

-Contrato “generaciones”: se trata de un contrato indefinido, a tiempo completo o a tiempo parcial, que se incentiva con una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del 100% durante el primer año de vigencia del contrato, con el fin de estimular a los jóvenes autónomos a contratar a un desempleado mayor de 45 años que pueda ofrecerles la experiencia necesaria para procurar el éxito empresarial.

-En paralelo con las medidas de capitalización de la prestación por desempleo, la Ley 11/2013 persigue reforzar el papel de las entidades de economía social como vehículo de inserción laboral de los jóvenes. Así, se incentiva la incorporación de jóvenes desempleados menores de 30 años a las cooperativas y sociedades laborales en calidad de socios trabajadores o de trabajo, a través de una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 800 euros anuales durante un total de tres años, cuando se opte por su encuadramiento en un régimen de trabajadores por cuenta ajena. Igualmente, se establece una bonificación de 1.650 euros para las empresas de inserción que contraten a personas jóvenes que se encuentran en riesgo de exclusión social.

-En fin, y por no seguir, se ha legalizado la posibilidad de que las ETTs intervengan como intermediarias para facilitar la contratación de personas jóvenes, bien a través de la puesta a disposición para el desempeño de contratos para la formación y aprendizaje (opción permitida por el art. 12 Ley 11/2013), bien para el desarrollo de un contrato de trabajo en prácticas (posibilidad incorporada por el RDL 16/2013).

4. MEDIDAS DE APOYO A LA CONTRATACIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

Las medidas de apoyo a la contratación laboral de los jóvenes en el marco del SNGJ se contienen en los artículos 107 a 109 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre (procedente, como se vio, del RDL 8/2014, de 4 de julio), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

La medida más importante es la previsión de una nueva bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social durante seis meses (tiempo completo: 300 euros mensuales; tiempo parcial no inferior al 75% de la jornada a tiempo completo comparable: 225 euros mensuales; tiempo parcial de al menos el 50% de la jornada

a tiempo completo comparable: 150 euros mensuales) para las empresas y autónomos que contraten a beneficiarios del SNGJ de forma indefinida. Si la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social del trabajador que da derecho a la bonificación fuera inferior al importe de ésta, el exceso podrá descontarse de la aportación empresarial final que resulte en la liquidación mensual en la que figure incluido el citado trabajador, siempre que la misma no resulte negativa.

El resto de medidas se dedican fundamentalmente a mejorar aspectos ya previstos en las normas sobre fomento del emprendimiento y el empleo joven, cuando las empresas recurren a la contratación de beneficiarios del SNGJ. Así, se extiende a este colectivo la bonificación del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa regulado en el art. 9 de la ley 11/2013 –en cuyo caso, se permite ampliar además la jornada hasta el 75% de la jornada habitual– y se prevén deducciones adicionales a la prevista en dicha norma para los contratos formativos que se realicen con personas beneficiarias del SNGJ.

La Ley 18/2014 también prevé (remitiendo a una orden futura) el aumento de las cuantías máximas de las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para financiar los costes de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje y, por otro lado, una bonificación adicional para financiar los costes derivados de la tutorización de estos trabajadores²⁴.

Por último, se modifica el régimen del contrato indefinido “tarifa plana” creado por el RDL 3/2014, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, extendiendo la medida a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas y a los socios trabajadores de las sociedades laborales. Asimismo, a partir del 1-8-2014, se bonifica el 100% en la cotización por las prácticas curriculares externas de los estudiantes universitarios y de formación profesional²⁵.

5. EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LUCHAR CONTRA EL DESEMPLEO JUVENIL EN LA X LEGISLATURA

Entre los objetivos de la EEEJ 2013/2016 están la mejora del empleo del colectivo joven, lo que debería reflejarse en un incremento de las tasas de empleo y en una significativa disminución de las tasas de desempleo.

²⁴ A tal efecto, mediante Orden ESS/41/2015, de 12 de enero, se modifica la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, elevando la cuantía máxima de las bonificaciones inherentes a la actividad formativa cuando éstos sean celebrados con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y previendo la compensación de los costes inherentes a la formación, incluyendo los derivados de la necesaria tutorización del trabajador así como los de formación complementaria.

²⁵ A propósito de este último tema, el Gobierno ha aprobado un reglamento –el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio–, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, que reitera, con algunas modificaciones, el contenido del RD 1707/2011. Dado el carácter formativo de estas prácticas, de su realización no se derivarán obligaciones propias de una relación laboral, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo, si bien los estudiantes quedarán encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

No es fácil medir el impacto que las medidas expuestas en los apartados anteriores están teniendo en el nivel de ocupación del colectivo juvenil, tanto porque no son las únicas que intervienen para potenciar –o lo intentan– la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo, como por el escaso el tiempo transcurrido desde su implantación (que se fija un horizonte temporal de 4 años) y por la falta de datos desagregados de la población joven en relación a determinadas medidas o aspectos objeto de análisis²⁶.

A pesar de lo anterior, y de los datos que hemos podido recabar, obtenemos la información que a continuación se detalla:

a) Según Eurostat, la tasa de empleo de los jóvenes españoles entre 15 y 24 años durante el primer trimestre de 2013 era del 16,3%, habiendo mejorado desde entonces hasta situarse en el 17,9% a finales de 2015. Son, con todo, unos niveles de empleo muy bajos, lo cual, como ya se anticipó, debe ponerse en relación con el hecho de que este grupo de población, por el ser el más joven, todavía no ha abandonado en muchos casos la etapa formativa y es el que menos experiencia posee. El comportamiento es mejor para el grupo de población de edad comprendida entre 25 y 29 años, cuya tasa de actividad ha pasado del 56,5% en el primer trimestre de 2013 al 61,6% en el cuarto trimestre de 2015, lo que supone una subida de cinco puntos porcentuales, pero muy lejos todavía del 72,6% de promedio registrado en la UE²⁷.

b) Con relación a las tasas de desempleo, y según la misma fuente estadística, el paro entre los españoles menores de 25 años era del 55,7% en el tercer trimestre de 2013, y desde entonces se ha reducido en más de 9 puntos, con una tasa de desempleo del 46,2% en el último cuatrimestre de 2015. Si tomamos como horquilla de edad la comprendida entre los 16 y los 29 años, la tasa de desempleo a finales de 2015 era del 35,8%, lo que revela que a partir de la finalización de los estudios superiores se incrementa el ritmo de incorporación al mercado laboral.

c) En la EEEJ, además del objetivo de aumentar el empleo y reducir el desempleo del colectivo joven, se pone el énfasis en la mejora de la calidad del empleo de este colectivo. La Estrategia contempla dos indicadores para medir la calidad del empleo creado: la tasa de trabajo a tiempo parcial involuntario y la tasa de temporalidad.

En cuanto al primer indicador, los datos suministrados por Eurostat revelan no sólo un mayor porcentaje de empleo a tiempo parcial sobre el empleo total en la población más joven de España con respecto a la UE²⁸, sino también que esa más elevada parcialidad en el empleo de los más jóvenes se combina con un alto porcentaje de empleo involuntario en esta

²⁶ Para una primera valoración, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., “Aspectos cuantitativos e impacto de los incentivos y bonificaciones a la contratación y el emprendimiento establecidos en el desarrollo legislativo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven”, en VV.AA. (dir. RODRÍGUEZ PIÑERO ROYO, M.C.), *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Albacete, Bomarzo, 2014, pp. 227-264.

²⁷ Dato referido al tercer trimestre de 2015, último disponible.

²⁸ El empleo a tiempo parcial en España de la población comprendida entre 15 y 29 años equivalía al 28,1% del empleo total referido a este colectivo en el cuarto trimestre de 2015, frente al 23,2% del conjunto UE-28. Se observa, además, que esta variable ha crecido dos puntos porcentuales desde el año 2013. Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

modalidad de contratación. Si partimos del año de referencia para este indicador en la EEEJ, que es el 2011, se habría producido un aumento del empleo a tiempo parcial involuntario en la población joven (15-29 años) de más de 10 puntos en solo tres años, pasando del 58% en 2011 al 68,5% en 2014, que es el doble de la UE-27 para esa horquilla de edad.

Otra característica de nuestro mercado laboral, que se acentúa especialmente en el caso de los más jóvenes, es la alta temporalidad. La tasa de temporalidad de la población joven (menores de 30 años) mantiene una diferencia acusada con respecto a la UE y además esa diferencia ha ido en aumento. Así, mientras los datos del primer trimestre de 2013 reflejaban una diferencia de algo más de 16 puntos, la brecha se había ampliado hasta los 23 puntos en el tercer trimestre de 2015. El último dato disponible, correspondiente al cuarto trimestre de 2015, sitúa la tasa de empleo temporal de los jóvenes españoles en el 55,1%, cinco puntos por encima de la registrada dos años antes. Aunque la inestabilidad en el empleo y la rotación laboral son circunstancias que pueden tolerarse –y hasta resultar positivas– en los primeros estadios de una vida profesional, la situación resulta preocupante por el contraste que se observa con el comportamiento de esta variable en otros países de nuestro entorno y por el riesgo que se corre de enquistamiento en una temporalidad desprovista de ese componente generacional.

d) La EEEJ hace especial hincapié en el autoempleo y el fomento de la actividad emprendedora de los jóvenes como vehículos de acceso al mercado laboral. Si acudimos a la estadística del MEySS sobre afiliación en el RETA²⁹, se observa que el último día del mes de diciembre de 2015 había 6.414 jóvenes entre 16 y 19 años afiliados a este régimen, 415 menos que en el mismo mes de 2013. En el tramo de edad comprendido entre los 20-24 años, el número de afiliados al RETA ha pasado de 63.937 en diciembre de 2013 a 61.346 a finales de 2015, lo que supone un decremento de 2.591 personas en dos años, que es aún más acusado si se compara con el registro de junio de 2015 (65.224 afiliados). Lo anterior podría estar indicado que las medidas adoptadas en 2013 (tarifa plana, capitalización de la prestación por desempleo) para promover el autoempleo joven han tenido un efecto dinamizador de las altas en el régimen especial de autónomos pero sólo durante el período de disfrute de la bonificación y especialmente en los primeros meses de aplicación de la medida (cuando los incentivos son más sustanciosos), pero han sido insuficientes para consolidar las iniciativas de emprendimiento puestas en marcha al colocarse bajo un régimen de cotización menos favorable.

En definitiva, podemos concluir que se vienen registrando en los últimos tiempos mejoras tanto en las tasas de empleo como en las de desempleo para la población joven, en todas las horquillas de edad³⁰. En cambio, no se ha mantenido la tendencia de recuperación del autoempleo joven que se inició a mediados de 2013. Por otro lado, el crecimiento del empleo a tiempo parcial involuntario y la temporalidad –no sólo entre la población joven–, estarían reflejando que el empleo que se está creando en el proceso de salida de la crisis es

²⁹ <http://www.empleo.gob.es/series>.

³⁰ Más ampliamente sobre el tema, con análisis de otros indicadores (tasa de abandono escolar, población joven en riesgo de exclusión social...), ARÉVALO QUIJADA, M^a. T. y GÓMEZ DOMÍNGUEZ, D., “Evolución de los indicadores de impacto en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven”, en VV.AA. (dir. MORALES ORTEGA, J.M.), Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil, Albacete, Bomarzo, 2014, pp. 119-148.

un empleo precario, cuando el objetivo debería ser el trabajo decente y de calidad³¹, y a ello pueden estar contribuyendo medidas como el contrato a tiempo parcial con finalidad formativa, el contrato eventual primer empleo joven o la potenciación de los contratos formativos –permitiendo incluso su concertación por empresas de trabajo temporal–.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una de las fórmulas que los diferentes gobiernos de España han considerado tradicionalmente como motivadoras o favorecedoras de la contratación laboral y últimamente también de la actividad emprendedora es la rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social. Este formato revisten, en efecto, la mayoría de los incentivos o estímulos que la EEEJ, el SNGJ y sus correspondientes desarrollos normativos destinan a fomentar el emprendimiento y el empleo de los jóvenes. Nos movemos, importa señalarlo, en el ámbito de incentivos (de Seguridad Social) para cuyo establecimiento sólo es competente el Estado, pero no debemos olvidar en este momento la contribución que al fomento del autoempleo y a la contratación de la población joven prestan también las políticas de empleo regionales mediante otro tipo de incentivos económicos, generalmente subvenciones, que suelen declararse compatibles con las bonificaciones y reducciones en cuotas de seguridad social hasta cierto límite.

Si bien las políticas activas de empleo (PAE) constituyen un instrumento fundamental para mejorar la empleabilidad del conjunto de la población activa, su relevancia para los jóvenes –especialmente, entre aquellos que abandonaron sus estudios antes de finalizar la educación secundaria superior– es capital dada su escasa formación específica, su falta de experiencia y su menor tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. Por este motivo, resulta altamente preocupante el escaso grado de participación de los jóvenes en las acciones de incentivación que prevé el SNGS³², ya sea por falta de información suficiente y adecuada, ya sea por el escaso atractivo y la orientación errónea de algunos de los programas e instrumentos de activación del empleo que se ofertan.

Tanto la Ley 11/2013 como la ley 18/2014 han apostado por una política de fomento del empleo juvenil “a la vieja usanza”, articulada en torno a rebajas en los costes de seguridad social y la potenciación de modalidades de contratación clásicas, como los contratos formativos, el contrato a tiempo parcial y el contrato eventual, cuya causalidad se redefine (sobre todo en el caso del contrato eventual) para incrustar la de inserción laboral de jóvenes sin previa o escasa experiencia profesional.

Aunque se trata de medidas preñadas de buenas intenciones, son numerosas las voces autorizadas que han cuestionado que ésta sea la mejor manera de luchar contra el desempleo

³¹ CALVO GALLEGOS, J., “El impacto de las medidas «contractuales» en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven: un primer intento de evaluación”, en VV.AA. (dir. MORALES ORTEGA, J.M.), Jóvenes y políticas de empleo..., cit., pág. 183. Para este autor, el único “consuelo” es que “los jóvenes, en especial los altamente cualificados, han sufrido normalmente esta temporalidad como parte de un proceso más lento de inserción, y no como una trampa que los encaja en ella permanentemente”.

³² Transcurrido un año desde la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el número total de solicitudes aprobadas había alcanzado las 120.000 en septiembre de 2015, lo que representa un pobre 8,5% de los casi 1,4 millones menores de 30 años que se encontraban por entonces en situación de desempleo.

juvenil y de invertir los cuantiosos fondos europeos recibidos a tal propósito³³; unos fondos que quizás sirvan para espolear la contratación del joven durante un período concreto (mientras dure la bonificación o el contrato subvencionado) pero que difícilmente contribuirán a crear verdaderamente empleo y a insertar de forma definitiva a los jóvenes beneficiarios de tales planes y medidas³⁴.

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que solo un cambio estructural podrá dar frutos en este ámbito. Los problemas son profundos y las soluciones dependen de estrategias en el largo plazo que vayan cumpliendo los objetivos. Ciertamente, no es fácil atisbar soluciones alternativas a un modelo tan sólidamente asentado en nuestra legislación, pero, sea como fuere, el fracaso sistemático de las medidas arbitradas en tiempos pasados para dinamizar el mercado de trabajo de los más jóvenes obliga a redoblar los esfuerzos a fin de hallar una respuesta eficaz a tan grave problema. En consecuencia, las medidas que contribuyan a lograr tal fin han de convertirse en una prioridad absoluta para cualquier gobierno, sea del signo que sea, pero tratando de lograr un acierto y una eficacia superiores a las que, por desgracia, se han podido alcanzar hasta el momento.

Desde luego, y vistos sus pobres resultados, no parece que la Ley 11/2013, desarrollo parcial de la EEEJ, sea una norma que, por sí misma, pueda llegar a convertirse en la “panacea” que permita resolver de forma rápida y definitiva el problema del desempleo juvenil³⁵. Es sobradamente conocida la tesis que cuestiona la eficacia y la eficiencia de los incentivos de Seguridad Social como instrumentos de política de empleo, al menos en el modo que esta medida ha sido utilizada hasta el momento. No deja de ser llamativo comprobar cómo unos instrumentos tradicionalmente criticados por la doctrina o incluso por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)³⁶, como los beneficios en las cotizaciones a la Seguridad Social, y que en julio de 2012 el propio Gobierno situaba entre “aquellos gastos más superfluos o con efectos más débiles sobre los incentivos de los agentes económicos”³⁷, hayan vuelto a convertirse en la herramienta principal de los programas de fomento del empleo y de promoción de la actividad autónoma³⁸. Medidas como el contrato indefinido tarifa plana creado en 2014, o la fijación de un mínimo exento de cotización a la Seguridad Social de 500 euros para favorecer la contratación indefinida en el RDL 1/2015 sobre segunda oportunidad, apuntan a que una

³³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^o.E., “El Real Decreto Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2014, pp. 4 y ss.

³⁴ CABASÉS PIQUÉ, M. y PARDELL VEA, A., *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil*, Bomarzo, 2014, pp. 32 y ss.

³⁵ CALVO GALLEGU, J.: “La lucha contra el desempleo y la garantía juvenil en la Unión Europea y en España”, en VV.AA. (M.C. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, dir.), *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el mercado de jóvenes y mayores*, Albacete, Bomarzo, 2014, pág.136.

³⁶ AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, Ministerio de Presidencia, 2009, disponible en <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E14.pdf>

³⁷ Preámbulo del RDL 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Este RDL vino a suprimir el derecho de las empresas a la aplicación de bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo, en las cuotas a la Seguridad Social y, en su caso, cuotas de recaudación conjunta, que estuvieran aplicando a la entrada en vigor del mismo (con las excepciones previstas en el apartado 2 de la DT 6^o).

³⁸ CALVO GALLEGU, J., “La lucha contra el desempleo y la garantía juvenil en la Unión Europea y en España”, cit., pág. 138.

política de incentivos generalizados, que no selecciona bien sus objetivos o colectivos diana, difícilmente puede llegar a tener la concreción e intensidad suficientes para evitar que, en un buen número de ocasiones, dichos incentivos sigan teniendo –como en su momento fue denunciado– un efecto “peso muerto”, con escasa capacidad de sustitución o de selección específica entre demandantes³⁹, sin desprestigiar el efecto sustitución que pueden producir de trabajadores no bonificados por trabajadores incentivados, e incluso de éstos por otros igualmente bonificados cuando expire el programa de incentivación al que se hubieran acogido.

Por otro lado, al haber coincido en el tiempo la adopción de las medidas de fomento del emprendimiento y el empleo joven que se han expuesto con la inversión del ciclo económico y el comienzo de la salida de la crisis, no es fácil determinar en qué proporción la recuperación de los indicadores de empleo y desempleo entre los jóvenes se debe a la implantación de dichas medidas o a la mejora de la situación económica general. En fin, más allá de sus efectos inmediatos en términos de creación de empleo y reducción del desempleo, no puede obviarse en este análisis la preocupación por el impacto que a medio y largo plazo pueda tener sobre la viabilidad del sistema de protección social –que desde 2011 arroja un déficit creciente–, un diseño de políticas activas de empleo como el descrito que persigue fundamentalmente la ampliación del número de ocupados a base de incentivos que suponen renunciar, en mayor o menor medida, y aunque sea temporalmente, a las aportaciones por cuotas de los nuevos empleos, y en determinados casos –cuando adoptan la forma de reducciones– sin compensación a cargo del presupuesto del SEPE. Y ello, como decimos, en un momento extraordinariamente delicado en el que los ingresos que se recaudan por cotizaciones resultan insuficientes para financiar las prestaciones que el mismo debe abonar⁴⁰.

En todo caso, teniendo en cuenta que las evaluaciones realizadas sobre las políticas de incentivos han puesto de relieve su escaso impacto macroeconómico –en términos de creación de empleo y reducción de paro–, y su escasa eficacia cuando la población destinaria es excesivamente amplia, se plantea la conveniencia de abordar un rediseño de la política de incentivos que restrinja su ámbito subjetivo y focalice su atención en aquellos grupos o colectivos que corren un mayor riesgo de quedar atrapados en las redes del desempleo y la marginalidad, que en el caso específico de los jóvenes, debería centrarse en el impulso al empleo estable (contratación inicial indefinida o conversión de contratos temporales) para no ahondar en la precariedad que tradicionalmente caracteriza al empleo de este colectivo.

³⁹ En esta línea se movía el trabajo de TOHARIA CORTÉS, L. y otros: El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional, MTIN, disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>

⁴⁰ En el año 2015, según datos hechos públicos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el pasado 1 de marzo de 2016, el déficit del sistema de Seguridad Social fue del 1,26% del PIB. Pese a que las afiliaciones crecieron un 3,18%, el flujo de cotizaciones sólo aumentó el 1,3%, muy lejos del 6,8 presupuestado, circunstancia imputable a la precariedad de los nuevos empleos y a que las cotizaciones se proyectan sobre salarios más bajos. Por otro lado, el magro superávit del Servicio Público de Empleo Estatal (0,47%) no ha permitido compensar el déficit del sistema de Seguridad Social.

El formato de esta contribución, que está a punto de concluir, no permite exponer con detalle las claves de la que, a nuestro juicio, debería ser una política de empleo multidimensional, integradora y coordinada, con actuaciones en muy diversos campos (educación, formación, contratación laboral...) que procuren una transición fluida del sistema educativo al productivo y permitan combatir eficazmente el desempleo juvenil mediante la creación de puestos de trabajo estables y de calidad. Recientemente, el Consejo de la UE ha insistido en que España sigue presentando un nivel de desempleo entre sus jóvenes muy elevado (sólo superado por Grecia), así como una tasa de abandono escolar superior a la media, destacando la importancia de la implantación efectiva de la formación profesional dual, si bien critica que “sigue habiendo considerables diferencias entre las Comunidades Autónomas en lo que respecta a su aplicación”⁴¹. Combatir el drama del desempleo constituye una indiscutible prioridad, en todas las franjas de edad, pero también es cierto que deben analizarse adecuadamente el diseño y los efectos de las medidas que se pongan en práctica y que consumen elevados recursos públicos, de modo que se obvien actuaciones cortoplacistas que pueden servir para procurar un empleo fugaz a los jóvenes y mejorar los indicadores laborales de este colectivo, pero no les libra de incurrir en el círculo vicioso del subempleo, la temporalidad y, en el peor de los casos, la exclusión social.

A tal efecto, debe avanzarse en la mejora del sistema educativo general –poniendo en relación la oferta de títulos y cualificaciones con las demandas reales de un mercado de trabajo en permanente cambio–, potenciar la formación profesional y las prácticas no laborales en empresas (sin consentir abusos), fortalecer los programas que combinan formación con empleo y reforzar el papel y la capacidad global de los servicios públicos de colocación como agentes pro-activos en la búsqueda de oportunidades laborales para los más jóvenes. Como nos ha advertido la UE en el documento al que venimos aludiendo, urge “(t)omar medidas para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda y del asesoramiento para la búsqueda de empleo, especialmente como parte de la lucha contra el desempleo juvenil” (pág. 7). Y es que, como ha señalado la OIT, ayudar a las personas jóvenes a tener un buen comienzo contribuye a favorecer que sus trayectorias laborales sigan la vía del trabajo decente. Cuanto más tiempo lleve emprender esa vía, o si no existe tal vía, más difícil resultará el desafío⁴².

⁴¹ Consejo de la UE, Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España. Bruselas, 13.5.2015. COM(2015) 259 final, p. 3.

⁴² ROCHA SÁNCHEZ, F., El desempleo juvenil en España. Situaciones y recomendaciones políticas, Fundación 1º de Mayo, informe nº 50, p. 29.

