

Adaptación al Grado Universitario en  
Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Facultad de Ciencias del Trabajo

Universidad de León

Curso 2018/2019

**LA INESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS DE  
EMPLEO DESTINADAS A LA JUVENTUD**

**(THE INSTABILITY OF YOUTH EMPLOYMENT  
POLICIES)**

Realizado por la estudiante Dña. RAQUEL SARMIENTO SARMIENTO

Tutorizado por la Profesora Dña. MARIA JOSEFA SAIZ RODRÍGUEZ

Tutorizado por el Profesor D. FRANCISCO XABIERE GÓMEZ GARCÍA

## ÍNDICE

RESUMEN/ABSTRACT .....	1
OBJETIVOS .....	3
METODOLOGÍA .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	7
2. LA COMPETENCIA LEGISLATIVA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO .....	8
2.1 El marco estatal .....	8
2.2 Las comunidades autónomas .....	10
3. LA EDAD COMO FACTOR DE DISCRIMINACIÓN LABORAL. EL COLECTIVO JUVENIL .....	12
3.1 ¿Qué se entiende por colectivo juvenil? .....	12
3.2 Situación del colectivo juvenil en el marco del empleo .....	14
3.2.1 Factores que inciden en la inestabilidad laboral juvenil .....	15
4. MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES .....	21
4.1 Los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa .....	22
4.2 Contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos .....	23
4.3 Los incentivos del contrato "generaciones" .....	24
4.4 La transformación en indefinidos de los contratos "eventuales" de primer empleo .....	24
4.5 Incentivos al contrato en prácticas para el primer empleo .....	25
4.6 Incentivos a la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social .....	26
5. EL RDL 28/2018 DE 28 DE DICIEMBRE, PARA LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES PÚBLICAS Y OTRAS MEDIDAS URGENTES EN MATERIA SOCIAL, LABORAL Y DE EMPLEO .....	27
6. EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL .....	29
7. INCENTIVOS A LA CONTRATACION JUVENIL ¿BONIFICACIÓN O SUBVENCIÓN? .....	33
CONCLUSIONES .....	37
BIBLIOGRAFÍA .....	40

## **RESUMEN**

La alarmante tasa de desempleo de los y las jóvenes constituye, desde el Tratado de Roma (1957), uno de los principales focos de discusión en materia de empleo. De este modo, se han ido creando y aboliendo sucesivamente diferentes leyes y medidas de actuación al objeto de hacer descender la tasa de paro y la temporalidad del colectivo juvenil.

Para conseguir su inclusión real en el mercado laboral, teniendo en consideración su alta vulnerabilidad dadas las características sociológicas que lo rodean, el Estado Español ha intentado abordar esta preocupante situación poniendo a su disposición varias herramientas, leyes e incentivos que faciliten y mejoren el panorama juvenil en materia laboral.

En este sentido, el ensayo-error lleva al legislador a abolir o crear políticas activas de empleo y leyes concebidas como herramientas de inserción efectivas. No obstante, en muchos casos parece que se obvia el contexto sociológico que fluctúa alrededor del colectivo juvenil, lo que incluso dificulta el establecimiento de los rangos de edad de los sujetos que pueden participar de tales medidas.

Siguiendo esta línea, se hace necesaria la valoración de si estas medidas son realmente incentivos a la contratación juvenil o una mera forma del Gobierno para subvencionar a las empresas, intentando extraer conclusiones acerca de la validez de la legislación vigente en esta materia y su posible mejora.

- Palabras clave: jóvenes, empleo, vulnerabilidad, incentivos.

## **ABSTRACT**

The alarming rate of unemployment of young men and young women since the Treaty of Rome (1957), constitute one of the principle focuses of discussion in the field of

employment. In this way, different laws have been instituted and abolished and actions taken with the objective of reducing the rate of unemployment and the temporary contracts suffered by youth people.

To achieve their meaningful inclusion in the labor market, taking into consideration the high vulnerability given the sociological characteristics that surround them, the Spanish State has tried to address this worrying situation by making available several measures, laws and incentives which facilitate and improve the employment landscape for young people.

In this sense, trial and error leads the legislators to create or abolish active employment policies and laws conceived as measures to help them enter the labor market. However, in many cases it seems that the fluctuating sociological context of the young people is not taking into account, which even makes it difficult to establish the age ranges of the subjects that can participate in such measures.

Following this line, it is necessary to validate whether these measures are really incentives to employ young people or merely a way for the Government to subsidize companies, trying to draw conclusions about the validity of legislation in force in this area and its possible improvement.

- Key words: young, employment, vulnerability, incentives.

## OBJETIVOS

El estudio que con estas líneas se inicia tiene por objeto, principalmente:

- 1.- Delimitar y definir cuáles son las políticas activas de empleo diseñadas para el colectivo juvenil.
- 2.- Conocer cuáles son las diferentes herramientas e instrumentos legales de los que disponen los y las jóvenes para incentivar su acceso al mercado laboral.
- 3.- Examinar globalmente el desarrollo legislativo que han tenido las políticas de empleo juvenil, especialmente en España.
- 4.- Definir el concepto de lo que se considera ser “joven” en la actualidad y las dificultades laborales, sociales y personales que entraña mantenerse en ese baremo de edad.
- 5.- Analizar de qué forma afecta el empleo (o el desempleo) y la temporalidad en la realización personal de un sujeto englobado en el colectivo juvenil.
- 6.- Descubrir si los incentivos a la contratación juvenil y las políticas de empleo han sido capaces de cumplir los objetivos para las que se crearon, en concreto, en lo referente a terminar con la elevada temporalidad de este colectivo.
- 7.- Concluir si los incentivos y bonificaciones están diseñadas para los jóvenes o para las empresas.

Para todo ello, se focaliza en la observación de las personas jóvenes por cuenta ajena, tanto empleados como desempleados, y los mecanismos que la ley les confiere para facilitarles el acceso al mercado laboral, así como su permanencia en el mismo. Por motivos de espacio, no abarca el examen de esos derechos en los jóvenes que quieran establecerse por cuenta propia o que ya se hayan establecido como autónomos. Además, no abarcará tampoco las medidas e incentivos autonómicos en esta materia, debido a la capacidad de cada comunidad autónoma para establecer sus propias políticas en materia de empleo, lo cual configura un panorama demasiado amplio que desvirtuaría, en cierta medida, el estudio de la norma estatal general.

La hipótesis a comprobar descansa en saber si, tras el análisis de todos estos derechos concretos, se expondrá mayoritariamente un contexto de arraigada “temporalidad” de los contratos y del mercado de trabajo juvenil, así como la vulnerabilidad de este colectivo, motivo por el cual están considerados como grupo de exclusión laboral y razón por la que las medidas desarrolladas en la ley para su inserción se hacen más necesarias.

## METODOLOGÍA

Este trabajo contiene una perspectiva jurídico-laboral fundamentada en el análisis de diversas leyes estatales en que se recogen y se regulan las diferentes políticas activas de empleo, incentivos y bonificaciones a la contratación juvenil y a su inserción laboral, estudiando su evolución y su eficacia, haciendo especial hincapié en la Ley 11/2013 de 26 de julio, para el fomento de la contratación de los jóvenes y en el RDL 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

Se examinan, además, los estudios de la doctrina científica que, tanto desde el ámbito del Derecho del Trabajo y las Relaciones Laborales, como desde sectores especializados en la inserción juvenil en materia de empleo, han investigado sobre materia de incentivos y políticas activas de empleo para este colectivo desde perspectivas no muy distantes a la jurídico-laboral, exponiendo sus conclusiones y opiniones al respecto.

El uso de las bases de datos Aranzadi o Tirant lo Blanch han sido necesarias de cara a estudiar las sentencias consideradas de interés para el buen desarrollo de la investigación. A su vez, se han manejado manuales jurídicos, libros y monografías sobre las causas efectos del elevado desempleo juvenil, así como las consecuencias que esta circunstancia tiene de cara a la estabilidad e inserción laboral del colectivo estudiado, muchas de las cuales aquí se plasman.

Para definir el concepto de lo que se considera “juventud” en la actualidad, se ha recopilado también información de manuales sociológicos para realizar una comparación más exhaustiva entre lo que fija la ley y entre lo que la sociedad en realidad refleja, de manera que se pueda extraer una conclusión lo más cercana posible a tal definición.

Con todo ello, se delimita el contenido actual de los específicos derechos y medidas laborales reconocidas para los y las jóvenes en edad de trabajar en el Estado Español, así como las herramientas que estos tienen a su alcance para mejorar su situación en el mercado de trabajo, subrayando algunas carencias y proponiendo nuevas medidas de actuación.

De esta manera, se ha seguido una metodología sobre todo analítica y descriptiva, en la cual se ha pretendido ofrecer una visión personal y reflexiva sobre los aspectos más destacados de la materia objeto de estudio.



## 1. INTRODUCCIÓN

Los científicos que sentaron las bases de las ciencias sociales a finales del siglo XIX, como Émile Durkheim, Max Weber o Sigmund Freud, comprendieron que el trabajo ocupaba un lugar central en la vida moderna en cuyo derredor giraría el resto de problemas de cada individuo, y no se equivocaban. Estos visionarios miraban al futuro con incertidumbre, intentando guiar a las futuras generaciones vaticinándoles la importancia de estar en posesión de un buen empleo que les ayudase a afrontar los retos de su vida de una forma más llevadera.

El empleo juvenil necesita un cambio de perspectiva y un cambio en la forma de plantearlo, pues parece que se ha quedado estancado; más aún si se tiene en cuenta el proceso de crisis y recesión económica de la que España intenta emerger desde hace una década. Por lo tanto, cabe replantearse la forma en la que se está organizando la actividad económica y las prioridades de la misma.

La preocupación del pleno empleo constituyó desde el Tratado de Roma (1957) uno de los objetivos de la entonces Comunidad Económica Europea, en un desafío en el que contaba con la importante colaboración del Fondo Social Europeo. No obstante, la cooperación entre los Estados miembros en materia de empleo no solía ir más allá de la colaboración habitual entre gobiernos, de forma bilateral o en el seno de organizaciones internacionales como la OIT.

Podríamos situar el punto de partida de una verdadera política de fomento del empleo en el marco de la Unión Europea en 1993, con la elaboración del Libro Blanco de la Comisión titulado “Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. Este documento, ya en su primera página, sienta las bases sobre el motivo de su creación: “La razón es una sola. Una palabra: el desempleo”. Además, insistía en la necesidad de dar una respuesta coordinada a nivel europeo sobre las realidades económicas y laborales de la Europa de los noventa.

Un año más tarde, se celebra la Cumbre de Essen, donde comienzan a proponerse los primeros pasos a seguir por los países de la Unión para alcanzar el objetivo de crear empleo. Estas líneas de actuación suponían, entre otras, fomentar las políticas activas e

incentivar el empleo de aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado laboral, como jóvenes, mujeres, parados de larga duración o discapacitados<sup>1</sup>.

En 1997, el Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo sobre el empleo, desarrolló el título dedicado al empleo e impulsó el proceso de cooperación entre los diferentes países de la Unión para el desarrollo de las políticas de empleo, estableciendo una única política comunitaria basada en varios pilares o categorías que, a su vez, incluyen ciertas directrices:

—Pilar I. Mejorar la capacidad de inserción profesional.

—Pilar II. Desarrollar el espíritu de empresa.

—Pilar III. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.

—Pilar IV. Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>2</sup>.

A partir de ese momento, se aprueban anualmente las directrices que deben seguir los Estados miembros en la elaboración de sus Planes Nacionales de Empleo.

## **2. LA COMPETENCIA LEGISLATIVA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

### **2.1 El marco estatal**

El art. 40.1 de la Constitución Española (en adelante “CE”), encomienda a los poderes públicos promover “las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”, así como realizar, de manera especial, una política orientada al pleno empleo.

---

<sup>1</sup> DE PABLOS RAMÍREZ, J.C. y MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 77, 2008, págs. 105-133.

<sup>2</sup> En 1999 se recogen tres nuevas directrices. Así, en el Pilar I «Mejorar la capacidad de inserción profesional» se incluyen las directrices núm. 4 y núm. 9: la primera propone la revisión y reestructuración del sistema de prestaciones y de fiscalidad; la segunda pone de manifiesto la necesidad de adoptar distintas medidas que faciliten la integración de los grupos menos favorecidos en el mercado laboral.

Este artículo *a priori* se antoja muy heterogéneo, aunque se puede establecer una conexión entre el objetivo de alcanzar el pleno empleo y el mandato de conseguir una distribución de la renta regional y personal más equitativa. Conexión extrapolable al hecho de que la desigualdad más importante y esencial de nuestra sociedad se produce entre quienes tienen empleo y quienes carecen de él.

Se manifiesta, por tanto, la relación existente entre las políticas de empleo y las políticas económicas, en un vínculo que también aparece en el apartado 2 con la exigencia de la formación y readaptación profesionales, y en el artículo 48, donde se demanda a los poderes públicos que promuevan condiciones para la participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural de los grupos con más dificultades de colocación, como los jóvenes.

En todo caso, el contenido del artículo 40 CE es muy abstracto y genérico, por lo que su exigibilidad jurídica resulta complicada y problemática, dificultando su grado de eficacia<sup>3</sup>. Pese a ello, el desarrollo legislativo alcanzado por la política de empleo es bastante indudable, y no solamente por el propósito de cumplir el mandato constitucional, sino también para poder responder al compromiso adquirido con la Unión Europea y aprovechar adecuadamente los recursos que proporciona para tales fines el Fondo Social Europeo a cada estado miembro<sup>4</sup>.

Este proceso ha culminado con la aprobación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que constituye el eje fundamental de la acción de los poderes públicos requerida por el art. 40.1 CE. En el mismo se definen las políticas de empleo de la siguiente forma: *Según los artículos 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.*

---

<sup>3</sup> MATÍA PRIM, I.; CASAS BAAMONDE, M.E. y GOÑI SEIN, J.L.: "Artículo 40", en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., Dir.): *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, Madrid (Fundación Wolters Kluwer), 2018

<sup>4</sup> De conformidad con el Reglamento UE n.º 1304/2013, el FSE tiene por objeto mejorar las oportunidades de empleo, reforzar la inclusión social, luchar contra la pobreza, promover la educación, la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente y llevar a cabo políticas de inclusión activas, sostenibles y exhaustivas.

En definitiva, corresponde al Gobierno, por medio del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales<sup>5</sup>, la coordinación de la política de empleo<sup>6</sup>.

## 2.2 Las comunidades autónomas

Según el art. 149.1.7 CE, la competencia legislativa en materia laboral corresponde al Gobierno Central, sin perjuicio de su ejecución por parte de las Comunidades Autónomas. Así, la jurisprudencia constitucional ha convalidado la acción competencial autonómica sobre la política de empleo siempre que “no se opongan o contradigan a las políticas activas estatales”<sup>7</sup>, debiendo “ser conformes con el plan nacional de acción para el empleo”<sup>8</sup>, de acuerdo con la normativa vigente, “sin que resulten vulneradas por el establecimiento por el Estado de órganos de colaboración, coordinación y cooperación para el ejercicio de las respectivas competencias de este y de las administraciones autonómicas”<sup>9</sup>.

En cualquier caso, no podemos olvidar que la financiación de las políticas de empleo tiene un componente importante procedente de los fondos de la Unión Europea y, por lo tanto, se hace imprescindible establecer los mecanismos necesarios de coordinación con los que rendir cuentas. Para llevar a cabo esta actuación de coordinación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, se requiere un marco normativo que establezca cuáles serán los instrumentos de coordinación que servirán para la ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España.

La Ley 20/2014, de 29 de octubre, delegó en el Gobierno la potestad de dictar un texto refundido en el que se integrasen la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y todas las disposiciones legales relacionadas que se enumeran en dicha Ley, así como las normas con rango de ley que la hubieran modificado. La respuesta del Gobierno fue la

---

<sup>5</sup> En la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se acuerdan los criterios de distribución territorial de los créditos existentes en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal consignados para financiar la ejecución de las políticas activas de empleo.

<sup>6</sup> RDL 3/2015, de 23 octubre, art. 3. Planificación y ejecución de la política de empleo.

<sup>7</sup> STC 22/2014, de 13 de febrero.

<sup>8</sup> STC 112/2014, de 7 de julio.

<sup>9</sup> STC 123/2014, de 21 de julio.

aprobación del citado Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, que armonizaba la norma y la dotaba de una estructura más ordenada.

Este texto refundido de la Ley de Empleo considera a las políticas activas de empleo como las verdaderas herramientas de acción contra el desempleo, estableciendo los siguientes mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo<sup>10</sup>:

—La Estrategia Española de Activación para el Empleo, regulada en el artículo 10.

—Los Planes Anuales de Política de Empleo, regulados en el artículo 11.

—El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, regulado en el artículo 12.

A partir de estos mecanismos, los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas activas de empleo, valiéndose de los instrumentos que señala su artículo 5, a saber: la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

Esto quiere decir que, al igual que cada estado miembro tiene la competencia de elaborar sus propias políticas de empleo, las comunidades autónomas podrán definir y determinar los servicios y programas que van a llevar a cabo (con cargo a los fondos distribuidos por el Servicio Público de Empleo Estatal), adaptándolos a la realidad de la población desempleada de su ámbito territorial, o bien pueden optar por acomodarse a la normativa estatal vigente, llevando a cabo una política común.

No obstante, cada comunidad autónoma deberá asegurar las políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración, mayores de 45 años, entre otros objetivos a perseguir.

---

<sup>10</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de Octubre, artículo 6: Se entiende por Sistema Nacional de Empleo el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.

### 3. LA EDAD COMO FACTOR DE DISCRIMINACIÓN LABORAL. EL COLECTIVO JUVENIL

La ampliación de la vida laboral, el impacto de las nuevas tecnologías y los futuros retos demográficos, sitúan las cuestiones laborales y de Seguridad Social relacionadas con la edad en el centro de una discusión necesaria. Pero, en cualquier caso, la edad es un concepto muy subjetivo, no estando la capacidad para trabajar únicamente determinada por la edad, incluso ni por las condiciones físicas y mentales, sino también por las convicciones personales y culturales<sup>11</sup>.

#### 3.1 ¿Qué se entiende por colectivo juvenil?

Pese a que las nuevas generaciones están mejor preparadas académicamente, parece ser que la educación académica hoy en día, no lo es todo. Así, este colectivo no deja de ser el centro de atención de muchos debates sociales actuales, siendo una referencia obligada cuando se discute sobre las políticas de inserción laboral, de mercados laborales, etc.

Como ya se ha visto en el capítulo I, las políticas activas de empleo incluyen necesariamente a los jóvenes como colectivos susceptibles de discriminación laboral por razón de edad y, por lo tanto, con dificultades de acceso al empleo. Parece necesario pues, concretar cuál sería el rango de edad para considerar qué personas estarían dentro de este círculo y poder realizar una aproximación más exhaustiva sobre las políticas de inserción y ocupación, delimitando así el campo de actuación de las mismas.

Aplicando cierta perspectiva, la juventud podría ser la transición desde una situación de dependencia económica hasta la emancipación o la asunción de las condiciones que permitan llevar una vida completamente autónoma, lo cual supondría, entre otras cosas, poder disponer de un flujo de ingresos suficiente.

---

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y GÓMEZ GARCÍA, F.X.: “La edad como factor de vulnerabilidad social: algunos factores merecedores de preocupación”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2018, págs. 505 y 513.

Hasta hace unos 30 o 40 años, la juventud era un período marcado desde el fin de la infancia hasta el final del servicio militar (en el caso de los hombres) o hasta el matrimonio (en el caso de las mujeres); en ambos casos verdaderas fronteras institucionales que situaban el final de la juventud en un rango de entre 19 y 24 años<sup>12</sup>. Sin embargo, los cambios sociales y económicos de las últimas décadas en España, han sido de tal magnitud y tan rápidos que merece la pena mencionarlos para poder comprender por qué esta frontera temporal se ha retrasado hasta los 35 años en algunos supuestos relacionados con el empleo<sup>13</sup>.

Uno de los factores determinantes, sin duda, ha sido el aumento de la esperanza de vida, que ha supuesto un retraso progresivo de la edad de jubilación<sup>14</sup>. Esta estrategia del Estado responde a una clara necesidad de poder disponer de más población activa que, por una parte, financie sus pensiones, y por otro no cobre pensión.

La causa subyacente en la toma de esta decisión gubernamental favorable al retraso de la edad de jubilación, tiene una explicación demográfica. Cuando nació el actual Sistema de Seguridad Social, la pirámide de población tenía una amplia base de jóvenes activos y un estrecho vértice con pocos pensionistas. Hoy en día, esta pirámide toma más bien forma de “seta” debido, de un lado, al acusado descenso de la natalidad y, de otro lado, al incremento de la esperanza de vida. Sin embargo, esta estructura muestra cómo el soporte de la población joven que va facilitando el acceso a la actividad económica, ya no permite sustentar las partes altas que conforman los pasivos de la sociedad, es decir, los pensionistas del Sistema.

Esta explicación demográfica configura una de las causas por las que la idea de “juventud” retrasa su rango de edad, pues el mercado laboral ya no exige tantos trabajadores “nuevos” debido a que los que tienen más edad, y por tanto más experiencia, siguen activos, no dejando paso a las nuevas generaciones. En este mismo contexto, no se pueden obviar las explicaciones sociales como la edad a la que se completa la formación, se entra al mercado de trabajo con un empleo estable, se accede

---

<sup>12</sup> RECIO ANDREU, A.: “La situación laboral de los jóvenes”, *Architecture, City and Environment*, núm. 5, 2007, pág. 424.

<sup>13</sup> Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y del estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Capítulo I, art.1 en su disposición adicional trigésima quinta: “Reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social aplicables a los jóvenes trabajadores por cuenta propia”.

<sup>14</sup> La edad de jubilación en España asciende este 2019 hasta los 65 años y ocho meses, tal y como se estableció en 2011, cuando se elevó hasta los 67 años, si bien a dicha meta se llegará progresivamente en 2027.

a una vivienda independiente, o se tiene el primer hijo. El tratamiento conjunto de estos procesos tan diferentes entre sí incide en la prolongación de la juventud por compartir una misma lógica social y política.

Los pasos mencionados se alcanzan más lentamente en las generaciones más recientes, nacidas a partir de los años sesenta, haciendo que el período efectivo de inmadurez social se prolongue hasta más allá de los 30 años. Además, la realización de cada una de las transiciones a la edad adulta se ha convertido en una condición para la siguiente; en particular, la formación de un hogar y una familia propia solo se pueden realizar cuando se alcanza una posición profesional estable<sup>15</sup>.

En cualquier caso, desde el punto de vista normativo, para acotar el rango de edad en lo respectivo a incentivos, prestaciones, y políticas de empleo, la ONU considera dentro de esta etapa a los sujetos hasta 24 años, del mismo modo que la OIT. A su vez, la Unión Europea ha elevado esta cota hasta los 29 años<sup>16</sup>, estableciendo así un mayor acercamiento a la edad que se venía manejando en España, sobre todo en los temas relacionados con el empleo, como se puede ver en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y en muchas de las disposiciones de la Ley 11/2013 de 26 julio, de medidas de apoyo al emprendedor y del estímulo de crecimiento y creación de empleo<sup>17</sup>.

### 3.2 Situación del colectivo juvenil en el marco del empleo

Gracias a las medidas adoptadas desde el Estado del Bienestar, como la escolarización obligatoria, la enseñanza pública, becas y ayudas al estudio etc., la etapa formativa de los jóvenes se ha visto alterada en las últimas décadas, llevando consigo una prolongación de la misma. Este hecho ha producido a una generación mucho más preparada académicamente y cualificada para ciertos trabajos que requieren estudios

---

<sup>15</sup> BAIZÁN MUÑOZ, P.: *La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta*, Madrid (Fundación Alternativas), 2003.

<sup>16</sup> A pesar de que su programa más innovador sobre políticas laborales, la Garantía Juvenil, solo incluye hasta los 24 años, aunque admita amplias excepciones.

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y GÓMEZ GARCÍA, F.X.: “La edad como factor de vulnerabilidad social: algunos factores merecedores de preocupación”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2018, pág. 512.



más específicos; pero al mismo tiempo justifica el retraso en el acceso al primer empleo, y por lo tanto el primer contacto con el mundo laboral para el colectivo juvenil.

Asimismo, la profesionalización del mercado laboral, basada en la idea del acceso a un mejor empleo, choca con la realidad, dado que los jóvenes se han convertido en uno de los colectivos más afectados por la precariedad laboral y el desempleo, máxime para quienes estén bajo otras circunstancias agravantes al concurrir otros factores discriminatorios como el género o la discapacidad<sup>18</sup>.

### **3.2.1 Factores que inciden en la inestabilidad laboral juvenil**

#### *a) Factores internos:*

Entre los factores que pueden dar explicación a esta inestabilidad laboral se encuentran los internos, dependientes de las expectativas laborales académicas, sociales y económicas de cada individuo. Por norma general, la cualificación y especialización suelen desarrollarse en el transcurso de la etapa académica a una edad temprana, hecho que ya excluye a quienes no alcanzan ese nivel de profesionalización necesario y que se traduce en peores condiciones laborales, desempleo, temporalidad etc.

En todo caso, tanto los jóvenes más preparados académicamente, como los no cualificados, sufren dificultades a la hora de entrar o sostenerse en el mercado laboral, pues en ambos casos, las condiciones tanto salariales como laborales son menos atractivas y más precarias que las de los trabajadores de más edad (o más consolidados en el mercado y/o en la empresa). El índice de abandono escolar también es preocupante, pues se constituye como un condicionante importante para las futuras opciones de empleo.

Por todo ello, se puede concluir que las decisiones personales en la etapa académica son decisivas para construir el futuro laboral, pese a que no sean garantía de un trabajo digno, estable y bien retribuido.

---

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y GÓMEZ GARCÍA, F.X.: “La edad como factor de vulnerabilidad social: algunos factores merecedores de preocupación”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2018, pág. 507.

### *b) Factores externos*

Otros factores que pueden explicar la inestabilidad laboral son los externos o relacionados con la propia estructura del mercado de trabajo. Por ejemplo, las empresas tienen tendencia a contratar a aquellos trabajadores que poseen tanto experiencia laboral como un alto nivel de formación, lo que juega en contra de quienes solo han desarrollado una de las dos actividades o ninguna.

En el colectivo aquí estudiado este hecho es bastante vinculante, si tenemos en cuenta que los jóvenes que cuentan con una amplia formación no suelen tener ningún tipo de experiencia laboral, pues a lo largo de la etapa académica no se tiene ningún contacto con las empresas más allá de las prácticas obligatorias en algunas carreras o ciclos formativos, las cuales tienen una duración de unos pocos meses. Como consecuencia, muchos jóvenes optan por la opción de continuar la formación académica debido a los obstáculos que encuentran para acceder a un primer trabajo y a que muchas titulaciones no se adaptan a las aptitudes demandadas por las empresas, lo que da lugar a la sobre-cualificación profesional, hecho que supone un problema que está afectando de forma preocupante, pues muchos jóvenes acaban trabajando en puestos que están muy por debajo de la cualificación que han obtenido.

En conclusión, las empresas demandan formación para los aspirantes no cualificados y experiencia para los cualificados; toda una contradicción en sí misma que pone la primera barrera para acceder a un primer empleo.

Por otra parte, el mantenimiento del empleo supone otra barrera importante para el colectivo que nos ocupa, ya que una vez atravesados los primeros obstáculos que frenan el acceso al mundo laboral, el nuevo trabajador tiene que "luchar" por mantener su puesto de trabajo.

En este sentido, los trabajadores de más edad o que más años llevan en la empresa, tienen mejores condiciones tanto salariales como laborales. Si a esto le sumamos la prolongación de la edad de jubilación, que la extinción del contrato de un trabajador con más antigüedad resulta más caro que el despido de un trabajador cuya fecha de incorporación es muy reciente y que el modelo de contrato que triunfa en las empresas para los jóvenes es el contrato temporal, nos encontramos con un cóctel de

circunstancias que, a priori, nada favorecen a aquel trabajador que acaba de terminar su formación, joven y recién incorporado a la plantilla de la empresa. Una nueva contradicción si se tiene en cuenta que las nuevas generaciones están más preparadas y cualificadas y no se permite un relevo generacional que refresque el devenir de la empresa y del mercado de trabajo en general, lo que se traduce en un mundo laboral estancado, conservador y con políticas y costumbres atrasadas.

Huelga casi, por tanto, hablar de los requisitos adicionales que los empresarios, en términos generales, imponen a sus trabajadores más jóvenes, exigiéndoles que realicen cambios en la modalidad de empleo inicialmente pactada como desplazamientos o cambio de lugar de trabajo, cambios en sus competencias y funciones, etc.<sup>19</sup>. No es una práctica aislada si se tiene en cuenta la concepción de la juventud actual ya referida en el capítulo anterior, donde la edad de emancipación y de creación de su propia vida y familia se retrasa, dando lugar a la idealización de persona joven, sin hijos, sin cargas económicas y/o familiares, sin ataduras, sin "nada que perder", en definitiva.

### *c) La temporalidad*

La temporalidad merece un apartado aparte dentro de las barreras que dificultan el mantenimiento del empleo, la cual se podría definir como el resultado de una específica forma de organización empresarial asociada al uso del empleo atípico<sup>20</sup>.

Esta estrategia defensiva empresarial se comienza a dar a partir de la década de los ochenta, con la modificación del Estatuto de los Trabajadores de 1984, donde "la utilización del contrato temporal como medida de fomento del empleo...queda regulado de forma más clara y con mayor seguridad jurídica, introduciendo además el derecho a una compensación económica al termino de los mismos, para reducir las diferencias existentes entre estos y los contratos por tiempo indefinido...tratando de incentivar el que las Empresas funcionen en cada momento con el mayor volumen de empleo

---

<sup>19</sup> GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, MJ. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Murcia (Ediciones Laborum), 2011, cap.3.

<sup>20</sup> CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "Las políticas de transición: estrategia de actores y políticas de empleo juvenil en Europa", *Estudios de juventud*, núm. 65, 2004.

posible, sin esperar a la consolidación de las nuevas actividades o a la confirmación de la reactivación de la demanda en el mercado”<sup>21</sup>.

De hecho, el Estatuto de los Trabajadores de 1984 fija la contratación temporal como una medida de activación de empleo, otorgándole rango de política activa, pues en su art. 17.3, sobre la no discriminación en las relaciones laborales, se redacta lo siguiente: "El Gobierno podrá regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo. Cuando se utilice la contratación temporal como medida de fomento al empleo la duración del contrato no podrá exceder de tres años. La terminación de estos contratos dará derecho a la compensación económica que reglamentariamente se establezca".

Se sentaron por lo tanto las bases jurídicas de un modelo de "flexibilización laboral" que permitía el uso indiscriminado de los contratos temporales no causales, es decir, que no respondían a necesidades temporales o de producción reales de las empresas<sup>22</sup>.

Tanto a finales de los años 80 como a partir del año 2008, comienzo de la crisis económica, las empresas tuvieron que realizar diversos ajustes de empleo para adaptarse a la nueva situación del país, recayendo con mayor intensidad sobre los jóvenes trabajadores y los aspirantes con menos titulación. Una de las razones es que estas personas ocupan en mayor proporción los puestos de trabajo inestables, más vinculados a las oscilaciones de la demanda. Debido a ello, las empresas suelen emplearlas mediante contratos temporales y, de este modo, no invierten en su formación como mecanismo de promoción, siendo, por tanto, fácilmente reemplazables y permitiendo así a la empresa un ahorro importante de costes<sup>23</sup>.

Las empresas se han venido sintiendo cómodas con esta modalidad de contratación y, por lo tanto, la siguen manteniendo a día de hoy, extendiéndola progresivamente a los trabajadores y aspirantes con trabajos más cualificados y mejor formados, pues las últimas reformas laborales, unidas a un contexto de crisis, han supuesto el

---

<sup>21</sup> Ley 32/1984, de 2 de agosto sobre modificación de determinados artículos de la ley 8/1980, de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>22</sup> TOHARIA CORTÉS, L.: "El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 61, 2005, págs. 178-181.

<sup>23</sup> ROCHA, F.: "La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España", *Gaceta sindical: reflexión y debate*, núm. 19, 2012, págs. 67-90.

abaratamiento de los despidos y la extensión a los trabajadores cualificados del modelo de contratación temporal.

Además de este abaratamiento de los costes para la formación, que impide la promoción y el afianzamiento del trabajador en la empresa, la temporalidad incide también en la siniestralidad laboral, pues los trabajadores temporales presentan mayor tasa de accidentes laborales, que se relaciona en buena medida con las características del puesto de trabajo, como por ejemplo en el sector de la construcción, donde los trabajadores jóvenes y temporales están sobre-representados.

Se ha detectado además un descenso en la calidad de vida vinculados con las diferencias existentes entre los trabajadores con contratos indefinidos y los trabajadores con contrato temporal. En este sentido, la diferencia salarial es positiva a favor de quienes están empleados con un contrato indefinido, lo que también representa una inestabilidad económica para quienes están contratados bajo la modalidad temporal. Cuando se termina la obra o servicio, el trabajador temporal vuelve a la inactividad, viéndose obligado a buscar un nuevo empleo y mientras tanto no dispone de ningún tipo de ingresos, sin perjuicio de los subsidios y prestaciones por desempleo<sup>24</sup>. Por lo tanto, esta modalidad contractual (junto al contrato formativo) ha sido empleada para facilitar el acceso de los jóvenes al empleo, pero no para mantenerlo.

El uso abusivo y descontrolado de la contratación temporal desde finales de los 80 y principios de los 90, causado por los sucesivos programas temporales de fomento del empleo, fue abordado en el Acuerdo Interconfederal, de 7 de abril de 1997, para la Estabilidad en el Empleo, proponiendo el uso de la contratación indefinida como forma de corregir esta disfuncionalidad en el mercado de trabajo, que incidía de forma negativa especialmente en los jóvenes, promocionando por ello la contratación indefinida de quienes se encuentren entre los 16 y los 30 años, como se puede ver en la Disposición adicional primera de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, o en el art.3 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del contrato de trabajo.

---

<sup>24</sup> TOHARIA CORTÉS, L.: "El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 61, 2005, págs. 180-181

Por lo tanto, el uso de los contratos temporales incide de forma muy negativa en la estabilidad laboral de los jóvenes al provocar un mayor riesgo de perder su ocupación. A este respecto, las medidas de mantenimiento del empleo se revelan como un instrumento necesario para corregir estas situaciones, y desde esta perspectiva, la única medida que favorece la estabilidad laboral de los jóvenes es la transformación de los contratos temporales a indefinidos (Orden de 6 de agosto de 1992, por la que se establecen las bases reguladoras para el fomento de la contratación indefinida).

En todo caso, de las obligaciones que pueden existir en cuanto a la continuidad de los trabajadores jóvenes en las empresas cuando el acceso al mercado de trabajo se produce mediante modalidades que favorecen la inserción de este grupo social, la principal conclusión a la que se llega es que el empresario tiene un amplio margen de libertad para resolver si mantiene o no al joven en la empresa. Así, ante la ausencia de una obligación de transformar los contratos temporales en indefinidos, el empresario puede decidir sobre la continuidad o no de la relación, sin que exista ninguna disposición que le obligue a mantener la relación concertada con el joven. De hecho, el régimen jurídico de los contratos formativos solo prohíbe el encadenamiento con otros contratos de la misma finalidad (art. 11.1.c y 11.2.d ET), aunque no impide la celebración de un nuevo contrato temporal ni obliga a transformar los contratos temporales en indefinidos.

De manera que no se han dispuesto mecanismos especiales cuya finalidad sea contener la alta temporalidad de los jóvenes, sino que las medidas se reconducen a la norma general sobre la transformación de los contratos temporales<sup>25</sup>. En este sentido, el art.15.5 ET dispone que *los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa..., mediante dos o más contratos temporales..., con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos*. En cualquier caso, esto no será de aplicación a la utilización de los contratos formativos, de relevo e interinidad, a los contratos temporales celebrados en el marco de programas públicos de empleo-formación, así como a los contratos temporales que sean utilizados por empresas de inserción.

---

<sup>25</sup> La finalidad del art. 15.5 ET no es tanto procurar la continuidad del trabajador en la empresa, sino más bien evitar la reiteración de los contratos temporales entre los mismos sujetos y solo se aplica a ciertos contratos entre los cuales no se encuentran las modalidades pensadas para los jóvenes.

Por lo tanto, es cierto que existen restricciones que limitan el acceso de un mismo joven a varios contratos temporales de la misma modalidad, pero ninguna disposición legal obliga a transformar en indefinidos los contratos temporales dirigidos a los jóvenes (formativos, de relevo, empleo-formación etc.) de distintas modalidades; lo que permite encadenar de manera sucesiva distintos contratos<sup>26</sup>.

En definitiva, se puede concluir que las medidas de mantenimiento del empleo juvenil son insuficientes en lo que atañe a la temporalidad de los mismos. Los contratos temporales como medida activa de empleo han resultado ser un virus que se ha propagado a lo largo de tres décadas, haciéndose imparable, hasta el punto de convertirse en una epidemia que ahora destruye más empleo del que crea, y que llega a afectar incluso a la salud mental de muchos jóvenes que están en búsqueda activa de empleo o que trabajan bajo un contrato temporal.

#### **4. MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES**

La búsqueda de una sociedad cohesiva impone analizar el tratamiento legal para las diferentes fases de la relación laboral, siendo obligación de los poderes públicos el promover las condiciones para la participación libre y eficaz del colectivo juvenil en el desarrollo político, social económico y cultural (art. 48 CE)<sup>27</sup>.

Sin embargo, el desempleo juvenil en España es un problema estructural, agravado por la crisis, que presenta graves consecuencias para la situación presente y futura de los jóvenes españoles y limita el crecimiento potencial de la economía española en el largo plazo<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Murcia (Ediciones Laborum), 2011, cap.3.

<sup>27</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y GÓMEZ GARCÍA, F.X.: “La edad como factor de vulnerabilidad social: algunos factores merecedores de preocupación”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2018, págs. 507 y 512.

<sup>28</sup> Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

En los últimos años, se han acometido muchas reformas legales para dar el mejor cumplimiento posible al citado art.48 CE, intentando conseguir esa participación libre de los jóvenes en el mercado laboral y favorecer y mejorar su empleabilidad e inserción<sup>29</sup>, como por ejemplo el título I de la Ley 11/2013 Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que *desarrolla la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 que se enmarca en el objetivo de impulsar medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, ya sea mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento, y es el resultado de un proceso de diálogo y participación con los interlocutores sociales.*

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven contiene 100 medidas para combatir el desempleo, 15 de las cuales se redactaron con la esperanza de ver resultados a corto plazo. De este modo, hasta que la tasa de desempleo española se situase por debajo del 15 por ciento<sup>30</sup>, pasaron a formar parte de las medidas de fomento de la contratación de los incentivos que se describen a continuación<sup>31</sup>, los cuales fueron derogados por el Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, pero sobre los cuales merece la pena profundizar, pues han formado parte de las políticas activas de inserción juvenil más recientes, estando en vigor hasta hace menos de medio año.

#### **4.1 Los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa**

Se trataba de incentivar la contratación a través del establecimiento de importantísimas deducciones en las cuotas de Seguridad Social, tanto para empresarios como para trabajadores que celebrasen contratos a tiempo parcial "con vinculación formativa" con jóvenes sin trabajo inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo, menores de 30 años (en lugar de los 25 recogidos formalmente en el art.15ET)<sup>32</sup> que cumplieran

---

<sup>29</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la empleabilidad es la aptitud de la persona para encontrar y conservar un trabajo, para progresar en el trabajo y para adaptarse al cambio a lo largo de la vida profesional.

<sup>30</sup> Disposición transitoria primera de la Ley 11/2013.

<sup>31</sup> LÓPEZ TERRADA, E.: Los incentivos a la creación de empleo y autoempleo. Situación actual y propuesta de reforma, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017, págs. 61-62.

<sup>32</sup> TASCÓN LÓPEZ, R.: "Dificultades en el empleo de los jóvenes (Barreras jurídicas estructurales y otros problemas)", en AA.VV. FERNANDEZ FERNAZDEZ, R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., coord.) *Empleo juvenil: un reto para Europa*, Cizur Menor (Aranzadi-Thompson), 2016.



diferentes requisitos, como por ejemplo: poca o ninguna experiencia profesional, proceder de otro sector o actividad, no estar en disposición de ningún título académico o certificado de profesionalidad y estar inscrito en el Sistema nacional de Garantía Juvenil<sup>33</sup>.

Esta modalidad se vislumbraba idónea para la contratación de aquellos jóvenes que ni tenían empleo ni estaban en proceso formativo, pero parece que el legislador solo tenía en cuenta las reducciones de los costes empresariales, sin tener contraprestación beneficiosa para el trabajador, lo que se traducía en un salario precario y en una formación teórica dudosa.

#### **4.2 Contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos**

Este incentivo consistía en una reducción del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato, incluidos los trabajadores autónomos que contratasen de manera indefinida, a tiempo completo o parcial, a un joven desempleado menor de 30 años, siempre y cuando las empresas, o los trabajadores autónomos, reuniesen acumulativamente los requisitos enumerados en el art. 10.1 de la Ley 11/2013, de 26 de julio<sup>34</sup>; como por ejemplo: tener una plantilla igual o inferior a 9 trabajadores en el momento de la celebración del contrato, no haber tenido ningún otro vínculo laboral con el trabajador a contratar, no haber adoptado decisiones extintivas improcedentes dentro de los seis meses anteriores a la celebración del contrato etc.

Adicionalmente, la empresa debía mantener el contrato con el trabajador al menos 18 meses desde su inicio, salvo que el contrato se extinguiera por causa no imputable al empresario, o durante el periodo de prueba.

---

<sup>33</sup> Sin olvidar que su regulación legal quedaba condicionada a que el desempleo se situase por debajo del 15 por ciento.

<sup>34</sup> LÓPEZ TERRADA, E.: "Los nuevos incentivos a la contratación. La urgente necesidad de crear empleo". *Los incentivos a la creación de empleo y autoempleo. Situación actual y propuesta de reforma*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017, págs. 64-65.

### 4.3 Los incentivos del contrato "generaciones"

Esta modalidad trataba de conjugar la iniciativa de los jóvenes emprendedores y la experiencia de trabajadores por cuenta ajena mayores de 45 años que se hallaban en situación de desempleo.

El art. 11 de la Ley 11/2013 de 26 de junio lo perfilaba de la siguiente forma: *Tendrán derecho a una reducción del 100 por cien de todas las cuotas empresariales de la Seguridad Social..., los trabajadores por cuenta propia menores de treinta años, y sin trabajadores asalariados que,... contraten por primera vez, de forma indefinida, mediante un contrato de trabajo a tiempo completo o parcial, a personas desempleadas de edad igual o superior a cuarenta y cinco años, inscritas ininterrumpidamente como desempleadas en la oficina de empleo.*

Aunque la idea resulta loable, quizás se debiera haber asegurado que el objetivo de esta combinación requiriera en el empleado una experiencia previa en el mismo sector de actividad en el que se desenvolvía el joven emprendedor.

Al no ser así, la mencionada combinación quedaba en una oportunidad para apoyar la actividad emprendedora de los menores de 30 años y, al mismo tiempo, salvar de la situación de desempleo a trabajadores de 45 años o más, dos colectivos por lo demás, especialmente aquejados por el fenómeno del desempleo<sup>35</sup>.

Aquí también se condicionaba la concesión de este incentivo al mantenimiento del empleo del trabajador contratado, en este caso, 18 meses desde el inicio de la relación laboral, salvo si el contrato se extinguiese por causa no imputable al empresario.

### 4.4 La transformación en indefinidos de los contratos “eventuales” de primer empleo

---

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "El contenido de las medidas incorporadas por la Ley 11/2013", en FERNÁNDEZ LOPEZ, M.F y CALVO GALLEGU, F.J.: *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Albacete (BOMARZO), 2013.

En este caso, la acción incentivada era el empleo estable, o más exactamente, la conversión de la previa relación laboral temporal en indefinida, teniendo como causa la adquisición de una primera experiencia profesional.

Para solventar dudas al respecto, la conversión en Ley del RDL 4/2013 precisó que también podrán beneficiarse de esta bonificación las empresas que recibiesen trabajadores procedentes de empresas de trabajo temporal contratados bajo esta modalidad de primer empleo joven, si contrataban a dichos trabajadores con carácter indefinido y sin solución de continuidad<sup>36</sup>. La bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social durante tres años solo se podría obtener si, transcurridos tres meses desde la celebración del contrato temporal, se transformaban en indefinidos.

No cabe ninguna duda de que así se creó un nuevo contrato temporal, con diferente denominación, pero la misma esencia. El art. 15.1.b) del ET y sus normas de desarrollo, pero con varias excepciones para los contratos eventuales<sup>37</sup>, sería el encargado de regir el contrato de "primer empleo". En todo caso, si tenemos en cuenta que desde 1997 las reformas laborales han intentado rebajar las excesivas tasas de temporalidad, parece una modalidad contractual "camuflada", aunque pudiera tener una consecuencia positiva al intentar crear empleo estable e indefinido entre los jóvenes.

#### 4.5 Incentivos al contrato en prácticas para el primer empleo

Sin perjuicio de lo establecido en el art. 11.1 ET<sup>38</sup>, podían celebrarse contratos en prácticas con menores de 30 años, aunque hubieran transcurrido más de cinco años desde la terminación de sus correspondientes estudios. El art. 13 de la Ley 11/2013 reconocía que las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que concierten un

---

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "El contenido de las medidas incorporadas por la Ley 11/2013", en FERNÁNDEZ LOPEZ, M.F y CALVO GALLEGOS, F.J.: *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Albacete (BOMARZO), 2013.

<sup>37</sup> Así, se considerará causa del contrato la adquisición de una primera experiencia profesional con una duración mínima de tres meses y una máxima de seis meses, salvo que el convenio colectivo disponga otra cosa, sin que en ningún caso se puedan superar los doce meses de duración. El contrato deberá celebrarse además a tiempo completo o parcial.

<sup>38</sup> El contrato de trabajo en prácticas podrá concertarse con quienes estuvieren en posesión de título universitario o de formación profesional de grado medio o superior o títulos oficialmente reconocidos como equivalentes, que habiliten para el ejercicio profesional, dentro de los cuatro años, o de seis años cuando el contrato se concierte con un trabajador minusválido, siguientes a la terminación de los correspondientes estudios.

contrato en prácticas con un menor de 30 años, tendrían derecho a una reducción del 50 por ciento de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato en líneas generales, ya que esta modalidad admite otros supuestos<sup>39</sup>.

Como novedad, se introduce la contratación en prácticas en base a un certificado de profesionalidad obtenido a través de un contrato para la formación y el aprendizaje, lo cual antes estaba expresamente prohibido por el art. 11 c) ET<sup>40</sup>. Además, se permitía que las empresas de trabajo temporal celebrasen contratos para la formación y el aprendizaje con los trabajadores contratados.

Este tipo de contrato, por lo tanto, pareciera tener la capacidad de conjugar dos planos en la relación laboral: por un lado, la formación de los trabajadores y por otro el acceso al mercado de trabajo y la estabilidad en el empleo; pero a la vez, se pone de manifiesto las dificultades que atañe unir estas dos vertientes, pues las altas tasas de desempleo juvenil siempre dejaron entrever la dudosa eficacia de este tipo de medidas<sup>41</sup>.

#### **4.6 Incentivos a la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social**

La Ley 11/2013 estableció una serie de bonificaciones en su art. 14, como incentivos a la contratación e incorporación de jóvenes a entidades de economía social, aplicable a las cooperativas o sociedades laborales que contraten trabajadores desempleados menores de 30 años<sup>42</sup> como socios trabajadores o de trabajo. Se crean bonificaciones aplicables a las cooperativas o sociedades laborales durante 3 años, con una cuantía de 66,67 euros al mes (800 euros anuales)<sup>43</sup>. Igualmente, dicho artículo establecía

---

<sup>39</sup> Si el trabajador estuviese realizando las prácticas no laborales que regula el RD 1543/2011, de 31 de octubre, la reducción de cuotas será del 75 por ciento; si se tratara de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el incentivo sería del 100 por 100.

<sup>40</sup> La disposición final segunda de la Ley 11/2013, de 26 de julio, modifica con esta finalidad el art. 11 c) ET.

<sup>41</sup> LÓPEZ TERRADA, E.: "Los nuevos incentivos a la contratación. La urgente necesidad de crear empleo". *Los incentivos a la creación de empleo y autoempleo. Situación actual y propuesta de reforma*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017, págs. 68-70.

<sup>42</sup> La edad sube hasta los 35 años en el caso de que tengan un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

<sup>43</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "El contenido de las medidas incorporadas por la Ley 11/2013", en FERNÁNDEZ LOPEZ, M.F y CALVO GALLEGO, F.J.: *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Albacete (BOMARZO), 2013.

bonificaciones de las cuotas empresariales para las empresas de inserción de 137,50 euros al mes (1.650 euros anuales) durante la vigencia del contrato si, además, las personas contratadas estaban en situación de exclusión social incluida en el art. 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre<sup>44</sup>, o durante tres años en caso de que la contratación fuese indefinida.

## **5. EL RDL 28/2018 DE 28 DE DICIEMBRE, PARA LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES PÚBLICAS Y OTRAS MEDIDAS URGENTES EN MATERIA SOCIAL, LABORAL Y DE EMPLEO**

El Real Decreto 28/2018 de 28 de diciembre, por medio de su disposición derogatoria única 2.b), ha abolido todas las medidas de inserción laboral juvenil e incentivos a la contratación expuestos en los anteriores apartados, al descender la tasa de desempleo general hasta el 14,55 por ciento actual —según la última Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística—, a pesar de que en el colectivo de menores de 30 años la tasa de desempleo es superior al 25 por ciento, lo cual supone que casi un millón de jóvenes se encuentran en situación de desempleo.

Para justificar esta decisión, el preámbulo, en su apartado III, concluye la urgente necesidad de luchar contra la precariedad laboral, haciendo especial hincapié en el abuso de los contratos temporales de corta duración. La pretensión del RDL por lo tanto, es *equiparar la protección social de los trabajadores que suscriben este tipo de contratos con quienes han podido suscribir un contrato de trabajo con una duración más amplia, y por otro incrementar las cotizaciones en estos contratos como medida disuasoria para el empresario*, modificando, a tal efecto, el artículo 151 de la Ley General de la Seguridad Social, para aumentar hasta el 40 por ciento el incremento en la cuota empresarial por contingencias comunes cuando celebren este tipo de contratos. Se presume que esta medida será una buena propuesta para que los empresarios dejen de recurrir a estas modalidades contractuales y mejore la protección social de los jóvenes,

---

<sup>44</sup> 1) Perceptores de rentas mínimas de inserción; 2) Mayores de 18 y menores de 30 años procedentes de instituciones de protección de menores; 3) Drogodependientes u otros trastornos adictivos en proceso de reinserción social o rehabilitación; 4) Reclusos en centros penitenciarios (con varios requisitos); 5) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo; y 6) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social.

introduciendo como novedad el art. 249 bis, al objeto de aplicar a los días efectivamente trabajados y cotizados un "coeficiente de temporalidad", el cual *permite al trabajador reunir un mayor número de días en alta para el acceso a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social*<sup>45</sup>.

Como ya se expuso anteriormente, los incentivos descritos por la Ley 11/2013 de 26 de julio, para el fomento de la contratación de los jóvenes, quedaban supeditados a que la tasa de desempleo española se mantuviera siempre por encima del 15 por ciento, pero ante el descenso de la misma se hace ahora imprescindible actuar sobre estas medidas laborales modificando la norma y suprimiendo, de este modo, aquellos contratos de trabajo que se vean afectados por este fenómeno<sup>46</sup>.

Para compensar la supresión de estas medidas, el Gobierno ha habilitado el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, con un presupuesto de 2.000 millones de euros y cincuenta medidas, entre ellas, el impulso de los programas de formación y transmisión de conocimiento a través del contrato de relevo, para fomentar el relevo generacional en el mercado de trabajo, dando solución, al menos en parte, a la situación del desempleo entre el colectivo de los menores de 30 años. Este Plan de Choque por el Empleo joven se divide en seis ejes fundamentales, que son los siguientes:

- 1.- Orientación: comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, búsqueda de empleo, intermediación laboral, etc.
- 2.- Formación: incluye las actuaciones de formación profesional y reciclaje profesional que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral.
- 3.- Oportunidades de empleo: contiene actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo,

---

<sup>45</sup> A los exclusivos efectos de acreditar los periodos mínimos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, maternidad y paternidad, y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, en los contratos de carácter temporal cuya duración efectiva sea igual o inferior a cinco días, regulados en el artículo 151 de esta ley, cada día de trabajo se considerará como 1,4 días de cotización, sin que en ningún caso pueda computarse mensualmente un número de días mayor que el que corresponda al mes respectivo.

<sup>46</sup> Por lo tanto, es necesario también introducir las disposiciones transitorias necesarias para mantener la vigencia de aquellos contratos que se hubieran celebrado con anterioridad al amparo de la normativa vigente en el momento de su celebración.

especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo. Además, señala que las personas jóvenes sufren la precariedad con mayor intensidad, por ello contempla una serie de medidas en el Plan Director por un Trabajo Digno al objeto de evitar los abusos cometidos contra este sector de la población.

4.- Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo: se desarrollan las actuaciones dirigidas a promover la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como la igualdad entre mujeres y hombres jóvenes en el acceso, permanencia y promoción en el empleo. También incluye las medidas dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.

5.- Emprendimiento: comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial e impulso del desarrollo económico local.

6.- Este último eje pretende la mejora del marco institucional y de la eficacia de los servicios públicos.

## **6. EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL**

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil (en adelante, SNGJ) es una política concebida como un plan de choque contra el paro juvenil, financiada por el Fondo Social Europeo, cuyo objetivo consiste en dotar de todas las oportunidades posibles de trabajo o formación al colectivo juvenil, tanto a nivel europeo como estatal.

Este sistema se adoptó formalmente, en un contexto de elevado desempleo juvenil, el 22 de abril de 2013 por el Consejo Europeo<sup>47</sup>, basándose en una propuesta realizada por la

---

<sup>47</sup> El Consejo Europeo define las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. No es una de las instituciones legislativas de la UE, y por lo tanto no negocia ni adopta legislación. Lo que hace es establecer el programa político de la UE, normalmente adoptando en sus reuniones “Conclusiones” en las que delimita las cuestiones de interés y las actuaciones pertinentes.

Comisión Europea<sup>48</sup> en diciembre de 2012 para ofrecer una alternativa laboral o de formación para todos aquellos jóvenes desempleados dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de sus estudios o empleo, pues la insostenible situación demandaba una respuesta firme y contundente por parte de las autoridades europeas<sup>49</sup>.

Este Sistema se articula a través de un Fichero-Registro, en el que pueden inscribirse los jóvenes desempleados o que no formen parte en ese momento de un sistema de educación o formación (con sus excepciones) y tengan más de 16 años y menos de 25 años<sup>50</sup>, según dicta el art. 88 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia<sup>51</sup>. Sin embargo, los cambios de los últimos años han hecho inevitable una reforma de dicha Ley, y es en este punto donde entra en juego el nuevo Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Su disposición transitoria primera establece que el límite de 30 años establecido en el artículo 97.c) de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, en la redacción dada por la disposición final primera de este real decreto-ley, será de aplicación a los jóvenes que estuvieran inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, así como a aquellos que hayan solicitado su inscripción, con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma. Asimismo, establece que, para beneficiarse de una acción derivada del SNGJ con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, será de aplicación el límite de edad máximo de 30 años regulado en el artículo 88.e) de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, en la redacción dada por este real decreto-ley.

Aunque el RDL 8/2019 deja reflejadas nuevas líneas de actuación y actualización, sigue siendo la Ley 18/2014 en su art. 90, la que fija los objetivos que persigue el SNGJ, a saber: que todos los jóvenes que reúnan los requisitos fijados por la misma ley puedan recibir una oferta de empleo, de educación o de formación; mejorar y fomentar la empleabilidad, la contratación y el emprendimiento; garantizar el uso eficaz y eficiente

---

<sup>48</sup> La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE. La Comisión es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

<sup>49</sup> ESCUDERO VÁSCONEZ, V. y LÓPEZ MOURELO, E.: "El Sistema de Garantía Juvenil en Europa: Características, desarrollo y desafíos", *Empleo Juvenil ICE*, núm. 881, 2014.

<sup>50</sup> La edad de inscripción se amplía hasta los 30 años en el caso de personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33 por ciento.

<sup>51</sup> TASCÓN LÓPEZ, R.: "Dificultades en el empleo de los jóvenes (Barreras jurídicas estructurales y otros problemas)", en AA.VV. FERNANDEZ FERNANDEZ, R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., coord. *Empleo juvenil: un reto para Europa*, Cizur Menor (Aranzadi-Thompson), 2016.



de los recursos con los que se dota al sistema; e intermediación. Para llevar a cabo estos objetivos, el art. 106 de la misma ley deja reflejadas las medidas de acción y desarrollo que se ejecutarán para su consecución:

—Intermediación: los jóvenes inscritos en el Fichero-Registro tendrán derecho recibir orientación e información profesional, a ser acompañados en la búsqueda de empleo y a ser ayudados en actuaciones con agencias de colocación, programas de movilidad u otras de carácter similar.

—Empleabilidad: el sistema pondrá en marcha medidas como la formación con compromiso de contratación, prácticas no laborales en empresas, desarrollo de Escuelas Taller y Casas de Oficios y cualesquiera otras de carácter similar<sup>52</sup>.

—Contratación: se desarrollarán medidas como incentivos en la cotización a la Seguridad Social, fomento de los contratos formativos, fomento del empleo para los jóvenes investigadores, etc.

— Emprendimiento: se pondrán a disposición de los jóvenes emprendedores más servicios de apoyo a la creación de empresas, incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, asesoramiento al autoempleo y creación de empresas, y formación para el emprendimiento o cualesquiera otras de carácter similar.

A lo largo del proyecto se describen varias medidas genéricas para incentivar el empleo juvenil reguladas por diferentes disposiciones del ordenamiento jurídico, al margen de que estén dados de alta en el SNGJ o no. Existen, sin embargo, otras medidas de apoyo a la contratación y la empleabilidad que van dirigidas a los jóvenes, y que se desarrollan en la misma Ley 18/2014 y por cualesquiera otras normas legales que procedan a su instrumentación, en concreto, el art. 107 de la Ley 18/2014 se encarga de regular las medidas de apoyo a la contratación estable cuyos destinatarios son las empresas y los trabajadores autónomos, y cooperativas y empresas de inserción, siempre que contraten indefinidamente a un beneficiario de dicho Sistema<sup>53</sup>. Dichos sujetos disfrutará de una bonificación mensual de trescientos euros en la aportación empresarial a la cotización a

---

<sup>52</sup> Las Escuelas Taller son programas de formación en alternancia con el empleo. Son proyectos de carácter temporal, en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con un trabajo productivo.

<sup>53</sup> ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes", en AA.VV.: *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, Madrid (Centro Reina Sofía), 2016.

la Seguridad Social durante un período de seis meses, siempre y cuando mantengan a dicho trabajador al menos seis meses desde el inicio del contrato. La empresa no solo deberá mantener al joven procedente del SNGJ como mínimo 6 meses, sino que además deberá mantener el nivel de plantilla adquirido con esta nueva incorporación. El objetivo de esta previsión parece claro, evitar la sustitución de trabajadores por mano de obra barata.

Además, como medida de prevención para evitar el abuso de estas bonificaciones, dicho art. 107 solo permite aplicar esta bonificación una vez por cada beneficiario del SNGJ, imposibilitando también despedirlo para volver a contratarlo en las mismas condiciones. Por el contrario, sí que cabrían tantas bonificaciones como contratos con diferentes beneficiarios se firmen, pudiendo pensarse en actuaciones fraudulentas tales como aguantar a un joven contratado durante el mínimo legal (6 meses) y despedirlo para contratar a otro beneficiario del SNGJ por otros 6 meses, enlazando así varias bonificaciones con diferentes jóvenes<sup>54</sup>, aunque esta práctica estaría limitada implícitamente cuando se dispone que, con cada nuevo contrato, se tendrá que aumentar tanto el nivel de empleo por tiempo indefinido como el nivel de empleo total, y con este "modus operandi" no se estaría incrementando el nivel de empleo de la empresa. Por lo tanto, la sustitución de contratos entre beneficiarios tampoco parece una opción viable para la empresa si efectivamente quiere resultar bonificada.

Se puede concluir, de este breve resumen sobre el SNGJ, que es un mecanismo que, bien utilizado, puede ser una buena herramienta para el emprendimiento y comienzo de la vida laboral de los jóvenes. A pesar de ser un sistema dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debería también de ponerse en manos de los interlocutores sociales, y sobre todo darle más publicidad entre el colectivo juvenil, que al fin y al cabo es a quien va dirigido.

En todo caso, parece que la principal preocupación de incentivar la contratación es a través de bonificaciones. Sin duda mejora las estadísticas, pero es una mera solución coyuntural, pues ni genera riqueza, ni le confiere una sostenibilidad para el futuro. De hecho, hasta la entrada en vigor del RDL 8/2019 daba la sensación de que el Gobierno

---

<sup>54</sup> TALÉNS VISCONTI, E.: "Notas sobre el sistema Nacional de Garantía juvenil implantado por el RDL 8/2014, de 4 de julio", *Revista de actualidad jurídica Iberoamericana*, núm. 1, 2014.

se había olvidado de aquellos jóvenes desanimados o desinformados de la existencia de este mecanismo o herramienta de inserción preparada únicamente para ellos<sup>55</sup>. En todo caso, queda por ver si el número de registros varía en aumento en un futuro, después de las modificaciones del RDL 8/2019.

## **7. INCENTIVOS A LA CONTRATACION JUVENIL ¿BONIFICACIÓN O SUBVENCIÓN?**

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social define “bonificaciones” como deducciones en la cuota que resultan de la aplicación de determinados porcentajes a la misma y que tienen como finalidad la reducción de los costes de Seguridad Social de las empresas y la potenciación del acceso de determinados colectivos al mercado laboral. De otro lado, el concepto de subvención queda definido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones como una modalidad importante del gasto público que dan respuesta con medidas de apoyo financiero a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas.

Se debe por tanto realizar alguna otra consideración terminológica antes de extraer conclusiones. En primer lugar, hay que diferenciar entre incentivos directos e incentivos indirectos. Los incentivos indirectos consisten en la creación de nuevas formas de contrato o cambios en la normativa de contratación, que se han materializado en contratos formativos, temporales o indefinidos de fomento del empleo, y se han denominado así “contratos sin incentivo económico”. Por su parte, los incentivos directos implican una transferencia monetaria (a la empresa generalmente) para “subvencionar” la creación de empleo.

En el caso de los incentivos directos, que son los que ocupan el foco de la dicotomía planteada, el empresario es el que ve reducida las cuotas a pagar, sin embargo, la fuente de financiación es diferente según se trate de bonificaciones o reducciones. Las bonificaciones se encuentran reflejadas como gasto en el presupuesto del SEPE, y se

---

<sup>55</sup> AGUILAR MARTÍN, C.: "Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, núm. 3, 2015, págs. 24-25.

transfieren posteriormente a la Seguridad Social; en cambio, las reducciones se reflejan como menores ingresos en el presupuesto de la Seguridad Social. Por lo tanto, las reducciones no implican un aumento de gasto, como sí lo hacen las bonificaciones, sino menores ingresos<sup>56</sup>.

Desde finales de los 90, tanto el gobierno central como los autonómicos, han destinado grandes cantidades de dinero para el fomento de la contratación de colectivos específicos (jóvenes, desempleados de larga duración, discapacitados, mujeres etc.<sup>57</sup>), para abaratar el contrato indefinido, haciéndolo así más atractivo para el empresario<sup>58</sup>. Por lo tanto, son estas medidas de carácter económico las que adquieren más protagonismo dentro de nuestro ordenamiento, reduciendo un porcentaje variable según los colectivos o excluyendo el pago de las cotizaciones sociales a cargo del empresario por cada trabajador contratado. Además, junto a ellas, también se han utilizado medidas de fomento fiscal del empleo mediante deducciones fiscales o similares y la técnica de la subvención, que consiste en la concesión de una cantidad económica a tanto alzado por la contratación de determinados trabajadores<sup>59</sup>.

Como ya se vio en el apartado 4, eran seis los diferentes estímulos a la contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años susceptibles a las bonificaciones o reducciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social que podían llegar al 100% (entre 500€ y 1.650€ al año durante tres años), la mayoría bajo una modalidad contractual temporal. Se sigue observando, por tanto, la resistencia de la temporalidad a disminuir a pesar de la adopción de las diversas reformas, lo cual lleva a la idea de que no basta con la reducción de la brecha de costes para el aumento del número de

---

<sup>56</sup> MOLINA ROMO, O.: “El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo”, en AA.VV. (MIGUÉLEZ LOBO, F. Dir.) *Diagnostico socio-económico sobre las políticas de empleo en España 2012 – 2014*, Barcelona (QUIT), 2015.

<sup>57</sup> GARCÍA PÉREZ J.I.: “Cap. V. ¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad en los empleos?”, en AA.VV. (DOLADO LOBREGAD J.J, y FELGUEROSO FERNÁNDEZ, F., Coords.): *Propuesta para la reactivación laboral en España*, Madrid (FEDEA), 2010.

<sup>58</sup> GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P.: “Lógica evolutiva de la regulación de la extinción del contrato”, en AA.VV. (MERCADER UGUINA, J.R., Dir.): *El coste económico de la extinción del contrato de trabajo*, Madrid (UC3M), 2014.

<sup>59</sup> MORENO VIDA, M.N.: “Novedades en materia de modalidades contractuales: contrato indefinido para pequeñas empresas, trabajo a tiempo parcial y trabajo a distancia”, *Revista Temas Laborales*, núm. 115, 2012, pág. 204.

contratos indefinidos, pues no parece que la temporalidad tenga su raíz en la forma jurídica del contrato, ya sea ordinario o bonificado<sup>60</sup>.

La explicación de este hecho puede radicar en que el empresario contrata de forma indefinida y despide cuando el trabajador ya no le da derecho a reducciones en la cuota a la Seguridad Social, aumentando así la rotación de los trabajadores indefinidos bonificados<sup>61</sup>. Ello invita a buscar la raíz de la disfuncionalidad de las bonificaciones en la duración del contrato, es decir, el empresario busca la maximización de sus beneficios con el uso de este tipo de contratos, haciendo creer que adoptan medidas flexibles de contratación, cuando lo que buscan realmente es aprovecharse económicamente de las características de esta modalidad de contratación, y una vez cumplido el plazo máximo para seguir teniendo derecho a estas bonificaciones, rescinde el contrato ahorrándose además costes de despido<sup>62</sup>. Por lo tanto, se puede llegar a la conclusión de que los contratos bonificados tienen menor duración incluso que los contratos ordinarios<sup>63</sup>.

Este hecho constituye un paso más en la dirección de la precariedad y el despilfarro de recursos, incentivando los contratos temporales, a tiempo parcial y con una vinculación a la formación más que dudosa. A la vista de los escasos resultados de favorecer la empleabilidad, contratación y carrera profesional de los jóvenes, se muestra la dificultad de diseñar de forma coherente una política de empleo juvenil estable, pues las medidas diseñadas en lo que se refiere a incentivos y bonificaciones se antojan bastante poco imaginativas, ya que como medidas de inserción juvenil al mercado laboral no parecen haber dado resultados contundentes, pareciendo más una manera imaginativa de subvencionar al empresario<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> TOHARIA CORTÉS, L., MORENO IBARROLA, G. y CEBRIÁN LÓPEZ, I.: “La estabilidad laboral y los programas de fomento a la contratación indefinida”, *Revista de economía pública*, núm. 198, 2011, pág. 106.

<sup>61</sup> ALUJAS RUIZ, J.A.: “La reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo español: ¿una buena noticia o un mal síntoma?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 86, 2010, pág.70.

<sup>62</sup> Según PÉREZ INFANTE, la reducción del coste de despido de los contratos indefinidos es un mecanismo que se plantea en ocasiones como la gran solución al problema de la elevada temporalidad de la economía española. En PÉREZ INFANTE. J.I.: “Luces y sombras del mercado de trabajo en España. Problemas, situación y tendencias”, *Revista de economía industrial*, núm.367, 2008, pág. 43.

<sup>63</sup> TOHARIA CORTÉS, L.: “El problema de la temporalidad en España. Un diagnóstico”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 61, 2005, págs. 178-181.

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y GÓMEZ GARCÍA, F.X.: “La edad como factor de vulnerabilidad social: algunos factores merecedores de preocupación”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2018, pág. 520.

En resumen, no está claro que las bonificaciones llevadas a cabo hasta ahora, tanto por el gobierno central como por la mayoría de los autonómicos, hayan sido suficientemente efectivas a la hora de aumentar el empleo indefinido. Habría que discutir, por tanto, si estas políticas son necesarias o, al menos, cómo mejorar su diseño para conseguir que sean más efectivas. Ineludiblemente, se debería mejorar su evaluación y supervisión para evitar también, en la medida de lo posible, los efectos fraudulentos en casos de empleo temporal disfrazado de indefinido, cuando el trabajador es despedido una vez finalizado el período de percepción de la subvención<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> MOLINA ROMO, O.: “El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo”, en AA.VV. (MIGUÉLEZ LOBO, F. Dir.) *Diagnostico socio-económico sobre las políticas de empleo en España 2012 – 2014*, Barcelona (QUIT), 2015.

## CONCLUSIONES

En general, la situación se presenta ciertamente desalentadora para los jóvenes de nuestro país, puesto que la inserción al mercado de trabajo se produce mediante la temporalidad y, por ende, la precariedad. Este contexto económico y laboral pone las primeras barreras para que los jóvenes puedan alcanzar una autonomía económica real, que les permita integrarse y emanciparse, pues están dentro de un proceso de discriminación social y laboral constante debido a los contratos temporales, las dificultades de acceso a la formación continua, los bajos salarios, las escasas posibilidades de promoción, el exceso de horas, etc. Estos son solo algunos ejemplos que se traducen en condiciones de trabajo precarias, lo cual también incide en su salud, como se refleja en las elevadas tasas de siniestralidad que padece este colectivo.

### PRIMERA:

No cabe duda de que sería importante elaborar y promover unas políticas de empleo juvenil planificadas como una estrategia conjunta, teniendo en cuenta las demandas de los principales interlocutores sociales, destinadas a reducir los elevados índices de desempleo juvenil y que, además, aborden los grandes problemas que giran en torno a su causa. Por todo esto, las medidas a implantar se deberían centrar en impulsar la educación y la formación continua, tanto teórica como práctica, al objeto de que los jóvenes se puedan adaptar a las exigencias del mercado laboral actual.

### SEGUNDA:

En lo que respecta a las medidas y herramientas que la Ley pone a disposición del colectivo juvenil para favorecer su inserción laboral, es un hecho que se ha tratado de medidas poco imaginativas que invitan a plantearse su efectividad. Muestra de ello es que el RDL 28/2018 ha puesto fin a los art. 9, 10, 11, 12 y 13 y disposición transitoria primera de la Ley 11/2013 de 26 de julio, en teoría porque la tasa de paro se ha situado por debajo del 15% entre los jóvenes, pero cabe plantearse si este es el único motivo que ha dado lugar a la abolición de todas estas modalidades contractuales y los incentivos relacionados con los mismos.

En todo caso, es posible que la finalización de estas modalidades contractuales ayude a luchar contra la temporalidad puesto que también se modifica el artículo 151 de la Ley

General de la Seguridad Social con el objetivo de incrementar las cotizaciones a las empresas hasta un 40% por la celebración de contratos temporales, lo que puede suponer una medida desincentivadora para que el empresario recurra a este tipo de contratos; además de que esta subida implicara una mayor recaudación en los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

### TERCERA

Es cierto que el legislador ha tenido en mente desde hace décadas la lucha contra el desempleo juvenil, no obstante, han sido medidas centradas casi exclusivamente en reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, si bien es cierto que los jóvenes disponen de otras herramientas como el Sistema de Garantía Juvenil, el cual parece que es el único incentivo enfocado al joven aspirante y no a la modalidad contractual utilizada o al empresario. En todo caso, este sistema tampoco garantiza una plena y real inclusión laboral, máxime cuando los ficheros de registro muestran escasas inscripciones, lo que puede ser debido a que no se le da la publicidad que merece, pues cabe añadir que es una herramienta bastante útil pero muy desconocida entre los jóvenes.

### CUARTA

Es inevitable pensar en que la edad no es un factor cuantitativo, tal y como lo fija la Ley, que dispone baremos de edad de hasta los 29 años, sino cualitativo, ya que es un concepto que engloba múltiples factores sociales. Sin embargo, la inmadurez social de un individuo podría abarcar un rango mucho más elevado si tenemos en cuenta tanto el contexto social como su situación personal. De este modo, no considerar “joven” a un sujeto de 30 años que no es independiente económicamente, que puede tener cargas familiares que le limiten laboralmente, que no haya tenido ningún tipo de experiencia laboral etc. no parece lo más justo. Aunque también es cierto que no se pueden tener en cuenta todas y cada una de las circunstancias de cada individuo, y por ello, el legislador simplemente realiza una estimación. No obstante, sería de agradecer que se tuviera en cuenta al menos uno de todos los factores sociológicos que no permiten una maduración social plena, a la hora de decidir legalmente quién opta y quién no a los beneficios que la ley dispone para el colectivo juvenil.



#### QUINTA:

Analizando las medidas y políticas de empleo planteadas a lo largo de este proyecto, se puede extrapolar una clara relación entre tales incentivos y el empresario. Parece chocante que las leyes diseñadas para la inclusión laboral de los jóvenes se focalicen más en bonificar a las empresas que en actuar directamente sobre el colectivo al que van dirigidas. Estas cantidades de dinero que el Estado destina a subvencionar contratos y empresarios más podrían utilizarse para ayudas al estudio y a la formación, creando así jóvenes más cualificados y con un currículum mucho más atractivo que les beneficie en el proceso de selección y en la ardua tarea de encontrar empleo.

#### SEXTA:

Los jóvenes llevan por lo tanto el peso de las consecuencias de la crisis, siendo víctimas de la temporalidad, de la sobre-cualificación y de la presión empresarial (pues las empresas prefieren trabajadores ya formados, cualificados, con estudios, y menores de 30 años). Pero a lo largo del proyecto se ha tratado de ver "el lado positivo" buscando las políticas de empleo y las herramientas de las que disponen los jóvenes para que la búsqueda de trabajo no parezca tan desalentadora; de alguna manera, la ley intenta darles un apoyo que puede ser, o no, suficiente.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR MARTÍN, C.: “Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol.3, núm. 3, 2015.

ALUJAS RUIZ, J.A.: “La reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo español: ¿una buena noticia o un mal síntoma?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 86, 2010.

BAIZÁN MUÑOZ, P.: *La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta*, Madrid (Fundación Alternativas), 2003.

CASAS BAAMONDE, M.E.: “Precariedad del trabajo y formas atípicas de empleo, viejas y nuevas. Hacia un trabajo digno”, *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 9, 2017.

— y GOÑI SEIN, J.L. y MATÍA PRIM, I.: "Artículo 40", en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, Madrid (Fundación Wolters Kluwer), 2018.

CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "Las políticas de transición: estrategia de actores y políticas de empleo juvenil en Europa", *Estudios de juventud*, núm.65, 2004.

DE PABLOS RAMÍREZ, J.C. y MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 77, 2008.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes", en AA.VV.: *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, Madrid (Centro Reina Sofía), 2016.

ESCUDERO VÁSCONEZ, V. y LÓPEZ MOURELO, E.: "El Sistema de Garantía Juvenil en Europa: Características, desarrollo y desafíos", *Empleo Juvenil*, núm. 881, 2014.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "El contenido de las medidas incorporadas por la Ley 11/2013", en AA.VV (FERNÁNDEZ LOPEZ, M.F y CALVO GALLEGO, F.J. Dirs.): *La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Albacete (BOMARZO), 2013.

GARCÍA PÉREZ J.I.: "Cap. V. ¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad en los empleos?", en AA.VV. (DOLADO LOBREGAD J.J, y FELGUEROSO FERNÁNDEZ, F., Coords.): *Propuesta para la reactivación laboral en España*, Madrid (FEDEA), 2010.

GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P.: "Lógica evolutiva de la regulación de la extinción del contrato", en AA.VV. (MERCADER UGUINA, J.R., Dir.): *El coste económico de la extinción del contrato de trabajo*, Madrid (UC3M), 2014.

GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.J. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Murcia (Ediciones Laborum), 2011.

IRANZO, C. y RITCHER, J.: "Las implicaciones de la subcontratación laboral" en AA.VV. (CELIS OSPINA, J.C. Dir.): *La subcontratación laboral en América Latina. Miradas multidimensionales*, Medellín (CLACSO), 2012.

LÓPEZ TERRADA, E.: *Los incentivos a la creación de empleo y autoempleo. Situación actual y propuesta de reforma*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017.

MOLINA ROMO, O.: "El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo", en AA.VV. (MIGUÉLEZ LOBO, F. Dir.): *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España 2012 – 2014*, Barcelona (QUIT), 2015.

MORENO VIDA, M.N.: "Novedades en materia de modalidades contractuales: contrato indefinido para pequeñas empresas, trabajo a tiempo parcial y trabajo a distancia", *Temas Laborales*, núm. 115, 2012.

PÉREZ INFANTE. J.I.: "Luces y sombras del mercado de trabajo en España. Problemas, situación y tendencias", *Revista de economía industrial*, núm.367, 2008.

RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", *Architecture, City and Environment*, núm.5, 2007.

ROCHA SÁNCHEZ, F.: "La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España", *Gaceta sindical: reflexión y debate*, núm. 19, 2012.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y GÓMEZ GARCÍA, F.X.: "La edad como factor de vulnerabilidad social: algunos factores merecedores de preocupación", *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2018.

SANCHEZ CASTAÑEDA, A.: "Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral", *Revista internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, núm. 3, 2015.

TALÉNS VISCONTI, E.: "Notas sobre el sistema Nacional de Garantía juvenil implantado por el RDL 8/2014, de 4 de julio", *Revista de actualidad jurídica Iberoamericana*, núm. 1, 2014.

TASCÓN LÓPEZ, R.: "Dificultades en el empleo de los jóvenes (Barreras jurídicas estructurales y otros problemas)", en AA.VV. (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Empleo juvenil: un reto para Europa*, Cizur Menor (Aranzadi-Thompson), 2016.

TOHARIA CORTÉS, L.: "El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 61, 2005.

— y MORENO IBARROLA, G. y CEBRIÁN LÓPEZ, I.: "La estabilidad laboral y los programas de fomento a la contratación indefinida", *Revista de economía pública*, núm. 198, 2011.