

LA GARANTÍA DE EMPLEO JUVENIL Y SU IMPLEMENTACIÓN A ESCALA EUROPEA: LÍMITES Y OPORTUNIDADES

DRA. AINHOA LASA LÓPEZ

Investigadora del equipo Integración Europea, Facultad de Derecho
Universidad de Deusto

Revista Española de Derecho Europeo
Enero - Marzo 2015
Págs. 55 - 85

SUMARIO: I. APROXIMACIONES PRELIMINARES AL ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿UNA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO JUVENIL ESTÉRIL?. II. GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA Y POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN: ¿RELACIÓN SIMBIÓTICA O ASIMÉTRICA?. *A. Los condicionantes endógenos al Derecho de la Unión: déficit del diseño estructural de la política de empleo. B. Los condicionamientos exógenos a la política de empleo: el impacto de la integración negativa mejorada y el Pacto por el Euro. C. Significado y alcance real de la Garantía de Empleo Juvenil: ¿elogio de la precariedad?.* III. LA GARANTÍA JUVENIL EN EL ÁMBITO COMPARADO. *A. Experiencias de Austria y Finlandia. B. El modelo alemán de formación dual.* IV. LOS ESTÍMULOS LEGISLATIVOS PARA FOMENTAR LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES EN LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA: ESPECIAL REFERENCIA A LA IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL. *A. Aspectos comunes de las reformas griega y española: los efectos negativos de una explotación flexible.* V. CONCLUSIONES FINALES.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo la reflexión sobre la garantía europea de empleo juvenil como un mecanismo válido que permita que la incorporación de los jóvenes parados al mercado laboral lo sea en términos de calidad. Para ello, es fundamental tener en cuenta no tanto el contenido de la medida de garantía de empleo juvenil, como el diseño jurídico-político que la acompaña. A su vez, merece especial

ABSTRACT: This article aims to reflect on European youth employment guarantee as a valid and effective mechanism that allows the incorporation of youth unemployed into the labor market in terms of quality. For this, it is essential to consider not so much the content of the youth employment guarantee, as the legal-political design that accompanies it. In turn, the reference to comparative field deserves special

atención la referencia al ámbito comparado. Por una parte, a aquellos Estados miembros con menores tasas de desempleo juvenil, Alemania (7,4%), o en los que este tipo de garantía está plenamente consolidada, como es el caso de Austria y Finlandia. Por otra parte, a determinados países de la periferia del sur de Europa, España y Grecia, cuyos procesos reformativos para fomentar la contratación juvenil han sido un fracaso porque no se han materializado en un descenso significativo del número de jóvenes desempleados.

PALABRAS CLAVE: Constitucionalismo de mercado europeo, política de empleo de la Unión, gobernanza económica europea, flexibilidad negociada.

attention. On the one hand, those European member states with lower rates of youth unemployment, Germany (7,4%), or where such guarantee is fully consolidated, as Austria and Finland. On the other, to certain peripheral countries of southern Europe, such as Spain and Greece, whose reformation processes to promote youth recruitment have been a failure, because they do not have materialised in a significant decrease in the number of youth unemployed.

KEYWORDS: European market constitutionalism, European employment policy, European economic governance, negotiated flexibility.

Fecha de recepción original: 8 de septiembre de 2014

Fecha de aceptación: 12 de diciembre de 2014

I. APROXIMACIONES PRELIMINARES AL ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿UNA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO JUVENIL ESTÉRIL?

En abril de 2013, el Consejo Europeo respaldaba la propuesta de garantía juvenil presentada por la Comisión Europea, a finales de 2012¹. El objetivo de este mecanismo es acabar con las alarmantes cifras de paro juvenil en la Unión Europea (UE). Para ello, se establece en un plazo máximo de cuatro meses tras finalizar los estudios o quedarse en paro, a todo joven de hasta 25 años se le ofrezca una oferta de trabajo, aprendizaje, formación o prácticas de calidad.

La cuantía presupuestaria para su puesta en práctica es de 6.000 millones de euros², que apenas representa el 0,046 del PIB de la Unión. De ahí que desde ciertas

1. Propuesta de Recomendación del Consejo realizada por la Comisión el 5 de diciembre de 2012 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil [COM (2012) 729 final]. Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01). Diario Oficial C 120 de 26.4.2013, pp. 1-6.
2. Esta asignación inicialmente prevista de 6000 millones de euros, es ampliable de acuerdo con las perspectivas financieras plurianuales de la Unión. Fundamentalmente, porque el Parlamento Europeo consiguió, amenazando con bloquear el acuerdo con el Consejo de 27 de junio de 2013, ampliar el paquete presupuestario 2014-2020, aprobado los días 18 y 19 de noviembre de 2013. Este pulso al Consejo ha permitido una utilización de la política presupuestaria como mecanismo anticíclico, huyendo de la austeridad, lo que se ha traducido en una significativa flexibilidad de la gestión del presupuesto de la Unión en general, y en una readecuación a futuro, finales de 2016, de las partidas, entre las que se encuentra el programa de garantía juvenil, a las prioridades existentes en ese momento. Paralelamente, en mayo de 2013, en un intento por acelerar la lucha contra el paro juvenil, el eje franco-alemán acordó multiplicar por diez a través del Banco Europeo de Inversiones

instituciones europeas se haya señalado que se trata de una cantidad insuficiente para hacer frente a un problema estructural y de gran calado, como es el desempleo juvenil. Concretamente, el Parlamento Europeo (PE) ha estimado que el coste de los “ni nis” (jóvenes sin cualificación ni experiencia laboral) para el conjunto de los Estados miembros (EEMM) es de 153.000 millones de euros, o lo que es lo mismo, el 1,2 del PIB de la Unión. Una diferencia de cifras, cuanto menos, notoria.

Paralelamente, la garantía de empleo juvenil no es una medida nueva en el espacio supranacional europeo. En el Consejo Europeo celebrado los días 22 y 23 de marzo de 2005, se adoptó en el contexto de la estrategia revisada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, el Pacto Europeo para la Juventud³. Su objetivo era garantizar la mejora de resultados en una serie de indicadores que redundarían en el incremento del empleo juvenil. El alcance de las líneas de actuación trascendía el ámbito de la relación laboral para adoptar una perspectiva integradora, al englobar el ámbito de la educación, la formación y movilidad, la integración y promoción social, así como la conciliación familiar y laboral. Esta circunstancia situaba al empleo juvenil y su promoción más allá de interpretaciones adscritas a una óptica puramente mercantilista. Meses más tarde, en el marco de la Decisión 2005/600/CE, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴, se acordó que se ofreciera “a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes”. Plazo que, en virtud de la Decisión 2008/618/CE, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁵, se redujo a no más de cuatro meses para los jóvenes tras finalizar sus estudios. No obstante las propuestas de acción descritas, éstas no llegaron a implementarse a escala europea, poniendo de relieve la laxitud de determinados EEMM en la materia y las propias carencias de la política de empleo de la Unión.

Los embates de la crisis y sus dramáticas consecuencias en términos de escalada del desempleo, provocaron un mayor énfasis en la perenne cuestión del desempleo

(BEI), la cantidad de créditos que se concederán a las empresas que contraten y formen a jóvenes (un total de 60.000 millones frente a los 6000 millones iniciales). Sin embargo, este acuerdo bautizado por los ministros de empleo francés, Michel Sapin, y alemán, Ursula von der Leyen, como “New Deal for Europe”, todavía no ha llegado a materializarse. Para más información sobre esta noticia: Der Spiegel – Spiegel Online, “Arbeitslosigkeit: Deutschland und Frankreich wollen mehr Jobs für Jugendliche schaffen”, noticia publicada el 13.05.2013. Disponible en: [//www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-und-frankreich-initiative-gegen-jugendarbeitslosigkeit-a-899409.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-und-frankreich-initiative-gegen-jugendarbeitslosigkeit-a-899409.html) (último acceso 8.09.2014). También Le Monde, “New Deal” franco-allemand pour lutter contre le chômage des jeunes européens”, noticia publicada el 13.5.2013. Disponible en: www.lemonde.fr/europe/article/2013/05/13/new-deal-franco-allemand-pour-lutter-contre-le-chomage-des-jeunes-europeens_3175994_3214.html (último acceso 8.09.2014).

3. Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, pp. 19-20. Documento disponible en: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf (último acceso 8.09.2014).
4. Diario Oficial L 205 de 6.8.2005, p. 21.
5. Diario Oficial L 198 de 26.7.2008, p. 47.

juvenil en la UE. De hecho, en el período 2010-2011, las instituciones de la Unión trataron de desplegar las bondades de una estrategia coordinada Unión-EEMM, en la búsqueda de mecanismos capaces de adaptar a los jóvenes en búsqueda de empleo a las demandas del mercado. Las directrices de actuación incluían desde la formación dual, hasta el reciclaje y la educación complementaria, haciendo especial hincapié en la puesta en práctica de medidas proactivas para los denominados “ni-nis”⁶.

También en la Estrategia Europa 2020⁷, que sucede a la Agenda de Lisboa, está presente el problema del paro juvenil. En particular, a través de la iniciativa “Juventud en Movimiento”, la Comisión trabajará con el fin de “lanzar un Marco de Empleo de los Jóvenes que subraye las políticas destinadas a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes. Dicho Marco debería promover, junto con los Estados miembros y los interlocutores sociales, el acceso a los jóvenes al mercado laboral mediante el aprendizaje, periodos de prácticas y otros trabajos o experiencias, incluido un programa (“Tu primer trabajo EU-RES”) destinado a incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes al favorecer la movilidad dentro de la UE” (Página 18).

Considerando el elenco de mecanismos señalados, la cuestión que se suscita a continuación es por qué estas medidas aparentemente desvinculadas del dogma de la mercantilización, no han sido adoptadas antes de la llegada de la crisis. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el desempleo juvenil no es un problema cíclico o coyuntural (vinculado a una mera perturbación en el crecimiento económico), sino endémico, fundamentalmente, en determinados países miembros. La respuesta que puede darse a esta pregunta es doble, de ahí que las conclusiones varíen en función de cómo se planteen los términos del discurso. Por una parte, si consideramos que los principales responsables de la escasa aplicación de la panoplia instrumental de las garantías juveniles son los EEMM, entonces está claro que la crisis sistémica servirá como revulsivo para su progresiva puesta en práctica. Por otra parte, si entendemos que el verdadero nudo gordiano de la cuestión no es tanto el contenido, esto es, las medidas, como el continente, el diseño jurídico-político que las acompaña, entonces hace falta algo más que la implementación de tales medidas. El mero abandono de los planteamientos retóricos y el avance hacia su efectiva implantación, se revela como insuficiente e ineficaz para la consecución del objetivo de reducir gradualmente el paro juvenil.

Esta segunda línea de análisis será la desarrollada en las páginas que conforman la presente reflexión. La crisis no sólo ha significado las carencias del diseño estructural del eurosistema, sino también, y quizás esto sea lo más relevante, las contradicciones y desidias de un modelo ideológico que basado exclusivamente en la

6. *Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2010 sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendizaje.* Comunicación de la Comisión Europea “Juventud en Movimiento”, de 15 de septiembre de 2010. Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2011 sobre el fomento del empleo de los jóvenes para lograr los objetivos de Europa 2020.
7. Europa 2020 “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” [COM (2010) 2020].

centralidad del mercado y sus correlatos (la garantía y tutela de la competencia), ha gobernado la agenda política europea en los últimos 22 años. De ahí que la percepción cambie significativamente cuando los documentos que abogan por una garantía juvenil se contextualizan bajo el paradigma del vínculo económico, que impone sus necesidades y prerrogativas desde un *prius* axiológico diverso y distinto al de la justicia social y la solidaridad.

Desde esta óptica, la inactividad normativa de los EEMM, junto con la repetición de las autoridades europeas del viejo tema de la garantía juvenil, responde más a las coordenadas de un modelo que se define por su oposición y contraste con los tradicionales elementos de cohesión social y tutela del trabajo, que a una paradoja. Un proceso impulsado por los propios EEMM desde el espacio supranacional europeo, con consecuencias directas en los derechos laborales nacionales.

Para fundamentar esta premisa, se abordarán las siguientes cuestiones: A) El estudio del marco jurídico-político en el que se sitúa la garantía de empleo juvenil, y el impacto de este diseño en la garantía de empleo juvenil (epígrafe II). Aspectos que van más allá del análisis de la política de empleo de la Unión, para englobar otros vinculados al propio proyecto europeo (funcionamiento político, jurídico y económico). B) El análisis del ámbito comparado, para valorar las condiciones ambientales de los países en los que la implantación de la garantía de empleo juvenil se ha materializado en un descenso significativo de jóvenes parados, con especial referencia al modelo de formación dual alemán y a la implementación práctica de la garantía juvenil en países como Austria y Finlandia (epígrafe III). C) La aproximación a la legislación laboral de aquellos países con una mayor tasa de desempleo juvenil, Grecia (59,2%) y España (54,3%)⁸, para analizar los condicionantes para la implantación de una garantía europea de empleo juvenil de calidad (epígrafe IV). Por último se realizarán unas observaciones finales a modo de conclusión.

II. GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA Y POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN: ¿RELACIÓN SIMBIÓTICA O ASIMÉTRICA?

En el análisis de la política de empleo en la UE desde la perspectiva de la nueva Gobernanza Económica Europea (GEE), adoptaremos como presupuesto metodológico la consideración de la nueva GEE como mecanismo que consolida la legitimación del mercado global de la organización estatal⁹. Esta caracterización conduce a definir al proceso de integración desde el Tratado de Maastricht, como paradigma de la estrategia de acumulación globalizadora. Una estrategia de mercados autorregulados frente a la intervención pública en la economía. La coordinación monetaria y las

8. Se trata de los datos de desempleo juvenil presentados por la Oficina de Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT), el 31.01.2014, y correspondientes al segundo semestre de 2013. A su vez, el número total de jóvenes desempleados en diciembre de 2013 en la Unión, era de 5.544 millones.

9. LASA LÓPEZ, A., "El impacto de la nueva gobernanza económica europea en la estrategia hacia una política de empleo mejorada", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 46, 2013, pp. 977-980.

políticas disciplinantes interiorizadas en el espacio europeo en 1992, materializaban la inversión en las relaciones entre poder político y poder económico, oponiendo la centralidad del mercado al sistema de vinculaciones impuestas al capital por las instancias políticas. Una transformación, en términos de desregulación, políticamente impuesta por los EEMM¹⁰.

La crisis ha puesto de relieve las carencias y defectos de este modelo. La estrategia de acumulación del capital a costa de la fragmentación y marginalización del trabajo, se ha relevado como ineficaz para garantizar la cohesión social y la estabilidad de los mercados. Sin embargo, las soluciones alcanzadas en la UE para tratar de resolver la crisis, lejos de cuestionar las contradicciones del propio modelo, han adoptado un enfoque reduccionista consistente en una lectura en clave de fortalecimiento de los mecanismos que consolidan las tutelas del mercado y sus prerrogativas. La responsabilidad recae en el incumplimiento por determinados EEMM de los postulados de la centralidad del mercado, la maximización de la competencia, y la financiarización de la economía¹¹.

De ahí que la única solución posible sea establecer controles de supervisión *ex ante* más estrictos para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos. Garantizar unas finanzas públicas saneadas, y evitar que la asistencia crediticia a los países miembros con dificultades para hacer frente al pago de la deuda pública se convierta en una asistencia basada en los principios de justicia social y solidaridad. Una asistencia donde la solidaridad se mercantilice y devenga una solidaridad competitiva que obliga al cumplimiento de rigurosas condiciones en términos de recortes sociales. Otorgar validez constitucional al heterogobierno del mercado y el primado de la economía, y condicionar a las políticas de empleo a su funcionalidad al vínculo económico vía reformas estructurales de desnaturalización de las tutelas del trabajo¹².

Y sin embargo, esta panoplia instrumental sigue sin desplegar sus efectos virtuosos en términos de crecimiento económico y de empleo en la Unión y los Estados que la integran. Las medidas no alcanzan los resultados esperados, y a pesar de ello, se insiste en las bondades de su implementación. La cuestión de fondo es que las autoridades monetarias y sus traductores políticos olvidan, puede que intencionadamente, que cuando para solucionar un problema la base de partida es aplicar las medidas que lo han causado, el resultado sólo puede ser un oxímoron. Sobre todo, si se tiene en cuenta que se adopta como marco teórico desde el que definir las nuevas funciones a asumir por las instituciones europeas y los EEMM, el mismo que ha generado la crisis. La única alternativa a la actual GEE en crisis es una gobernan-

-
10. MAESTRO BUELGA, G., “El sistema de competencias en la Constitución económica europea: Unión y Estados miembros”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, 2006, pp. 84-94.
 11. DEGRYSE, Chr., y POCHE, Ph., “La nueva gobernanza europea”, *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, nº 18, 2012, pp. 127-148.
 12. ARAGÓN MEDINA, J., y LEZCANO, F., “Notas sobre ¿qué Europa queremos?”, *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, nº 18, 2012, pp. 21-26.

za reforzada, que no es otra cosa que profundizar el modelo económico gestado al amparo de los contenidos del proyecto globalizador que ha sido el principal factor detonante de la crisis¹³.

Desde esta óptica, abordaremos en los siguientes subepígrafes la relación entre la nueva GEE y la política de empleo en la Unión, considerando a esta última desde su posición marginal a las directrices de la integración negativa. También se reflexionará sobre los efectos de esta relación asimétrica en la propuesta de garantía de empleo juvenil.

A. LOS CONDICIONANTES ENDÓGENOS AL DERECHO DE LA UNIÓN: DÉFICIT DEL DISEÑO ESTRUCTURAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Situar la garantía de empleo juvenil alentada por las autoridades europeas en el marco de una política de empleo de la Unión condicionada por los parámetros impuestos por la centralidad del mercado, implica diseñar un cuadro normativo compatible con dichas coordenadas que son de dos tipos. A saber: en el ámbito político, una desvinculación de los mecanismos de sujeción políticos. En el ámbito económico, la adopción de políticas fiscales restrictivas vinculadas al control de la inflación y el monetarismo, como elemento vertebrador de políticas económicas disciplinantes que sitúan a la disciplina presupuestaria como el ámbito preferente de actuación¹⁴.

Desde la perspectiva descrita, la configuración que del empleo realiza el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), es una cuestión de coherencia del modelo. De hecho, el reenvío de las políticas de empleo a las orientaciones generales de las políticas económicas de los EEMM (art. 146.1 TFUE), sin que dicho reenvío opere a la inversa, sanciona el estatus de minoría jurídica del empleo en el derecho comunitario europeo. Siguiendo lo prescrito por el citado artículo, el espectro normativo de la política de empleo resulta de la combinación de lo dispuesto en el artículo 121 TFUE y, por remisión de éste, en los artículos 120 y 119 TFUE.

Esta concatenación de disposiciones arroja el siguiente resultado: la Unión carece de libertad en la definición de su política de empleo no sólo por la falta de competencia, sino sobre todo, porque ésta debe realizarse de acuerdo con el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (art. 120 TFUE), y los principios rectores de precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanzas de pagos estables (art. 119.3 TFUE). Disposiciones que impiden el reconocimiento de una política de empleo en el espacio supranacional europeo, sitúan a la política de empleo en una posición marginal (limitando su capacidad de influir la política económica), e impiden reequilibrar los contenidos de la integración negativa

13. LASA LÓPEZ, A., "Gobernanza económica europea y modelo territorial de distribución del poder", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 96, 2013, pp. 182-187.

14. LASA LÓPEZ, A., "Algunas consideraciones metodológicas a propósito de la nueva relación entre Estado, Derecho y Justicia Social en el constitucionalismo de mercado europeo", *Estudios de Deusto*, nº 1, 2013, pp. 168-189.

con la promoción de una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social¹⁵.

La definición del trabajo desde la instancia europea sólo resulta comprensible si se la vincula con la consideración del proceso de integración como proyecto de imposición de un nuevo paradigma en las relaciones entre la política y la economía. El nuevo sistema normativo de relaciones entre la esfera pública y privada, articulado en torno a la centralidad del mercado y la competencia, define los valores y reglas vinculados a los principios fundamentales que legitiman la unidad supranacional. En la consecución de dichos fines, el ordenamiento jurídico europeo recorre su propio camino. Por lo tanto, en el marco del nuevo modelo materializado en la preeminencia del vínculo económico, el trabajo se redefine de acuerdo con los criterios axiológicos presentes en dicho modelo que no son otros que los que singularizan la ruptura del vínculo social, de los límites al mercado articulados en torno a la subjetividad política y económica del trabajo¹⁶.

El espacio europeo se construye como ámbito de contención del sistema de sujeciones al mercado propio del constitucionalismo social. De ahí que el trabajo adopte la forma y contenidos del nuevo modelo. En el sistema europeo de relaciones entre el capital y el trabajo, el carácter distributivo, protector y vinculante, característico del trabajo del Estado social, desaparece. En particular, se refuerza y valoriza la dimensión funcional del trabajo, en detrimento de la dinámica conflictual. Ahora el trabajo actúa como soporte de la producción y competitividad de la economía europea, como instrumento de acumulación capitalista, anulándose el reconocimiento de las asimetrías de poder que existen entre los sujetos de la relación laboral¹⁷.

La caracterización se establece sobre la base de la consecución de un objetivo jerárquicamente predeterminado por los medios establecidos para su realización. El mercado interior y la competencia. El trabajo como mercancía, y no como realidad social, recibe atención normativa desde la óptica de la incidencia que la condición material y jurídica de los trabajadores pueda tener en el cumplimiento de dicho objetivo. De tal forma que el derecho del trabajo en la Unión se estructura en el derecho originario en torno a dos grupos normativos. Un primer conjunto de disposiciones directamente funcionales a la garantía del mercado interior que se materializan en la libre circulación de trabajadores, donde se manifiesta la mercantilización del trabajo y la legitimación de la intervención del Derecho de la Unión en la integración negativa. El objetivo de la libertad no es acabar con las desigualdades existentes en el mercado de trabajo, sino la eliminación de aquellos obstáculos que impiden a los trabajadores como sujetos económicos desplazarse a otros Estados miembros para

15. LASA LÓPEZ, A., *Constitución económica y derecho al trabajo en la Unión Europea*, Comares, Granada, 2011, pp. 115-140.
16. O'LEARY, S., "From Paris to Nice. Fifty years of legal integration in Europe", *International Pallas Conference, Nijmegen, May 24*, AAVV, Kluwer Law International, 2003, pp. 21-28.
17. MORENO VIDA, M. N.; MONEREO PÉREZ, J. L., y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., "LA política de empleo en la Unión Europea (Evolución y perspectivas)", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, nº 9, 2006, pp. 296-298.

desempeñar una actividad. Esto es, de las asimetrías que puedan alterar las condiciones de la competencia¹⁸.

El segundo grupo normativo sería el de las disposiciones funcionalizadas a hacer efectiva una política social acorde con las exigencias de una operatividad eficiente del mercado. La singularidad del contenido de estas normas sociales es la ausencia de una intervención directa de las instituciones europeas en la definición con criterios propios de estándares de protección comunes. La política social para la ocupación deviene un compendio normativo desprovisto de elementos de garantía que permitan conciliar los potenciales efectos regresivos de las dinámicas del mercado en la cohesión social. La constitucionalización de una estrategia coordinada para el empleo significa una competencia coordinada a través de técnicas no coactivas que se revelan como mecanismos inadecuados para el equilibrio entre los espacios de la integración positiva y negativa. La política de empleo se redimensiona a través de su subordinación a las exigencias de la competitividad, y debe pasar de una protección del empleo a la creación de puestos de trabajo. El tránsito del derecho al trabajo al derecho a trabajar, representa una concepción del trabajo como factor de producción sujeto al principio constitucional europeo de la competencia. La empleabilidad frente al pleno empleo sería la mutación conceptual más relevante experimentada por el derecho del trabajo en el orden europeo¹⁹.

B. LOS CONDICIONAMIENTOS EXÓGENOS A LA POLÍTICA DE EMPLEO: EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN NEGATIVA MEJORADA Y EL PACTO POR EL EURO

A la funcionalidad de las políticas de empleo a los objetivos de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que determina la debilidad de la dimensión macroeconómica de las políticas de empleo, se añade la consolidación de un código axiológico neoliberal de trazos más gruesos. La nueva GEE como respuesta frente a la crisis, no hace sino acentuar, aún más si cabe, los postulados de un modelo que ha sido el responsable/generador de la crisis. La expresión nueva GEE requiere de una doble precisión terminológica. Por una parte, como se ha señalado, se trata más bien de una GEE mejorada (en términos de perfeccionamiento de los mecanismos que gravan los vínculos sociales al mercado para garantizar la tutela-garantías del vínculo económico) que de una refundación de la GEE que vaya más allá de una mejora de contenidos para implicar al diseño jurídico político que la acompaña.

Por otra, el paquete legislativo de la GEE ofrece un resultado dispar no en cuanto a los instrumentos que lo componen (puesto que obedecen a un mismo *príus* ideológico), como en lo que aspectos institucionales y procedimentales se refiere²⁰.

18. LASA LÓPEZ, A., “El impacto de la nueva gobernanza económica europea en la estrategia hacia una política de empleo mejorada”, *op. cit.*, pp. 993-997.

19. ASHIAGBOR, D., “EMU and the shift in the European labour law agenda: from social policy to employment policy”, *European Law Journal*, nº 3, 2001, pp. 311-330.

20. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los

En este sentido, nos encontraríamos con medidas adoptadas por las autoridades europeas siguiendo los procedimientos para la elaboración normativa previstos en los Tratados (reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a través del paquete de seis medidas²¹, y el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria²², y el Mecanismo Europeo de Estabilidad²³), y otras que se han adoptado extra muros del

Tratados Constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 42, 2012, pp. 397-431.

21. Compuesto por cinco reglamentos y una directiva, su finalidad es reforzar el marco de gobernanza económica de la UE. Fue aprobado por el Consejo Europeo en octubre de 2011, y entró en vigor en diciembre de ese mismo año. En cuanto a la panoplia instrumental vertebradora del paquete: Reglamento (UE) N° 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 12-24) se introduce el concepto de política fiscal prudente como mecanismo de vigilancia de las finanzas públicas para asegurar la convergencia hacia el objetivo a medio plazo en la vertiente preventiva del PEC. Reglamento (UE) N° 1177/2011, del Consejo de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 33-40). Reglamento (UE) N° 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 8-11). Reglamento (UE) N° 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Reglamento (UE) N° 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 1-7).
22. Este paquete ha entrado en vigor el 30 de mayo de 2013 en los EEMM de la zona euro. Los dos reglamentos que componen el paquete tienen como finalidad una mayor transparencia en las decisiones presupuestarias adoptadas por los EEMM, una coordinación reforzada de la zona euro a partir del ciclo presupuestario de 2014, y el reconocimiento de las necesidades especiales de los EEMM de la zona euro sujetos a fuertes presiones financieras. Reglamento (UE) N° 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre riesgo de experimentar graves dificultades (Diario Oficial L 140 de 27.5.2013, pp. 1-10). Reglamento (UE) N° 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro (Diario Oficial L 140 de 27.5.2013, pp. 11-23).
23. Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países

derecho de la Unión y las instituciones europeas (Pacto por el Euro Plus²⁴ y Pacto Fiscal²⁵).

En todo caso, el paquete de seis medidas legislativas, el mecanismo europeo de estabilidad, los Pactos Fiscal y de Competitividad, no añaden nada nuevo a la gobernanza ya existente. Las medidas contenidas en tales documentos normativos se limitan a bendecir las virtudes regeneradoras del mercado, apelando a la máxima de la recuperación de las cotas de bienestar por la senda unidireccional de las políticas de austeridad.

Por lo que respecta al empleo, es significativo el Pacto por el Euro Plus o Pacto de Competitividad. Con el objetivo de reforzar el pilar económico de la unión monetaria para imprimir un nuevo carácter a la coordinación de la política económica y mejorar la competitividad, la arquitectura estructural del pacto pivota en torno a unas directrices de actuación en las que la competitividad y la convergencia devienen elementos prioritarios para el fortalecimiento de una GEE mejorada que se erige como referente para los programas nacionales de reforma y estabilidad (pp. 14-15). A su vez, estos parámetros de referencia determinan los contenidos de los cuatro objetivos del Pacto:

A. El impulso de la competitividad: la evaluación de los salarios de acuerdo con la productividad, es el criterio de valoración de los avances en este objetivo²⁶.

Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. Boletín Oficial del Estado núm. 239, 4 de Octubre de 2012.

24. Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia. Anexo I. Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de mayo de 2011, pp. 13-20.
25. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, La República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia. Disponible en: www.european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf (último acceso 8.09.2014). El objeto del Tratado es fortalecer la gobernanza económica europea por medio de un elenco de medidas que promuevan la disciplina presupuestaria y la coordinación de las políticas económicas, preservando los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social.
26. Cierta doctrina ha cuestionado la efectividad del Pacto para dar cumplimiento a este objetivo. El argumento principal es que las evoluciones de los costes laborales unitarios son en gran medida endógenas, y en parte impulsadas por los flujos de capital. De tal forma que el Pacto por el Euro Plus sólo puede tener un impacto limitado en los costes laborales unitarios y la acumulación de los desequilibrios en cuenta corriente. Esta dinámica pone en entredicho la validez empírica de la racionalidad económica sobre la que se articula el Pacto. Por lo tanto, la cuestión sería no si la baja competitividad conduce a la entrada de

Para lo cual, “se hará un seguimiento durante un periodo determinado de los costes laborales unitarios, comparándolos con la evolución en otros países de la zona del euro y en los principales socios comerciales comparables. En cada país se evaluarán los costes laborales unitarios con respecto a la economía en su conjunto y a cada uno de los sectores principales (industria, servicios, así como en los sectores de bienes y servicios exportables y no exportables)” (p. 16).

B. Impulso del empleo: de acuerdo con el Pacto, un correcto funcionamiento del mercado laboral es clave para la competitividad de la zona del euro. A tal fin, los avances en cuanto al fomento del empleo se evaluarán sobre la base de indicadores tales como los índices de desempleo de larga duración y juvenil, y las tasas de actividad (p. 17).

C. Incremento de la sostenibilidad de las finanzas públicas: la aplicación efectiva del PEC requiere de “la sostenibilidad de las pensiones, de la atención sanitaria y de las prestaciones sociales” (p. 18).

D. Refuerzo de la estabilidad financiera: el cumplimiento de este objetivo se vincula al compromiso de los EEMM a establecer legislación nacional sobre resolución bancaria, realizar pruebas rigurosas de resistencia bancaria coordinadas a escala de la UE, y a hacer un seguimiento de cerca del nivel de deuda privada de los bancos, las familias y las sociedades no financieras en cada uno de los EEMM (p. 19).

El elenco de objetivos descritos tiene un impacto significativo en los derechos laborales de los países suscriptores del Pacto. Especialmente, los contemplados en los apartados A, B y C²⁷. De hecho, con relación al impulso de la competitividad, “cada país será responsable de las medidas concretas que elija, pero se prestará especial atención a las reformas siguientes: i) respetando las tradiciones nacionales de diálogo social y relaciones laborales, medidas que garanticen la evolución de los costes de acuerdo con la productividad, tales como: revisión de los acuerdos de fijación de los salarios y, cuando sea necesario, del nivel de centralización del proceso de negociación y de los mecanismos de indexación, a la vez que se mantiene la autonomía de los interlocutores sociales en el proceso de negociación colectiva; garantía de que la fijación de los salarios en el sector público contribuye a los esfuerzos de competitividad en el sector privado (sin olvidar el importante efecto de referencia de los salarios en el sector público)” (p. 17).

El sistema de control previsto para los salarios y los niveles de productividad si bien no obliga a los países a poner fin a la indexación de los salarios a la inflación, sí que determina la necesidad de adoptar otras medidas indirectamente encamina-

capitales, sino si las entradas de capital implican una pérdida de competitividad. GABRISCH, H., y STAEHR, K., “The Euro Plus Pact: competitiveness and external capital flows in the EU countries”, *Working Paper Series*, nº 5, 2012, pp. 1-42. Disponible en: www.eestipank.ee/sites/default/.../wp_5_2012_0.pdf.

27. También la estabilidad financiera lleva aparejados efectos indirectos en los mercados de trabajo estatales, dado que los rescates bancarios se han traducido como contrapartida en reformas regresivas de los derechos laborales en los países del sur de Europa.

das a acabar con la indexación salarial²⁸. Sin cuestionar esta máxima de indexar los salarios a la productividad como mecanismo de impulso de la competitividad de las economías de la eurozona, lo cierto es que no se acompaña de medidas adicionales que permitan amortiguar los potenciales efectos negativos que la devaluación salarial tendría en aquellos países más expuestos a los embates de la crisis, como es el mayor empobrecimiento de las rentas de trabajo con la consiguiente reducción de la demanda agregada, incremento de la desigualdad, y fractura de la cohesión social.

Paralelamente, también se establece la posibilidad de una descentralización de los procesos de negociación. Frente a la lógica de la negociación colectiva como derecho encaminado a la autorregulación de la relación laboral que define la dinámica de la autonomía colectiva como verdadero fundamento teórico de la construcción dogmática del derecho sindical en el constitucionalismo social, se propicia, “cuando sea necesario”, una nueva percepción de la dinámica negocial sujeta a la introducción de la lógica de la competitividad en la contratación²⁹.

Con relación a las medidas para impulsar el empleo, “se prestará especial atención a las reformas siguientes: reformas del mercado laboral para fomentar la “flexi-guridad”, la reducción del trabajo no declarado y el aumento de la tasa de actividad; educación permanente; reformas fiscales, tales como la reducción de la presión impositiva sobre las rentas del trabajo para lograr que trabajar resulte rentable, a la vez que se mantienen los ingresos fiscales globales, y adopción de medidas para facilitar la participación de una segunda persona empleada por hogar en la población activa” (p. 18). Se trata de reformas tendentes a una modernización del derecho del trabajo como elemento clave para un impulso de la actividad económica, una alta productividad y competitividad, así como un incremento de los puestos de trabajo. Todo ello

28. En el caso de España destaca el Proyecto de Ley de Desindexación de la Economía española, previsto en el Programa Nacional de Reformas. Con el objetivo de recuperar la pérdida de competitividad sufrida desde 1999 con respecto a la eurozona, el principio general es desvincular las actualizaciones de rentas, precios y otros conceptos de las Administraciones Públicas del Índice del Precios al Consumo (IPC), promoviendo la adopción de esta práctica también en el ámbito privado. Aunque quedan excluidos de su ámbito de aplicación la negociación salarial colectiva tanto en el ámbito público como en el privado, las pensiones y los instrumentos financieros. En todo caso, la proposición legislativa tal y como está redactada sí que tendrá un efecto directo en las empresas contratadas por las Administraciones Públicas, dado que les será de aplicación un índice específico, el Índice de Garantía de Competitividad (IGC), para las revisiones de precios. Esta merma salarial podría utilizarse a futuro como indicador para futuras negociaciones colectivas tanto en el sector privado como de empleados públicos.

Para una consulta del Proyecto: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 17 de enero de 2014, núm. 74-1, pp. 1-10.

29. Una caracterización que reproduce el significado de la negociación colectiva en el Derecho de la Unión, LASA LÓPEZ, A., *Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2012, pp. 133-143.

a través de la promoción de una mayor flexibilidad y seguridad en los mercados de trabajo.

El lenguaje que utiliza el Pacto está cargado de una fuerte densidad terminológica que aporta cierta confusión. La vinculación directa entre el impulso del empleo y la flexiguridad significa adoptar reformas en los derechos del trabajo nacionales funcionalizándolos a las exigencias de la competitividad. Mientras que la seguridad carece de una visión integral referida tanto a la relación laboral como al mercado de trabajo, la flexibilidad adopta una posición omnicomprendensiva colonizando los espacios antes reservados a la seguridad. Una tendencia especialmente visible tras la crisis sistémica globalizadora, donde el énfasis se pone más en la flexibilidad que en la seguridad³⁰.

El tercero de los objetivos, sostenibilidad de las pensiones, de la atención sanitaria y de las prestaciones sociales, contempla como reformas necesarias: “el ajuste del régimen de pensiones a la situación demográfica nacional, la limitación de los planes de jubilación anticipada y el uso de incentivos específicos para emplear a trabajadores de más edad” (p. 19). Aunque la elevación de la edad de jubilación no es obligatoria, el resultado final de estas propuestas de reformas conduce a una revisión de los sistemas nacionales de seguridad social en términos de racionalizar, reduciendo, el gasto público en el derecho social a una pensión. La sostenibilidad del sistema de pensiones deviene un concepto jurídico indeterminado que propicia reformas tendentes a una asistencialización de la prestación y una protección complementaria a través del fomento de los seguros privados y el esfuerzo individual de los trabajadores³¹.

El Pacto de Competitividad sanciona la desregulación de los derechos laborales a nivel nacional, aunque esta desregulación sea más atenuada que la prevista en otros mecanismos vertebradores de la nueva GEE, como sería el caso del paquete de seis medidas legislativas, dada la ausencia de sanciones en el Pacto. No obstante, partiendo de la maximización de la competencia como vía para alcanzar el crecimiento, propone la devaluación de salarios, la individualización de las contrataciones y la redistribución regresiva del poder en las empresas a través del dogma de la flexiguridad. Una visión de la crisis que lleva a la consideración positiva de una justicia social competitiva para obtener mayores ventajas competitivas. También un marco de referencia que se han visto obligados a experimentar los países del sur de Europa en cumplimiento de las bondades de la salud presupuestaria y sus adalides, libre competencia y solidaridad competitiva. El resultado, un incremento exponencial del paro en general, y del juvenil en particular, unido a una profunda desaceleración económica. Un panorama muy diverso al prometido por las autorida-

30. BARNARD, C., “The financial crisis and the Euro Plus Pact: a labour lawyer’s perspectiva”, *Industrial Law Journal*, nº 1, 2012, pp. 98-114.

31. LASA LÓPEZ, A., “El derecho a la pensión desde la perspectiva de la teoría multinivel de los derechos: ¿cohabitación o conflicto de subsistemas?”, *Derechos y Libertades*, nº 30, 2014, pp. 195-226.

des monetarias y sus interlocutores políticos. La virtud igualadora y generadora de bienestar del mercado interior queda así en entredicho.

C. SIGNIFICADO Y ALCANCE REAL DE LA GARANTÍA DE EMPLEO JUVENIL: ¿ELOGIO DE LA PRECARIEDAD?

Tanto en el Paquete de Empleo Juvenil, como en las Conclusiones en materia de empleo adoptadas por el Consejo Europeo en marzo de 2013³², están presentes los condicionantes de la política de empleo que se acaban de describir. Así, aunque ambos documentos tienen en común la prioridad otorgada al fomento del empleo para los jóvenes, considerando las elevadas tasas de desempleo juvenil, para alcanzar este objetivo se parte de la relación crecimiento-saneamiento presupuestario. Concretamente, el Consejo apuesta por un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al crecimiento alcanzable a través de los mecanismos de la nueva GEE (conclusión nº 3). Una declaración que hace visible la trampa de la juridificación de la austeridad. La panoplia instrumental de la gobernanza económica en su impulso legitimador de una estabilidad presupuestaria que centra su realización en el recorte del gasto público, avoca a las políticas de empleo a un margen de maniobra escaso y, en todo caso, centrado en reformas estructurales favorables a la estrategia de la acumulación del capital³³.

A mayor abundamiento, “el saneamiento presupuestario y el regreso a la estabilidad financiera deben ir de la mano de medidas estructurales bien concebidas destinadas a fomentar el crecimiento sostenible, el empleo y la competitividad, al igual que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. En este contexto, el Consejo recuerda la importancia de reducir la presión fiscal sobre el trabajo, en los casos en los que resulte apropiado y reconociendo las competencias de los Estados miembros en este ámbito, como medio de contribuir a un aumento de la empleabilidad y la competitividad”.

Priorizando el equilibrio presupuestario frente a la regresión de los derechos laborales a través de las propuestas de disminución de la presión fiscal para aumentar el empleo juvenil, el fomento del empleo en términos de garantía deviene un brindis al sol. A menos que la clave sea la cantidad, esto es, el número de jóvenes que abandonan el desempleo, y no la calidad de los puestos de trabajo en cuestión, lo que se consigue es ahondar en el irreversible proceso de precarización de las condiciones laborales³⁴.

Precisamente, estas dudas se han suscitado con relación al Paquete de Empleo Juvenil y su contenido estrella, la garantía de empleo juvenil. Su supervisión a nivel nacional a través del Semestre Europeo, curiosamente, un mecanismo adicional para

32. Conclusiones del Consejo Europeo, 14 y 15 de marzo de 2013, EUCO/23/13.

33. DEAKIN, S., “The sovereign debt in crisis and European Labour Law”, *Industrial Law Journal*, nº 3, 2012, pp. 251-153.

34. ARMINGEON, K., BACCARO, L., “Political economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation”, *Industrial Law Journal*, nº 3, 2012, pp. 254-275.

ejercer un control sobre las finanzas públicas nacionales, impide su desvinculación de la estrategia de remercantilización del derecho del trabajo. Un condicionante que se sustancia en las medidas de apoyo para la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo. En particular, los considerandos 16 y 17 de la garantía, establecen como medidas relacionadas con el mercado de trabajo: la reducción “cuando proceda, de los costes laborales no salariales para aumentar las perspectivas de contratación de los jóvenes”, y la utilización de “subvenciones salariales y a la contratación específicas y bien diseñadas que animen a los empleados a crear nuevas oportunidades para los jóvenes, por ejemplo un puesto de aprendiz o de prácticas o una colocación, en particular para los que se encuentran más alejados del mercado laboral, en consonancia con las normas aplicables sobre ayudas estatales”.

Este tipo de incentivos fiscales a la contratación directamente funcional a la dinámica de modernización del derecho del trabajo presente en la política de empleo de la Unión, y en los documentos políticos que la acompañan, suponen en la práctica la adopción de reformas legislativas y de las instituciones del mercado de trabajo para hacerlas más propicias a la empleabilidad y reducción de la segmentación del mercado laboral. El mañido argumento de la segmentación como uno de los principales responsables de las elevadas tasas de desempleo y que sitúa al derecho del trabajo del Estado social como su principal causante. La hiperrigidez legislativa que acompaña al trabajo del constitucionalismo social impide la creación de una mano de obra adaptable y competitiva, siendo por ello necesaria su reforma en términos de desregulación del vínculo social al mercado.

Además, la definición que se ofrece en las conclusiones del Consejo de abril de 2013, no aclara qué tipo de estudios o formación es necesaria para acceder a la garantía, con el consiguiente riesgo de generar un encadenamiento perpetuo de contratos adscritos al sistema de Garantía Juvenil. En definitiva, un incentivo para la contratación cuyo mayor atractivo sea el menor coste para el empresario. Cuestiones que han sido consideradas por la Comisión que ha elaborado un marco de calidad de las prácticas al respecto. En este sentido, el 4 de diciembre de 2013, la Comisión presentó una propuesta que se ha sustanciado en la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014, sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas [2014/C 88/01]³⁵. El objetivo es evitar que dichos periodos se conviertan en una coartada para la utilización de los becarios, durante sus periodos formativos, como mano de obra barata o gratuita. Sin embargo, la ausencia de vinculatoriedad jurídica, el empleo de una terminología que apela más a la intención que al compromiso, y la modulación de las condiciones laborales aplicables a los trabajadores en prácticas, justificada por las praxis nacionales³⁶, convierten a la recomendación en un acto retórico e ineficaz para alcanzar el objetivo descrito.

35. Diario Oficial C de 27.3.2014, pp. 1-4.

36. Al respecto es significativo el considerando 10 de la recomendación, relativo a la duración razonable del periodo de prácticas. En principio se establece como plazo razonable un periodo máximo de 6 meses, para, a continuación, contemplar la posibilidad de su ampliación atendiendo a las prácticas nacionales. Lo que desvirtúa lo dispuesto en el

III. LA GARANTÍA JUVENIL EN EL ÁMBITO COMPARADO

A. EXPERIENCIAS DE AUSTRIA Y FINLANDIA

En los documentos de trabajo de la Comisión sobre los beneficios de la implantación a escala europea de una garantía de empleo juvenil, Austria y Finlandia aparecen como referentes. La causa es la reducción significativa del número de jóvenes desempleados en estos países como consecuencia de la plena aplicación de medidas de este tipo. En Austria, cerca del 58% de los jóvenes que participaron en programas de aprendizaje en el año 2010 se integraron en el mercado laboral después de un periodo de entre 3 y 12 meses. Por su parte, la garantía juvenil finesa se ha traducido en una reducción del desempleo entre los jóvenes, con un 83,5% al que se ha asignado una propuesta de trabajo, un periodo de prácticas, un puesto de aprendizaje o educación suplementaria en un plazo de tres meses a partir de la fecha de registro. De ahí que la garantía juvenil promovida por la Unión se base en la experiencia en estos países. La lógica invita a pensar que tanto la actuación de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), como los sistemas educativos y de formación austriaco y fineses, son los factores determinantes de su éxito. No obstante, en nuestra opinión, es el diseño estructural sobre el que se articulan ambos elementos, el principal causante de los logros alcanzados. Para ello, además de describir brevemente las garantías de estos Estados, adoptaremos como premisa la aplicación de una política nacional de empleo que apuesta por una flexibilidad controlada de las condiciones laborales frente a la desregulación de los vínculos sociales del trabajo.

En Austria existe una garantía de empleo y formación para los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y 24 años en el marco de un programa de acción “Un futuro para la juventud”, que garantiza que los jóvenes reciban una oferta de empleo, formación específica o un empleo subvencionado en el plazo de seis meses después de inscribirse en el SPE. La puesta en práctica de esta garantía se basa en una aplicación voluntaria sobre la base de tres enfoques: publicidad en los medios de comunicación, la formación profesional, y la orientación individual planificando las medidas adecuadas junto con los jóvenes registrados en los SPE como demandantes de la garantía de formación³⁷. Paralelamente, esta medida se refuerza con incentivos vinculados a la calidad y al mercado de trabajo para alentar a los empresarios a crear nuevas plazas de formación y mejorar la calidad de ésta. De tal forma que el apoyo se condiciona a la calidad y garantía del trabajo de los aprendices.

considerando siguiente, el 11, a propósito de la especificación de “las circunstancias y condiciones de prórroga o renovación de los periodos de prácticas tras la expiración del primer periodo, porque el legislador nacional siempre podrá apelar a las especificidades del mercado laboral interno”. Una medida que pone de relieve las carencias y contradicciones de las políticas europeas.

37. The European Commission mutual learning programme for public employment services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, “Peer country paper youth guarantees (input to peer review, Austria 22/23 March 2011”, p. 11.

Estas garantías de empleo y formación se articulan en torno a unas instituciones a las que la crisis ha dejado intactas. En los años 2008 y 2009 cuando Austria se vio afectada por los rigores de la crisis, las medidas laborales y de seguridad social que se adoptaron no afectaron las estructuras del derecho del trabajo y de la seguridad social³⁸. La apuesta por un diálogo social continuo permitió adoptar soluciones alejadas de la precariedad laboral. Al igual que en Alemania, como veremos más adelante, el trabajo con jornada reducida o *Kurzarbeit* y la implicación de los agentes sociales en el mantenimiento de los puestos de trabajo y la mejora de la cualificación, fueron las bases materiales para la operatividad en la práctica con éxito de la garantía de empleo juvenil. El trabajo recortado con cualificación fue fruto de un acuerdo pactado entre sindicatos y empresarios, consistente en una moderación salarial a cambio de seguridad en el empleo y crecimiento. Esta apuesta por medidas de reducción de jornada y de formación continua en tiempos de crisis se materializa en una flexibilidad en la seguridad que permite por una parte, retener mano de obra cualificada y, por otra, invertir en nuevos equipamientos y tecnologías en momentos de coyuntura económica expansiva. Precisamente, son estas relaciones laborales cooperativas el soporte fundamental para el desarrollo eficaz de la garantía de empleo juvenil.

En Finlandia desde el año 2013, se aplica una nueva garantía de empleo juvenil cuya finalidad es mejorar el contenido y calidad de la existente. Para ello, todos los jóvenes menores de 25 años y los recién licenciados menores de 30 recibirán una oferta de empleo, un periodo de prácticas, una formación en la empresa, una plaza en un centro de enseñanza, un periodo en un taller o reintegración en el plazo de tres meses tras estar desempleados. Asimismo, cada joven que termine la escuela tendrá garantizada una plaza en la enseñanza secundaria o superior o en la enseñanza y formación profesionales, una formación de aprendiz, una plaza en un taller para jóvenes, medidas de reintegración u otros medios.

El modelo de garantía juvenil finés se basa en el enfoque público-privado, esto es, implicación del gobierno, agentes sociales, municipios, asociaciones de jóvenes y también los propios jóvenes. Los métodos para el cumplimiento de la garantía incluyen los de la garantía de la educación como son: la formación de aprendices y la información impartida por los centros de secundaria y colegios de la comunidad para los jóvenes inmigrantes, en aras a asegurar una competencia lingüística suficiente, así como otras competencias necesarias para el estudio. También están disponibles

38. MARTÍNEZ, J., ARUFE, A., “El impacto de la crisis económica sobre el derecho del trabajo y de la seguridad social en Alemania y en Austria”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 34, 2013, pp. 21-22.

Además de las medidas anti crisis adoptadas en los años 2009-2010, destacan las nuevas medidas de reforma de la legislación laboral que han entrado en vigor el 1 de enero de 2013, siguiendo a las denominadas “Leyes de Estabilidad” (1. und 2 Stabilitätsgesetze), adoptadas en la primavera de 2012. Esta nueva reforma continuista de la anterior incluye, entre otras, la nueva ley sobre igualdad de trato para los trabajadores temporales, la introducción de un impuesto de despido de 113 euros para financiar el seguro de desempleo, y mantiene la obligación legal de los empresarios de negociar un convenio de empresa sobre el trabajo a tiempo parcial con los interlocutores sociales

los servicios de empleo y desarrollo económico para los jóvenes, incluida la tarjeta *Sanssi*, es decir, un subsidio salarial para los jóvenes, servicios de rehabilitación, incluidos los servicios municipales de atención social y de salud, y otros servicios individuales para los jóvenes, como el trabajo de divulgación y actividades de taller³⁹.

Si bien, al igual que en Austria, la clave del éxito del programa finlandés de garantía juvenil es un derecho del trabajo reforzado en términos de mejora de la seguridad de los empleados. En este sentido, en el año 2012 se adoptaron una serie de disposiciones en la Ley de contratos de trabajo 55/2001, (incluidas las modificaciones de la reforma 398/2013) como la mejora de la situación y condiciones de trabajo de los trabajadores de empresas de trabajo temporal, estableciendo unas condiciones mínimas en aquellos sectores en los que no están protegidos por un convenio colectivo.

La Ley sobre trabajadores desplazados 1446/1999, también se ha modificado para que los trabajadores temporales enviados a otras empresas o establecimientos tengan los mismos derechos y condiciones que los trabajadores de las empresas o establecimientos a los que se desplazan. La finalidad es acabar con la mayor ventaja competitiva que le reporta al empresario contratar a trabajadores en otros países con menores garantías sociales.

Asimismo se han adoptado una batería de medidas en la citada Ley de Contratos, relativas a la seguridad y salud en el trabajo, destinadas a ayudar a que las personas permanezcan en activo en el mercado laboral el mayor tiempo posible. En el lugar de trabajo el delegado de seguridad industrial y el gerente de seguridad son responsables de garantizar la seguridad y salud en el trabajo, si bien en cada caso individual también están involucrados el propio trabajador y su supervisor inmediato. De acuerdo con la Ley de contratos, la cooperación en salud y seguridad en el trabajo abarca todas aquellas cuestiones que puedan tener un impacto en la seguridad, salud o capacidad del empleado para trabajar.

Junto a estas medidas, se acordó una subida de 31, 36 euros por día de los seguros de desempleo y renta básica a partir del 2012. Las prestaciones por desempleo se han incrementado alrededor de 66-120 euros al mes. Estos aumentos obedecieron a la necesidad de estimular el consumo. Una política keynesiana que permite establecer una red de garantías para los empleados. Fórmula que, como se ha señalado, es el verdadero detonante para la implementación eficaz de las políticas de empleo juveniles. Fundamentalmente, porque el verdadero objetivo es favorecer la transición de los estudios al empleo o del desempleo a la formación y el aprendizaje apoyándose

39. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, Peer Review “PES approaches to low-skilled adults and young people: work first or train first?”, Lithuania, Junio 2013, pp. 2-4. RÄISÄNEN, H., ALATALO, J., KRÜGER, K., IRSRAELSSON, T., KLINGER, S., “Labour market reforms and performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland”, *Publications of the Ministry of Employment and the Economy*, nº 19, 2012, pp. 37-38.

en un sistema que combina la flexibilidad de las pequeñas bonificaciones fiscales a los empresarios, con la garantía de la estabilidad en el empleo⁴⁰.

B. EL MODELO ALEMÁN DE FORMACIÓN DUAL

Actualmente, la República Federal Alemana es el Estado miembro con menor tasa de desempleo juvenil. Esta circunstancia ha favorecido la consideración del modelo alemán de formación dual como fuente de inspiración para aquellos EEMM que han mostrado una peor resistencia a la crisis en términos de elevado paro entre los jóvenes y pérdida de competitividad.

El modelo alemán de formación dual está estrechamente vinculado al capitalismo renano caracterizado por una economía de mercado coordinada de inspiración ordoliberal. Lo relevante de este modelo es que existe una amplia coordinación estructural de la actividad económica entre las empresas y las asociaciones a través de una superposición de las participaciones accionarias, el papel controlador de los bancos en forma de participaciones accionarias, y por las funciones semi-públicas de las asociaciones corporativistas, los sindicatos y el Estado en investigación, política social e industrial. Esta red de empresas (el Estado, las instituciones semi-gubernamentales –Cámaras de Comercio e Industria–), y los sindicatos, permite a las compañías resolver los problemas de acción colectiva a través de la cooperación y la coordinación, y asegurar el suministro de bienes cuasi públicos tales como la formación profesional, la investigación y el desarrollo, la financiación a largo plazo y la difusión de la tecnología⁴¹.

Además, se articula en torno a los siguientes principios estructurales:

A) El principio de dualidad: el término dual hace referencia a la división de la formación en dos entornos de formación distintos, cada uno regulado por su respectiva legislación específica. En particular, los alumnos pasan de tres a cuatro días a la semana en las empresas de capacitación y dos días a la semana en centros de formación profesional. Mientras que la ley federal regula a las primeras, las segundas son reguladas por la normativa de los respectivos *länder*. Esta dualidad se refleja también en las características sistemáticas como la función y estatus del personal de formación, el régimen de financiación y la supervisión del proceso de ocupación. A su vez, los procesos de aprendizaje en las empresas se centran en el aprendizaje en el lugar de trabajo o en la instrucción en los departamentos de formación de las

40. RÄISÄNEN, H., ALATALO, J., KRÜGER, K., IRSRAELSSON, T., KLINGER, S., “Labour market reforms and performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland”, *op. cit.*,

41. HOFFMANN, J., “Co-ordinated continental Europea market economies under pressure from globalisation: Gemany’s “Rhineland capitalism”, *German Law Journal*, nº 5, 2004, pp. 989-990. ARSLAN, R., ÖZDEMİR, E., O’MAHONY, P., PARSONS, R., DI BONO, S., BATTIPAGLIA, A., JOCIUNAS, J., LOVSIN, M., SORIN, S., “A comparative study: challenges and opportunities for European Union vocational training systems”, *Journal of cooperative education and internships*, nº 1, 2013, pp. 10-13.

empresas, con especial atención a elementos prácticos dirigidos a facilitar la capacitación para el empleo.

B) El principio corporativista que refleja la influencia del *modus operandi* de la economía de mercado coordinada en la configuración del modelo de formación dual. Un modelo de mercado controlado por el Estado en el que éste último establece las normas para la cooperación entre empresarios y sindicatos. El Estado delega la competencia reguladora del sistema de formación a los organismos corporativistas tales como las Cámaras de Industria y Comercio, las Cámaras de artesanos, de agricultura y las asociaciones profesionales. Estos organismos actúan como organizaciones intermedias entre el Estado y las empresas y llevan a la práctica las normas y regulaciones en materia de formación. Las Cámaras tienen la condición de organismos públicos autónomos con competencia para supervisar las normas legales y reglamentarias en materia de educación y formación profesional de acuerdo con las directrices legales establecidas por el Estado. En cuanto a la composición de los órganos ejecutivos y de regulación, su supervisión y examen se establece por las Cámaras y están compuestos por un número igual de representantes de los trabajadores, empresarios y profesores de formación profesional.

C) El concepto de formación y su vinculación al principio de la primacía de la ocupación, que sitúa la capacidad de la persona para trabajar y actuar de forma competente en un entorno profesional como el objetivo principal de la educación y formación profesional. La educación como parte del desarrollo personal del alumno en la formación profesional refleja la necesidad de preparar a los jóvenes no sólo para un número limitado de tareas específicas en una empresa, sino también de proporcionarles una cualificación adaptable a distintos puestos de trabajo y que responda a los cambiantes entornos económicos y sociales del mercado laboral.

D) El consenso social, que reflejaría la amplia cultura de formación que existe en la sociedad alemana⁴².

Al margen de los contenidos que definen al modelo alemán de formación profesional, es importante destacar que este mismo modelo estaba vigente en un momento en el que Alemania tenía 5 millones de parados y una actividad económica prácticamente estancada. Por lo tanto, la cuestión que cabe plantearse es qué ha motivado que este sistema se haya convertido en modelo a imitar por los países del sur de Europa que buscan reducir sus alarmantes cifras de paro juvenil. Este interrogante nos conduce necesariamente a valorar el marco de relaciones laborales en el que se sitúa el modelo de formación dual. Desde esta óptica se ha señalado que la reducida tasa de desempleo juvenil se debe al conjunto de reformas acometidas por el entonces presidente del país, *Gherard Schröder*, con el objetivo de modernizar el

42. ERTL, H., SLOANE, P., "The German training system and the world of work: the transfer potential of the Lernfeldkonzept", nº 7, 2004, pp. 3-5, Disponible en: http://www.bwpat.de/7eu/erti_sloane_de_bwpat7.pdf (último acceso 8.09.2014). TREMBLAY, D. G., LE BOT, I., *The German dual apprenticeship system: an analysis of its evolution and present challenges*, Ed. Télé-Université, 2003, Canadá, pp. 9-11.

mercado laboral alemán y hacerlo más flexible y adaptable a las demandas de la globalización. Este plan reformista se sustanció en cuatro leyes conocidas como Hartz I-IV, englobadas en el ámbito del proyecto económico-social Agenda 2010⁴³.

Con la finalidad de dinamizar la oferta laboral se modernizó el servicio público de empleo a través de la creación de Agencias de Servicios Personales en las Oficinas de Empleo (Hartz I) y su conversión en *Job Centres* (Hartz III). Se establecieron nuevas tipologías contractuales como los *minijobs* y los *midijobs* (Hartz II). Los primeros con salarios máximos de 400 euros al mes, estando los trabajadores exentos de pagar impuestos y cotizaciones a la seguridad social. Los segundos, con una cuantía salarial de 401 a 800 euros, aunque el trabajador paga impuestos y seguridad social. Por último, se reestructuró el sistema de prestaciones por desempleo estableciéndose normas más estrictas para su percepción, limitándose el periodo de recepción de la prestación contributiva, e introduciéndose el compromiso de actividad (Hartz IV)⁴⁴.

A tenor de las medidas reformadoras introducidas por la leyes Hartz, desde nuestro punto de vista, sería pertinente aclarar que si bien estas regulaciones reformadoras han podido tener éxito en cuanto a la creación de puestos de trabajo para los jóvenes, han sido el principal detonante de la creación de un mercado laboral juvenil dual en el que cabría distinguir dos tipos de flexibilidad. De una parte, la flexibilidad negociada o flexibilidad en la seguridad en el sector industrial. Y una explotación flexible en el sector de los servicios, donde el modelo de formación dual deviene un mecanismo ineficaz para la generación de empleo juvenil. En este sentido, la desregulación del mercado laboral alemán (vía reducción salarial, contratos temporales que han sido utilizados en la práctica para reemplazar parte de la fuerza laboral con trabajadores de menos salarios, sustitución de las políticas públicas de sostén pasivo de la renta de los parados por políticas activas), ha tenido como resultado un incremento exponencial de la pobreza en las clases trabajadoras. Así, en el año 2010 un 7,2% de los trabajadores alemanes ganaba tan poco que estaban cerca del umbral de la pobreza, frente al 4,8% en el año 2005, según datos de EUROSTAT.

Por lo tanto, es importante poner de relieve que el verdadero fundamento del funcionamiento efectivo del modelo dual de formación es una flexibilidad negociada, en la que la flexiguridad responde a una estrategia donde la dimensión colectiva del trabajo tiene un papel central. El equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad se desarrolla a través de un sistema de organización y diálogo social en el que el mecanismo para alcanzar convenios colectivos en materia salarial y de condiciones de trabajo está respaldado por acuerdos básicos. La transición hacia mayores márgenes de flexibilidad se acompaña de un esquema de relaciones laborales cooperativas que permiten minimizar sus efectos con un menor coste social. Es este modelo de cogestión y no la Agenda 2010, el principal baluarte de un sistema de formación garantista y eficiente que combina empleabilidad y garantías de la estabilidad en el empleo.

43. FUCHS, M., "La reforma del mercado de trabajo en Alemania", *Revista de Derecho Social*, nº 36, 2006, pp. 235-250.

44. FUCHS, M., "La reforma del mercado de trabajo en Alemania", *op. cit.*, pp. 235-250.

La eficacia del sistema de aprendizaje alemán depende de las complementariedades cultivadas históricamente en la política económica que ayudan a superar los dilemas de la acción colectiva. Debido a la orientación institucional reforzada hacia las relaciones de empleo estables, los empresarios, así como los trabajadores, han estado dispuestos a realizar inversiones en capital humano a largo plazo sin temor a los costes. Consecuentemente, durante mucho tiempo las empresas alemanas fueron capaces de formar más allá de las necesidades cortoplacistas y contribuir a la cualificación de los trabajadores como un bien colectivo.

Pero en los últimos años, las instituciones de formación profesional han sufrido una pérdida de su calidad colectiva. Los cambios estructurales en las instituciones laborales, junto con el declive de la manufactura, han afectado al funcionamiento general del sistema de aprendizaje dual. En Alemania, como en otras economías maduras, el crecimiento del empleo se logra fundamentalmente en los servicios, un sector que está lejos de proporcionar las mismas oportunidades de formación que las industrias de producción. En el año 2007 cuando estalló la crisis, sólo un 28% de empresas del sector servicios realizaban acciones de formación, frente al 44% en la industria manufacturera⁴⁵.

Precisamente, en el sector servicios la principal prioridad es lograr precios competitivos, lo que redundaría en detrimento de una formación de calidad. Esto sucede fundamentalmente en centros de atención al cliente o teleoperadoras, la limpieza, hoteles y restaurantes. Se trata de ocupaciones donde la temporalidad y la marginalidad son características omnipresentes. La liberación de los contratos de duración determinada, las agencias de trabajo temporal, los *mini* y *midijobs*, y el fomento del trabajo por cuenta propia, han facilitado el surgimiento de un sector de servicios privado dinámico a costa de un entorno institucional más heterogéneo que acentúa la desigualdad en el mercado laboral alemán.

El énfasis se pone en la flexibilidad externa, habilidades generales, una estructura salarial más dispersa debido al dualismo entre servicios de alta y baja capacitación, una gran dependencia de empleos flexibles, y salarios no fijados por la negociación colectiva. La creación de empleo se produce fuera del marco regulador tradicional. La baja cobertura de negociación y la limitada presencia de los sindicatos en los sectores privados de servicios de alta y baja capacitación, conduce a situaciones de pauperización de los trabajadores empleados en este sector⁴⁶. De ahí que la ausencia de un modelo de flexibilidad negociada en este sector, auspiciada y respaldada por el dispositivo legislativo reformador, haya sido el principal causante de ese segundo mercado laboral alemán caracterizado por la fragmentación y la precariedad, y en el que la formación dual apenas si tiene espacio para funcionar.

45. EICHHORST, W., MARX, P., "From the dual apprenticeship system to a dual labor market? The German high-skill equilibrium in the service economy", *Discusión Paper Series*, n° 4220, Institute for the Study of Labor (IZA), 2009, pp. 6-9.

46. EICHHORST, W., MARX, P., "From the dual apprenticeship system to a dual labor market? The German high-skill equilibrium in the service economy", *op. cit.*, pp. 22-25.

En este segundo mercado, la flexiguridad se orienta a las necesidades del capital, y la participación de los interlocutores sociales es inexistente. Por ello, si que es cierto que se han reducido las tasas de paro juvenil, pero no tanto por el modelo de formación dual, como por el surgimiento de un segundo mercado laboral con importantes implicaciones y costes sociales para el propio modelo de formación.

Esta clave de lectura hacia un régimen de empleo más polarizado y liberal está presente en el discurso de la Comisión Europea⁴⁷, que ha terminado por trasladarse a algunas de las reformas iniciadas en las legislaciones laborales internas. En este modelo de explotación flexible el empleo se presenta como el resultado de un marco de relaciones laborales adaptado a las necesidades económicas de los empresarios, lo que posibilita una mayor flexibilidad, al tiempo que un fomento del empleo a través de la introducción de medidas tales como la redistribución regresiva del poder en la empresa, la devaluación salarial, la acentuación de la contratación individualizada y la contratación temporal. Medidas que en teoría contribuyen a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento en las empresas, pero que en la práctica redundan en una progresiva reducción de la protección social.

IV. LOS ESTÍMULOS LEGISLATIVOS PARA FOMENTAR LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES EN LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA: ESPECIAL REFERENCIA A LA IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

Considerando las consecuencias que ha tenido la Agenda 2010 en el sistema alemán de formación dual, resulta paradójico que las propuestas reformadoras para los países con mayores cotas de paro juvenil pongan el acento en una interpretación revisada de la flexiguridad para países como Grecia y España, sin tener en cuenta que son las condiciones ambientales de una flexibilidad en la seguridad las baluartes del éxito del modelo alemán de formación dual en términos de tutela-garantía y eficiencia del aprendizaje.

Frente a esta flexibilidad garantista, en Grecia y España las medidas adoptadas para combatir el paro juvenil se han materializado en una radical transformación de la función tuitiva del derecho laboral en estos países. La transición del derecho al trabajo a la empleabilidad o del trabajo como sujeto, al trabajo como factor de producción, y la tutela del mercado frente a la tutela de la relación laboral, serían los cambios más significativos experimentados por las legislaciones laborales griegas y españolas que han dado paso a un derecho del trabajo de nuevo signo, alejado de las connotaciones de esta rama del derecho propias del constitucionalismo social. Esta regresión es especialmente visible en la panoplia

47. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad [COM (2007) 359 final].

instrumental que acompaña a la legislación laboral dirigida a impulsar el trabajo en el colectivo juvenil. Veamos con más detalle estas medidas.

En Grecia nos encontramos con el contrato especial de aprendizaje previsto para los jóvenes de 15 a 18 años, con el objetivo de adquirir las cualificaciones necesarias para su integración en el mercado laboral. De acuerdo con el artículo 74.9 de la Ley núm. 3863/2010, de 15 de julio de 2010, relativa al Nuevo sistema de seguridad social y disposiciones pertinentes, la duración de estos contratos podrá ser de hasta un año, y la cuantía salarial será del 70% del salario mínimo o del salario diario establecido en el convenio colectivo nacional general suscrito entre las organizaciones de trabajadores y empresarios más representativas del primer nivel en Grecia (EGSSE). Un salario mínimo que además, ha sido reducido un 32% por Decisión del Consejo de Ministros, de 28 de febrero de 2012⁴⁸. Este descenso ha tenido como consecuencia que el salario de los jóvenes esté por debajo del umbral de la pobreza. Por otro lado, el apartado octavo del citado artículo 74, determina que la remuneración de los jóvenes menores de 25 años que se incorporen al mercado de trabajo será como máximo del 84% del salario fijado en el convenio colectivo general nacional.

Así mismo, estas tipologías contractuales no se han traducido en la práctica en un descenso significativo del desempleo juvenil. Al contrario, la adquisición de experiencia profesional y competencias a costa de una peor remuneración, no es sino un artificio para encubrir contratos de trabajo temporales y precarios que sustituyen a aquellos indefinidos⁴⁹.

Por otro lado, en España el 26 de julio de 2013, las Cortes Generales aprobaron la Ley 11/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo⁵⁰. Esta ley responde a las directrices contenidas en la Recomendación del Consejo referida a la Garantía Juvenil, y se articula en plena coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016⁵¹, y el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil⁵². En

48. YANNAKOUROU, S., TSIMPOUKIS, Ch., “Las reformas laborales en Grecia tras la crisis económica (2012-2012)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 34, 2013, pp. 13-15.

49. *Ibidem*, pp. 16-19.

50. Boletín Oficial del Estado, 27 de julio de 2013, pp. 54984-55039.

51. Se trata de una iniciativa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprobada en febrero de 2013, tras un proceso de diálogo y participación con los interlocutores sociales, para dar respuesta a la situación laboral en la que se encuentran muchos jóvenes en España. Disponible en: www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf (último acceso 23.12.2014).

52. Plan presentado por el Gobierno español en diciembre de 2013, a fin de dar cumplimiento al mandato del Consejo Europeo para acceder a los fondos de la iniciativa de Empleo Joven. Disponible en: www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/plannacionalgarantiajuvenil_es.pdf (último acceso 23.12.2014)

lo referente a los incentivos previstos para favorecer la contratación de jóvenes, estarían las reducciones y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de hasta el 100%, para favorecer la contratación de los menores de 30 años, 35 en el caso de las personas con discapacidad, hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%. Esta reducción en las cotizaciones sociales adopta diversas manifestaciones tales como incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa (artículo 9), a la contratación por microempresas y empresarios autónomos (artículo 10), el contrato generaciones (artículo 11), ayudas al empleo para la contratación de jóvenes durante un periodo superior a seis meses (artículo 12), para los contratos en prácticas (artículo 13), y la contratación en calidad de socios trabajadores de las empresas de economía social (artículo 14).

Se trata de un elenco de incentivos que a través del abaratamiento de costes laborales para el empresario, junto con una combinación de acción formativa que podrá prestarse en el propio lugar de trabajo o bien por empresas de trabajo temporal, pretenden impulsar el empleo juvenil. Las medidas descritas, lejos de cuestionar los déficits estructurales que acompañan al empleo juvenil (contratos precarios, un sistema formativo desvinculado de la demanda del mercado de trabajo), no hacen sino agravarlos. Por una parte, porque la Ley 11/2013, en vez de articular contratos indefinidos que apuesten por una corrección sustancial de las disfunciones de la contratación formativa y los abusos del sistema de prácticas, incorpora nuevos modelos eventuales que no garantizan una formación necesariamente vinculada al puesto de trabajo.

Por otra parte, porque el encadenamiento de contratos para la formación y en prácticas con el mismo trabajador en la misma empresa, junto con la cesión por las empresas de trabajo temporal de trabajadores con un objetivo de formación, provoca la reducción de los límites legales a la concatenación de la contratación formativa y dificulta el control y gestión de un sistema formativo de calidad.

Una combinación estéril de temporalidad y formación que se mantiene con el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁵³. En el Título IV, Medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación (artículos 87 a 113), de la normativa, se establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ). Dentro de las medidas de apoyo a la contratación previstas en los artículos 107 a 109, destaca la modificación de la Ley 11/2013 para incluir, en determinados incentivos a la contratación previstos por dicha ley, al colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, así como para incrementar las ya de por sí sustanciosas bonificaciones sociales en la contratación de los jóvenes. En particular, a las bonificaciones previamente establecidas por la Ley 11/2013 para los contratos indefinidos, se añade una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por un importe de 300 euros (artículo 107.1). Con relación a los contratos para la formación y el aprendizaje, a las bonificaciones

53. Boletín Oficial del Estado, 5 de julio de 2014, pp. 52544-52715.

generales contempladas por la Ley 11/2013, se acumulan las específicas para el segmento de personas beneficiarias del SNGJ (artículo 109). Además de la posibilidad de aumentar la jornada del contrato con vinculación formativa al 75% (artículo 108). En definitiva, una nueva ocasión perdida para ofrecer mejores oportunidades de formación y empleo a los jóvenes, reincidiendo en medidas de estímulo a la contratación de corto alcance y omitiendo la tan necesaria introducción de estímulos productivos.

A. ASPECTOS COMUNES DE LAS REFORMAS GRIEGA Y ESPAÑOLA: LOS EFECTOS NEGATIVOS DE UNA EXPLOTACIÓN FLEXIBLE

La política de empleo debe tener como objetivo prioritario la creación de puestos de trabajo a través de su vinculación directa con la competitividad y las políticas activas. Para ello, tiene que conciliarse con las exigencias cambiantes de los mercados que demandan la promoción de recursos de los trabajadores en términos de capital humano y empleabilidad. Cambios estructurales en la política de empleo mediante el tránsito de las políticas pasivas a las políticas activas en las que se busca la maximización de la oferta de trabajo a través de un conjunto de acciones dirigidas a la activación del mercado laboral.

Un nuevo mercado de trabajo donde la creación de iguales oportunidades de trabajo y tejido empresarial se realiza desde la promoción orientada al mercado. Un contexto en el que son necesarias normas capaces de adaptarse en función del cambio económico y social de referencia que no es otro, que el determinado por el proceso globalizador. En esta lógica se sitúa la imposición del nuevo paradigma que subyace a las demandas de reestructuración de los mercados de trabajo nacionales impulsadas desde la instancia europea y el Pacto por el Euro Plus. Se introduce una tensión entre protección prestacional e incentivación del trabajo estructurada en torno a la doble noción de derechos y deberes. La estabilidad en el empleo está condicionada por la asunción por el trabajador de la responsabilidad de ser flexible. De ahí el necesario desplazamiento de los elementos de tutela social de los mercados de trabajo nacionales a las exigencias de su reforma. La tutela del trabajo, desde la óptica del constitucionalismo social y su sistema de garantías, se contrapone a la competitividad y resulta fuente de ineficacia⁵⁴.

La intervención en materia de empleo se sustancia en la materialización de las condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo, en la antítesis del derecho del trabajo del Estado social⁵⁵. La primera de estas condiciones es el tratamiento del desempleo desde la perspectiva de la oferta y la promoción de la formación y el reciclaje profesional orientado a la dinámica de la competencia. Se trata de formar a aquellos trabajadores privados de empleo incentivando la corrección de los defectos

54. DEAKIN, S., "Addressing labour market segmentation: the role of labour law", *Dialogue. Working Paper*, nº 52, International Labour Office, Ginebra, 2013, pp. 4-6.

55. DEAKIN, S., "Addressing labour market segmentation: the role of labour law", *op. cit.*, pp. 9-13.

de la información, formación y movilidad, en el tránsito hacia la autosuficiencia. Las prestaciones en general, y los subsidios por desempleo en particular, se convierten en mecanismos que impiden la plena maximización del trabajo como factor de producción. De ahí que se introduzca la lógica de corregir las causas que imposibilitan la igualdad competitiva de los trabajadores, más que la lógica de protegerlos de los efectos del mercado.

La segunda de las dinámicas se orienta a los vínculos existentes entre el empleo y las formas de protección social. Concretamente, se insiste en la necesidad de reducir los costes salariales indirectos y de encontrar una combinación entre los salarios y las prestaciones sociales que no obstaculice la búsqueda de empleo⁵⁶. Al amparo de una estrategia favorecedora de la creación de empleo se redefinen los principios que informan al derecho del trabajo. Lo sustancial está en una nueva aproximación al derecho del trabajo desde la perspectiva de la protección del trabajador en el mercado y las políticas de tutela de la ocupación en general, frente a su tradicional planteamiento basado en el excesivo celo garantista reservado al contratante débil. Frente a la filosofía que ha permeabilizado la intervención pública para la tutela del interés colectivo o el empleo (a través de medidas de sostén pasivo de la renta de los trabajadores inmersos en procesos de reconversión, reestructuración o reorganización), las intervenciones públicas se deben centrar ahora en políticas activas que promocionan la capacidad de reinserción profesional de los trabajadores como nueva estrategia de las técnicas legislativas de tutela del trabajo.

En el nuevo derecho del trabajo el interés de la empresa en disponer de una organización suficientemente flexible, en aras a alcanzar la configuración óptima como presupuesto para la creación de empleo, deviene una cuestión prioritaria. En esta búsqueda de la competitividad y el desarrollo empresarial es necesaria la introducción de nuevas formas de integración del trabajo que no menoscaben este objetivo central. A tal fin, se articulan nuevas tipologías contractuales a tiempo determinado sin incidir sobre su necesidad y conveniencia en la empresa, en cuanto al empleo flexible y no estable de una parte de su personal. También se propone una mayor flexibilidad en la fase de cese de la relación laboral que consiste, básicamente, en una cuasi descausalización del despido.

V. CONCLUSIONES FINALES

La hipótesis de partida de este trabajo es el mecanismo de garantía de empleo juvenil diseñado por la Comisión Europea y avalado por el Consejo. Tanto los documentos políticos elaborados con anterioridad a la crisis sistémica (Pacto Europeo para la Juventud), como los actos dictados por las instituciones europeas durante la implosión de la crisis para abordar el desempleo juvenil (Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso a los jóvenes al mercado

56. MONEREO, J. L., “Para una crítica del modelo de “flexiguridad” liberal: flexibilidad y garantismo jurídico-social (Primera parte)”, *Tribuna Social: Revista de seguridad social y laboral*, n° 206, 2008, pp. 17-18.

de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del periodo de prácticas y del aprendizaje; Comunicación de la Comisión Europea “Juventud en Movimiento”, de 15 de septiembre de 2010), se han relevado insuficientes en cuanto a la finalidad perseguida.

Los condicionamientos endógenos al proyecto europeo, junto con los pactos elaborados extramuros del Derecho de la Unión y las instituciones europeas, permiten analizar la garantía de empleo juvenil y su eficacia para abordar el paro juvenil desde una perspectiva distinta, articulada en torno a las siguientes líneas maestras:

1. La centralidad del mercado o primacía del vínculo económico es determinante de la inautonomía de la política de empleo europea. El complejo jurídico constitucional e institucional europeo se construye desde una nueva realidad material que se contrapone a la propia del Estado social. Lo fundamental es que la nueva realidad material implica la ruptura de los vínculos sociales al sistema económico que se establecen en el constitucionalismo social. La definición de la intervención social por y desde el mercado, determina una nueva centralidad que supone la contradicción entre mercado e integración del conflicto. Se establecen las bases de la nueva realidad material caracterizada por la centralidad del mercado y la vinculación de la actividad pública a la tutela-garantías de este último. Precisamente, esta centralidad del vínculo económico despliega sus efectos en el espectro normativo regulador del empleo en la Unión. La colonización por el instrumental del mercado de la política de empleo implica articular la relación competitividad económica-trabajo desde la necesidad de afrontar un proceso de revisión de los fundamentos del derecho del trabajo del constitucionalismo social. Las carencias sociales implícitas al nuevo modelo constitucional europeo determinan la imposibilidad de articular una política de empleo europea capaz de condicionar la política económica.

2. Los peligros de la conexión de la garantía de empleo juvenil con el mercado y sus correlatos. Los procesos reformadores de determinados EEMM demuestran que los estímulos legislativos para fomentar la contratación juvenil han sido las bonificaciones a la seguridad social y los contratos temporales y parciales, con unas condiciones laborales y salariales muy alejadas de las garantías de la contratación indefinida. Estímulos que además, han resultado ser un fracaso porque no se han materializado en un descenso significativo del número de jóvenes desempleados. La segmentación del mercado laboral con el incremento progresivo de un segundo mercado laboral, copado en su mayoría por jóvenes cuyos salarios les obligan al pluriempleo para poder llegar a fin de mes, ha generado la problemática del “trabajador pobre” que ve cómo el acceso al mercado laboral lejos de suponer una mejora de sus condiciones de vida, le conduce a una creciente pobreza y desigualdad.

Los postulados de la estrategia globalizadora en los que se sitúan las reformas laborales de la crisis, implican una sustancial transformación de la normativa laboral del Estado social con la consiguiente fragmentación de la base productiva, la erosión de su ámbito tradicional de aplicación y, en definitiva, la desnaturalización de la disciplina de las relaciones de trabajo que da lugar a una irreversible retirada de las garantías que tutelan al trabajo en la empresa. En el nuevo derecho del trabajo

no hay cabida para la estabilidad en el empleo porque para favorecer el empleo es necesario disminuir, cuando no eliminar, algunas de sus garantías tradicionales. En definitiva, la alternativa que se nos propone para que el derecho del trabajo sea viable en el marco de la nueva coyuntura económica, no es otra que la de la ruptura de los vínculos del constitucionalismo social.

3. La experiencia comparada como referente para la elaboración de marcos de calidad. La constante referencia al modelo alemán de formación dual, así como a los modelos de garantía juvenil austríaco y finés, como marcos normativos para abordar la transición de los estudios o del desempleo al mercado de trabajo por los jóvenes, conduce a analizar las condiciones ambientales de estos mercados de trabajo. Fundamentalmente, porque la garantía de estos modelos reside en el establecimiento de un modelo de flexibilidad que tiene en la negociación colectiva y el gasto social a sus principales referentes. Es la flexibilidad negociada y no la explotación flexible, el artífice de la realización de una garantía de empleo juvenil de calidad. Valorar este parámetro y analizar las posibilidades de su puesta en práctica en el espacio supranacional europeo y los derechos laborales internos, es clave para abordar el carácter estructural del desempleo juvenil. Se trata de huir de respuestas cortoplacistas cuya única finalidad sea la cantidad de puestos de trabajo que se crean y no su calidad.

4. La necesidad de que el espacio supranacional europeo se convierta en referente normativo para la garantía de las políticas de empleo juvenil. Considerar a la UE como espacio político preferente para hacer frente al desempleo juvenil conduce a realizar dos propuestas teóricas complementarias entre sí, pero al mismo tiempo, viables en la práctica. En primer lugar, establecer un gobierno económico europeo que permita corregir las desigualdades sociales generadas por el mercado interior devolviendo al empleo a su condición de derecho y objetivo de la política económica. En segundo lugar, la conveniencia de dotar de autonomía a la política de empleo europea a través del establecimiento de mecanismos sancionadores, similares a los existentes para las políticas económicas, que permitan a las instituciones europeas sancionar a aquellos Estados que se alejen de los marcos de calidad elaborados en el espacio supranacional europeo.

Como se ha apuntado, la aproximación a la política de empleo de la Unión se realiza desde la perspectiva de su reconducción a las políticas económicas y monetarias, pero sin que esto suponga la apertura en el ordenamiento jurídico europeo de un espacio autónomo para el tratamiento de la misma. Es decir, la centralidad de los presupuestos de la unidad económica y monetaria no sólo se mantiene, sino que se refuerza en la búsqueda de favorecer la competitividad del mercado europeo.

Por el contrario, el empleo se presenta como una consecuencia natural de la evolución de las dinámicas apuntadas y, en todo caso, desde la instancia europea se apuesta por una estrategia coordinada consistente en la puesta en práctica de políticas de empleo activas y de formación. No se trata de trasladar al contexto de la integración el proceso estructural que ha acompañado a las políticas de empleo nacionales tradicionales. Básicamente porque supondría introducir límites al rigor

fiscal y monetario, paradigmas del constitucionalismo de mercado consolidado desde Maastricht. Realmente lo que se pretende es reorientar las políticas de empleo a los imperativos de la constitución económica europea⁵⁷.

De tal forma que la competencia de las instituciones europeas se ha de acompañar no sólo de mecanismos que permitan la puesta en práctica de una legislación laboral europea que desarrolle los objetivos del fomento del empleo y del progreso social, sino también de una constitucionalización en los Tratados de los principios de la redistribución y la justicia social⁵⁸.

57. LASA, A., “El impacto de la nueva gobernanza económica europea en la estrategia hacia una política de empleo mejorada”, *op. cit.*, p. 994.

58. GARCÍA, M. A.; MAESTRO, G., “Estado-mercado y crisis sistémica”, *Jueces para la Democracia*, nº 65, 2009, pp. 8-24.