

2017 - 07 - 14

Revista Española de Derecho del Trabajo

2017

Núm. 199 (Junio)

Estudios

5. La garantía juvenil: el difícil camino de la inserción laboral juvenil (MARÍA JOSÉ ROMERO RODENAS y JUAN LUIS GARCÍA RÍOS)

5 La garantía juvenil: el difícil camino de la inserción laboral juvenil*)

Youth Guarantee: the hard path on the youth work placement

MARÍA JOSÉ ROMERO RODENAS

Profesora Titular (Acreditada a Catedrática). Universidad de Castilla La Mancha

JUAN LUIS GARCÍA RÍOS

Doctor en Derecho, Profesor Asociado. Universidad de Castilla La Mancha

ISSN 2444-3476

Revista Española de Derecho del Trabajo 199

Sumario:

I. Introducción

II. El modelo europeo de garantía juvenil

1. La Unión Europea: entre la coordinación y el ejercicio del poder

2. Características básicas del modelo propuesto

2.1. La Garantía Juvenil como política de empleo

2.2. Definición

3. Directrices

III. Balance comunitario y conclusiones

IV. Bibliografía

RESUMEN:

El Sistema de Garantía Juvenil se configura como la «nueva» iniciativa de la Unión Europea para luchar con las socialmente inaceptables cifras de desempleo que los Estados miembros han presentado y siguen presentado. Los Sistemas de Garantía juvenil constituyen un instrumento necesario y adecuado para contribuir a mejorar la posición de acceso al mercado laboral de nuestros jóvenes. Han pasado ya más de tres años desde la Recomendación de la Unión Europea sobre el establecimiento de los Sistemas de Garantía Juvenil, estamos en un proceso de intervención pública

ABSTRACT:

The Youth Guarantee system is configured as the «new» initiative of the European Union in order to fight with the socially unacceptable numbers of unemployment that the member countries have presented and are still presenting. Youth Guarantee systems are necessary appropriate resources to contribute to improve the access in the labour market for young people. It´s been more than three years since the European Union Recommendation about the Youth Guarantee systems was established. We are witnessing a public intervention process in live, which is developing, and

vivo, que se está desarrollando y por ello este artículo pretende ser un observador –aunque limitado– del proceso de desarrollo e implantación, sin descartar la poca diligencia y capacidad de adaptación o incluso de compromiso político que muchos Estados han mostrado en la utilización de estos fondos y que además deberemos observar cómo se utilizan en los próximos años.

PALABRAS CLAVE: Sistema de Garantía Juvenil - desempleo - jóvenes - Unión Europea

that's why this article is meant to be an observer, limited though, of the establishing and developing process, without dismissing the small diligence and adaptation capacity or even of the political commitment that many countries have showed using these.

KEYWORDS: Youth Guarantee - unemployment - youths - European Union

Fecha recepción original: 23 de Abril de 2017

Fecha aceptación: 10 de Mayo de 2017

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 80 una de las mayores preocupaciones de la sociedad española ha sido el desempleo –como así lo demuestra la serie histórica del Centro de Investigaciones Sociológicas¹⁾–, y dentro de la sociedad española nuestros jóvenes son posiblemente el grupo social que más dificultades tiene en su relación con el mercado laboral. Problema que parece ser denunciado incansablemente por diversas instancias políticas, sociales, económicas, pero al que precisamente estas instancias o élites del poder no parecen dar solución –consciente e inconscientemente– lo que está perpetuando las perspectivas negativas de nuestros jóvenes en su acceso al mercado de trabajo.

Viven nuestros jóvenes lo que se ha denominado como «juvenicidio cuasi permanente»²⁾, situación que con la crisis económica que se vive en las sociedades occidentales desde el año 2008 se hace más virulenta y sobre todo más visible, pues alcanzar cifras de más del 60% de desempleo juvenil, como en el caso español, provoca que este problema social sea más visible y requiera de medidas y actuaciones adicionales de nuestros poderes públicos para la posible solución del problema.

Problema, no olvidemos, que no se resuelve con las modestas reducciones de las estadísticas sobre desempleo juvenil –que tanto se destaca por ciertos poderes públicos– ya que a pesar de estar observando la reducción de estas cifras en lo que respecta a los jóvenes, esta se está produciendo sobre la base de la precariedad laboral en forma de contratos temporales no deseados «de baja calidad, que en definitiva no resuelven sus problemas de acceso al mercado laboral»³⁾.

Tempranamente, con los propios Pactos de Moncloa y la aprobación de la [Ley 51/1980, de 8 de octubre](#), básica de empleo se identifica a los jóvenes como «trabajadores con dificultades de inserción en el mercado laboral», manteniéndose en las posteriores leyes de empleo, [Ley 56/2003, de 16 de diciembre](#), de empleo y el actual Texto refundido de la Ley de empleo aprobada mediante [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#) como colectivo con especiales dificultades de acceso al empleo.

También la Unión Europea tempranamente –mediados de los años 70– identificó a los jóvenes como un grupo social con especiales dificultades de acceso al empleo, consideración que persiste lógicamente en estos momentos.

Y es precisamente la Unión Europea la que ha querido ser un actor importante en materia de empleo, pese a lo limitado de sus competencias jurídicas en esta materia, siguiendo estrategias de ejercicio del poder mediante incentivos económicos, como luego veremos.

El Sistema de Garantía Juvenil se configura precisamente como la «nueva» iniciativa de la Unión Europea –dentro de sus competencias– para luchar con las socialmente inaceptables cifras de desempleo que los Estados miembros han presentado y siguen presentado –como es el caso de España– en estos momentos.

Los Sistemas de Garantía juvenil, por lo tanto, se nos presentan como un instrumento necesario y

adecuado para contribuir a mejorar la posición de acceso al mercado laboral de nuestros jóvenes, en base fundamentalmente a las buenas prácticas observadas en alguno de los Estados miembros que ya estaban trabajando con estos Sistemas y que parecían dar buenos resultados en sus mercados laborales.

Han pasado ya más de tres años desde la Recomendación de la Unión Europea sobre el establecimiento de los Sistemas de Garantía Juvenil, estamos en un proceso de intervención pública vivo, que se está desarrollando y por ello este artículo pretende ser un observador –aunque limitado– del proceso de desarrollo e implantación.

La citada Recomendación de 22 de abril del año 2013 establecía a través de seis ejes de actuación una serie de Directrices que iban a permitir a los Estados miembros diseñar sus Sistemas de Garantía Juvenil, pero es que además todos aquellos Estados potencialmente beneficiarios de la Iniciativa de Empleo Juvenil debían enviar a más tardar diciembre de 2013 un plan de implantación del Sistema de Garantía Juvenil, no siendo esto una opción, sino una obligación por ser beneficiarios del instrumento financiero creado es proceso para la financiación –junto con el FSE– de los Sistemas de Garantía Juvenil, denominado como ya hemos dicho Iniciativa de Empleo Juvenil.

Lo cierto es que los Sistemas de Garantía Juvenil propuestos por la Unión Europea se basaban entre otros principios, en uno básico, como es el principio de inmediatez. O, dicho de otra manera, ante la supuesta inactividad de los Estados miembros en su lucha contra el desempleo juvenil de una manera clara y a través de los Sistemas de Garantía Juvenil propuestos por la Unión Europea, se considera oportuno establecer ese principio de inmediatez como una premisa básica de actuación para con los jóvenes europeos, que ni trabajan, ni se forman.

Era coherente pensar que el principio de inmediatez debía presidir ya no solo el diseño del Sistema de Garantía Juvenil sino el propio desarrollo del mismo, la propia implantación de las medidas llevadas a cabo y diseñadas en el ámbito de los distintos Sistemas de Garantía Juvenil.

El objetivo por lo tanto es observar la evolución del modelo comunitario de Garantía Juvenil a la luz de los primeros datos sobre cómo están funcionando en los Estados miembros, con referencia necesaria a ciertos datos al propio Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

No pretendemos realizar un proceso de evaluación, algo que superaría cualquier expectativa de este artículo, sino sumar a los procesos de evaluación ya realizados y a los que deberían venir para observar cómo está desarrollándose dicho proceso de implantación de un sistema que no olvidemos se configuró como «el camino» necesario para luchar contra el desempleo juvenil y constituye un derecho subjetivo de nuestros jóvenes desempleados.

II. EL MODELO EUROPEO DE GARANTÍA JUVENIL

«Los jóvenes ocupan un lugar prioritario en la agenda política de la UE», con esta sugerente frase comienza la Comunicación de la Comisión sobre la situación de la Garantía Juvenil tres años después de su puesta en marcha por los Estados miembros⁴⁾, frase que por otra parte podríamos encontrar en muchas de las comunicaciones, informes y demás mensajes políticos de la UE, anteriores y posteriores a esta. Mensaje que también encontraríamos en el discurso político de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea. Se pone de manifiesto como hemos señalado en la introducción, como la Unión Europea y los propios Estados miembros recogen en su discurso político la centralidad de actuar en beneficio de nuestros jóvenes, especialmente ante la situación de extremas dificultades de acceso al empleo, en un escenario donde la política de empleo –debemos recordar–, donde los gobiernos han abandonado la búsqueda del pleno empleo exigido, como en el caso español por la propia Constitución.

En este contexto es donde la Unión Europea intenta diseñar un modelo de garantía juvenil, primero a través de un discurso político que no interiorizaron –ni cumplieron– los Estados miembros, para pasar con posterioridad y ya en 2013 a fijar un modelo propio de Garantía Juvenil que es propuesto a los Estados miembros a través de la Recomendación de 22 de abril del Consejo sobre el establecimiento de los Sistemas de Garantía Juvenil.

Es por ello que la Recomendación del Consejo y la IEJ es una respuesta a la pasividad de la mayoría de los Estados miembros al requerimiento político de la Unión Europea para luchar contra el

desempleo juvenil mediante Sistemas de Garantía Juvenil.

1. LA UNIÓN EUROPEA: ENTRE LA COORDINACIÓN Y EL EJERCICIO DEL PODER

Las conversaciones que precedieron a la aprobación del [Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre 1997](#) –Conferencia Intergubernamental de 1996-97– pusieron de manifiesto como existía un aparente consenso entre los Estados miembros sobre la necesidad de dotar a la política de empleo de una cierta dimensión comunitaria, este consenso se rompía al afrontar la cuestión sobre si esta «nueva política» de la Unión Europea debía incluirse como un Título propio en los Tratados o por el contrario debía vincularse a la política social o a la política económica⁵⁾. Este consenso se recuperaba al discutir sobre el alcance de la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros a la Unión Europea en esta incipiente política, ya que todos parecían estar de acuerdo en que esta competencia debía reducirse a la coordinación de la política de empleo de los Estados miembros, por lo que en cierta manera se pretendía que la política de empleo siguiese fuertemente nacionalizada.

Este planteamiento de la conferencia intergubernamental se incorpora al [artículo 3](#) del Tratado al añadir un nuevo apartado i) en el que se incorporaba como competencia de la Unión Europea «*fomentar la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros...*», que junto con la incorporación del [Título VIII](#) al Tratado, [artículos 125 a 130](#), sobre política de empleo suponía la asunción por parte de la Unión Europea de la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, –a través de la Estrategia Europea para el Empleo– sin duda un paso importante, pero ciertamente limitado desde el punto de vista jurídico-competencial.

Circunstancia que se ha mantenido inalterable en el tiempo, pues actualmente el [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) en su [artículo 5.2](#) señala claramente que corresponde a la Unión Europea la toma de medidas «*para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas*». También el [Título IX](#) (antiguo [Título VIII](#)) confirma esta competencia de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

La Unión Europea por tanto carece de competencias plenas en materia de política de empleo –como ya hemos dicho–, desde el punto de vista jurídico su capacidad de intervención se reduce a esa mera coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, lo que se traduce en instrumentos jurídicos no vinculantes, como por ejemplo las Recomendaciones –recogidas como tales instrumentos en el [artículo 288](#)TFUE–, y otro tipo de documentos tales como Informes, Dictámenes, Comunicaciones, etc. Por lo que desde este punto de vista la capacidad de la Unión Europea para cambiar la conducta de los estados miembros en materia de política de empleo tiene una eficacia muy limitada.

Ante esta situación –no solo después del [Tratado de Ámsterdam](#), sino incluso antes de tener esta competencia de coordinación– la Unión Europea como organización política intenta ejercer el poder siguiendo estrategias distintas al poder jurídico y político, pensemos que «*El poder es la capacidad de una persona o grupo de cambiar la conducta de otra persona o grupo. La conducta se puede cambiar mediante incentivos, coacciones o exhortaciones lo cual exige quien ejerza él tenga recursos económicos, militares, institucionales, demográficos, políticos, tecnológicos, sociales o de otro tipo*»⁶⁾.

Pues bien, la estrategia seguida desde los propios orígenes de la Unión Europea –pero intensificada lógicamente con la aprobación de la Estrategia Europea para el Empleo tras el [Tratado de Ámsterdam](#) de 1998– ha sido precisamente variar la política de empleo de los Estados miembros hacia lo que la propia Unión Europea establece mediante los objetivos establecidos en sus Orientaciones o Directrices para el empleo mediante los incentivos económicos. Pensemos que el primer Fondo creado por la Unión Europea y que se recoge en los propios tratados originarios era el Fondo Social Europeo, que ha sido destinado a proporcionar recursos económicos a los Estados miembros para la intervención, entre otras, en la política de empleo.

No cabe duda que la Unión Europea ha ejercido ese poder económico como capacidad para cambiar la conducta de los Estados en materia de política de empleo

Y en este sentido y respecto al Sistema de Garantía Juvenil la estrategia ha sido la creación de la Iniciativa de Empleo Juvenil (en adelante, IEJ), la cual se configura como un instrumento financiero destinado a financiar las distintas medidas que realicen por parte de los Estados miembros principalmente bajo el paraguas de los Sistemas de Garantía Juvenil.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013⁷⁾ se toma la decisión de crear «una Iniciativa de Empleo Juvenil», como instrumento de financiación, debiendo sumarse a los ya existentes Fondos Estructurales de la Unión Europea. Suponiendo esta IEJ una aportación suplementaria del presupuesto comunitario para la lucha contra el desempleo juvenil.

Por su parte, la Comisión aprobó la Comunicación sobre Iniciativa de Empleo Juvenil en marzo de 2013⁸⁾, en la que confirma el carácter complementario de la IEJ respecto a las actividades financiadas con el FSE, por lo que esta IEJ debía estar integrada en la propia programación del FSE.

A la IEJ se dedica el [Capítulo IV](#), [artículos 16](#) a [23](#) del [Reglamento \(UE\) 1304/2013](#)⁹⁾. La IEJ se marca el objetivo de «*respaldar la lucha contra el desempleo juvenil*», pero no en todas las regiones de la Unión Europea, sino en aquellas regiones que tengan la consideración de «*elegibles*», para el periodo 2014-2015, considerando como tales a las «*regiones NUTS de nivel 2 cuyas tasas de desempleo juvenil para los jóvenes de entre 15 años y 24 años hayan sido superiores al 25% en 2012 y, en el caso de los Estados miembros en que la tasa de desempleo juvenil haya aumentado en más de un 30% en 2012, las regiones NUTS de nivel 2 cuyas tasas de desempleo juvenil hayan sido superiores al 20% en 2012*». Que para el caso español abarca todas las regiones.

Lo cierto es que fueron 20 Estados miembros los que cumplían estos parámetros, en alguna o todas de sus regiones y por ello se han convertido en regiones elegibles a efectos de la IEJ.

Se destina esta IEJ a financiar acciones para «*todos los jóvenes menores de 25 años y no integrados en los sistemas de educación o formación que residan en las regiones elegibles y que hallen inactivos o desempleados, incluidos los desempleados de larga duración, estén inscritos o no como solicitantes de empleo*», pudiendo a voluntad de los Estados miembros ampliar dicho grupo de edad hasta los jóvenes menores de 30 años.

Curiosamente se toma como referencia estadística para determinar a las regiones el tramo de edad de entre 15 y 24 años, la edad que en principio se determinaba en la Recomendación de 22 de abril, del Consejo sobre la Garantía Juvenil, sin embargo, se admite la posibilidad de ampliar al «*grupo destinatario*» hasta los jóvenes menores de 30 años, cuestión que en principio no ha sido polémica, pero no podemos dejar de señalar que si tomásemos como referencia las tasas de desempleo hasta los jóvenes de 30 podría haber habido cambios respecto a las regiones destinatarias de la IEJ¹⁰⁾.

Dentro de los destinatarios de esta IEJ parecían cobrar particular importancia los denominados NINIS, pero lo cierto es que la base jurídica de la IEJ no define específicamente esta categoría de jóvenes denominadas NINIS, por lo que deja a los Estados miembros la capacidad para determinar normas nacionales de elegibilidad, si bien deben respetar el contenido del [artículo 16](#) del RFSE¹¹⁾.

A pesar de que el [Reglamento del FSE](#) en su [considerando 11](#) claramente vincula la IEJ a la implantación de Sistemas de Garantía Juvenil recogida en la Recomendación de 22 de abril y por ello, considerándolo como el instrumento financiero principal para financiar las actividades encuadradas dentro del Sistema de Garantía Juvenil, lo cierto es que, desde un punto de vista jurídico, el [Reglamento](#) no concreta que acciones son elegibles en este marco de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Por ello, jurídicamente no podemos hablar que la IEJ sea un instrumento financiero vinculado exclusivamente a la Garantía Juvenil pues no debemos olvidar que ésta es una propuesta de la Unión Europea recogida en una Recomendación y por ello un acto jurídico no vinculante para los Estados miembros. No obstante no podemos olvidar que en las Conclusiones del Consejo de Europa celebrado los días 27 y 28 de junio de 2013 se establece que «*Los Estados miembros que sean beneficiarios de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro juvenil, en particular mediante la aplicación de la Garantía Juvenil, antes de que finalice el año*»¹²⁾, por lo que el desarrollo de la garantía juvenil se convierte en necesaria para ser beneficiario de los fondos procedentes de esta IEJ, lo que supone como hemos dicho el ejercicio de poder mediante los incentivos económicos.

No podemos obviar tampoco como el citado [considerando 11](#) y los propios los indicadores de resultados diseñados para la IEJ y recogidos en el anexo II del [Reglamento del FSE](#), claramente se diseñan para acciones que apoyen directamente a los jóvenes y no puedan financiarse acciones que impliquen o se dirijan a modificar estructuras, como pueda ser la reforma de un servicio público de empleos de los Estados miembros.

La IEJ se dirige por lo tanto y dentro de los Sistemas de Garantía Juvenil a financiar medidas concretas y que deben tener siempre como destinatarios a los jóvenes, por ejemplo: periodos de prácticas, subvenciones a la contratación, medidas en favor del emprendimiento, formación profesional¹³⁾, etc.

Los recursos económicos destinados a dotar esta IEJ, provienen de tres fuentes, por un lado 3200 millones de euros que proceden de la asignación específica de la IEJ (que supone una fuente específica de financiación de medidas de empleo juvenil procedente del presupuesto comunitario), por otro lado, de una asignación «espejo» procedente del FSE, y por último la aportación de los correspondientes fondos por parte de los Estados como cofinanciación de su parte del FSE¹⁴⁾.

Estos recursos económicos integrados en la IEJ que comprenden el ciclo financiero 2014-20 fueron comprometidos para el periodo 2014-2015, es decir, debido a la urgente necesidad de luchar contra el desempleo juvenil en estos países beneficiarios de la IEJ, todos los fondos integrados en la IEJ se «debían» programar en estos dos años, incluido su N+3. Es por ello que los Estados pueden acudir todavía a la financiación bajo el paraguas de la IEJ hasta el 2018. Se recogía la posibilidad de que, dado el periodo de dos años establecidos para comprometer los fondos, estos fuesen revisados para el periodo 2016-2020, revisión que también implicaba la revisión de las regiones que eran elegibles a los efectos de esta IEJ.

En septiembre de 2016 la Comisión Europea propone en base a los datos existentes de la primera evaluación (que se publicaron con posterioridad en octubre y que analizaremos en los apartados siguientes) y dado que persisten las cifras altas de desempleo –especialmente en ciertos países como España– propone «*complementar la asignación inicial de la IEJ con un importe de 1000 millones de euros durante el periodo 2017-2020, hasta alcanzar un importante total de 8000 millones de euros (con una aportación idéntica de 1000 millones de euros procedente del Fondo Social Europeo)*»¹⁵⁾.

La Iniciativa de Empleo Juvenil, como parte integrante de la programación del FSE y regulado por lo tanto por el [Reglamento 1303/2013, de 17 de diciembre](#) y el [Reglamento 1304/2013](#), está sujeta a la prefinanciación recogida en el primero de los Reglamentos. Prefinanciación que implica que son los Estados miembros los que tienen que anticipar los fondos para luego mediante un proceso de certificación reciben dichos fondos, de ahí la necesidad de prefinanciación.

Para los años 2014-2015, la prefinanciación establecida en el [artículo 134](#) del Reglamento 1303/2013, de 17 de diciembre establecía un 1%, pudiendo llegar al 1,5% en algunos casos por haber sido receptor de ayudas desde el año 2010, como era el caso español.

Prefinanciación que a juicio de la mayoría de los Estados elegibles –incluida España– y receptores de estos fondos era insuficiente y estaba provocando dificultades en la puesta en marcha de la propia Garantía Juvenil¹⁶⁾. La Unión Europea, sensible a estas demandas modifica el [Reglamento 1304/2013, de 17 de diciembre](#), para que la financiación en el caso de la IEJ alcanzase el 30%. Concretamente es el [Reglamento 2015/779, de 20 de mayo de 2015](#) el que modifica el [Reglamento 1304/2013](#), sobre el FSE al recoger en su artículo 22.1 que «*Además del importe de prefinanciación inicial abonado de conformidad con el artículo 134, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) 1303/2013, en 2015 se abonará un importe de prefinanciación inicial adicional con cargo a la asignación específica para la Iniciativa de Empleo Juvenil, a todos los programas operativos apoyados por esta, con independencia de las modalidades del acuerdo de programación establecido de conformidad con el artículo 18 del presente Reglamento, al objeto de aumentar al 30 % la prefinanciación inicial de la asignación específica con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil (“el importe de prefinanciación inicial adicional”)*».

ESTADO	ASIGNACIÓN ESPECIFICA IEJ	PREFINANCIACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN ESPECIFICA IEJ (DESPUES DEL INCREMENTO)
BE	42435070	12730521
BG	55188745	16556624
CZ	13599984	4079995
IE	68145419	20443626
EL	171517029	51455109
ES	943496315	283048895
FR	310161402	93048421
HR	66177144	19853143
IT	567511248	170253374
CY	11572101	3471630
LV	29010639	8703192
LT	31782633	9534790
HU	49765356	14929607
PL	252437822	75731347
PT	160772169	48231651
RO	105994315	31798295
SI	9211536	2763461
SK	72175259	21652578
SE	44163096	13248929
UK	206098124	61829437
Total	3211215406	963364625

Fuente: The Youth Employment Initiative. European Commission

La IEJ, como instrumento financiero se establece con la única misión de apoyar a los jóvenes en su acceso al mercado laboral, las acciones que pueden ser financiadas por la IEJ se encuadran dentro de los Sistemas de Garantía Juvenil, por ello la conclusión debe ser clara, cuando se elabora la propuesta por parte de la Comisión de la Recomendación sobre los Sistemas de Garantía Juvenil, se pone de manifiesto por parte de esta, como los Estados miembros no habían iniciado el camino de la garantía juvenil a pesar del insistente requerimiento político –que cuanto menos desde el año 2010 parte de las instituciones comunitarias– acudiendo por ello al principio de subsidiaridad para dictar dicha Recomendación. Y solo cuando se diseña y se crea un instrumento específico destinado a la financiación de acciones directa para los jóvenes y principalmente las acciones dentro de los sistemas de garantía juvenil, es cuando los Estados ponen en marcha sus Sistemas de Garantía Juvenil, pues de lo contrario no podrían beneficiarse de estos fondos adicionales.

Y si alguna duda cabe que la puesta en marcha de los Sistemas de Garantía Juvenil, no era una prioridad para los Estados miembros y por ello una evidente ausencia de compromiso para los jóvenes, el lento inicio de la puesta en marcha de las medidas de estos Sistemas fue justificado por ciertos Estados miembros por la ausencia de prefinanciación, lo que evidencia en muchos casos que no existía por parte de los Estados una clara voluntad de desarrollo de los Sistemas de Garantía Juvenil, ya que el argumento de la prefinanciación no es una novedad de la IEJ, ni de este periodo operativo, sino que ya estaba presente en anteriores y para todos los fondos, por lo que es algo a lo que los Estados están acostumbrado, por lo que hubiese sido deseable una mayor esfuerzo presupuestario por algunos Estados miembros.

En definitiva, la Unión Europea pasa de la coordinación al ejercicio del poder mediante el incentivo

económico a los Estados miembros, en el ámbito de la política de empleo.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO PROPUESTO

Una de las primeras cuestiones que afronta el Consejo a la hora de fijar el modelo de Garantía juvenil es señalar qué debemos entender por Garantía Juvenil. A ella se refiere el considerando 5 de la Recomendación como «*una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal*» .

Esta definición no solo contiene lo que debemos entender por Garantía Juvenil, sino el propio objetivo de la misma (recogido en la 1.º Directriz de la Recomendación) de proporcionar «*una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal*».

La Garantía Juvenil, así entendida por el Consejo, implica una clara continuidad en el discurso político de la Unión Europea en su lucha contra el desempleo juvenil. Las primeras Directrices para el empleo del año 1998 elaboradas en el marco de la EEE, determinaban a la hora de afrontar la inserción laboral de nuestro jóvenes, la necesidad de establecer unos planes preventivos que tuviesen en cuenta la capacidad de inserción profesional de los jóvenes y que permitiesen una detección precoz de sus necesidades individuales, concretando la obligación de que los Estados miembros –en el plazo de 5 años– debían tener la capacidad para ofrecerles una «*nueva oportunidad antes de que haya pasado seis meses en paro, en forma de formación, reciclaje, prácticas laborales, de empleo o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional*».

2.1. La Garantía Juvenil como política de empleo

Puesto que la Garantía Juvenil propuesta por la Unión Europea tiene una clara finalidad, que no es otra que la de facilitar el acceso al mercado laboral de los jóvenes, debe ser considerada como política de empleo y por ello debe encuadrarse dentro del [Título IX TFUE](#), [artículos 145 a 150](#)¹⁷⁾.

No obstante, y como la propia Recomendación señala, la base jurídica para dictar la Recomendación se encuentra en el [artículo 292](#) del TFUE, el cual señala que «*El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones*» ¹⁸⁾ . Recordemos que la Recomendación es un acto jurídico no vinculante, en virtud de lo dispuesto en el [artículo 288](#) del TFUE.

De lo cual no existe contradicción, pues la Recomendación se dicta en base al artículo 292, pero encuentra su argumento jurídico en el [Título IX TFUE](#) sobre política de empleo, pues como hemos dicho su finalidad es facilitar el acceso al empleo de los jóvenes.

2.2. Definición

El modelo propuesto por la Unión Europea se basa en la necesidad de que todos los Sistemas desarrollados por los Estados miembros permita a «*los jóvenes menores de 25 años recibir una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal*» ¹⁹⁾ . Esta propuesta fijaba una serie de elementos que han hecho complejo el diseño y la implantación de los Sistemas de Garantía Juvenil.

La edad, desde la propia concepción de la Garantía Juvenil fue polémica. Es necesario, cuando se pretende intervenir con los jóvenes, fijar la edad de estos a efectos de la intervención pública, si bien no existe a nuestro juicio una definición comúnmente aceptada sobre que debemos entender por persona joven a efectos de la intervención pública, incluso en el ámbito de una política, como es la de empleo, encontramos referencia a distintas edades en el diseño de los programas concretos.

La Recomendación fijó la edad de intervención entre los jóvenes mayores de 16 y menores de 25. Varios son los argumentos del porque esta delimitación²⁰⁾, desde un argumento «histórico» ya que las Instituciones Comunitarias desde los primeros momentos en materia de empleo habían señalado que persona joven es aquella que estaba entre el intervalo de edad de entre 16 y 24 años, podemos traer a colación a modo de ejemplo, la Decisión del Consejo 75/459, de 22 de julio, que ampliaba el campo de actuación del FSE a los jóvenes menores de 25 años que estaban en paro o buscando empleo. Argumentos de carácter económico, ya que, al aumentar la edad de intervención, por ejemplo, hasta los menores de 30 la renta per cápita destinada a cada joven, disminuiría notablemente. El argumento de las buenas prácticas también estaba presente, ya que las experiencias implantadas por países como Dinamarca, Finlandia, Suecia o Austria donde la mayoría de las medidas se destinaban precisamente a jóvenes menores de 25 años, estaban presente en esta Recomendación, sin olvidar la prioridad respecto a la intervención dada a los jóvenes denominados ninis, que desde un punto de vista de la edad son menores de 25 años.

Polémica que estaba en las propias Instituciones Comunitarias, de hecho, el propio Parlamento Europeo así como el Comité de las Regiones pidieron la ampliación hasta los 30 años, en especial para los nuevos titulados²¹⁾.

A este respecto y en relación a la Iniciativa de Empleo Juvenil, esta se dirigía también a financiar acciones para jóvenes menores de 25 años, sin embargo, admitía la posibilidad de que los Estados miembros pudiesen decidir con carácter voluntario ampliar el grupo destinatario para incluir a jóvenes menores de 30 años

La referencia a la necesidad de proporcionar a nuestros jóvenes una «buena oferta de empleo, de prácticas, aprendizaje o formación» también generaba, desde el punto de vista jurídico, dificultades de interpretación, ya que la Recomendación nada nos decía, ni incorporaba definiciones sobre que debíamos considerar como buenas ofertas en el ámbito de los Sistemas de Garantía Juvenil.

Aunque implica un cambio de terminología debemos ver en ese concepto de «buena oferta» , una referencia a la calidad de las mismas. No debemos olvidar que los jóvenes posiblemente sean uno de los grupos sociales que más sufren la precariedad en su acceso al mercado laboral.

La ausencia de esta definición fue planteada por el propio Tribunal de Cuentas en su informe sobre la Garantía Juvenil de marzo de 2015²²⁾, como una posible debilidad del Sistema propuesto, si bien plantea alternativas a esa ausencia. El propio informe señala como en lo que respecta a las ofertas de prácticas, aprendizaje o incluso de formación podemos encontrar ciertas normas a nivel comunitario que nos aproximan al concepto de calidad, si bien reconoce la ausencia de una norma comunitaria que nos diga que debemos entender por una buena oferta de empleo.

El propio Tribunal de Cuenta y posteriormente la Comisión en su respuesta a este informe²³⁾ ponen de manifiesto como la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014 sobre marcos de calidad para periodos de prácticas²⁴⁾; la Declaración del Consejo sobre la Alianza Europea para el Aprendizaje²⁵⁾, o la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de calidad en la educación y formación profesional²⁶⁾.

Sin embargo, la Comisión reconocía abiertamente que para el supuesto de la buena oferta de empleo no estaba cubierto por normas de calidad, sosteniendo que esta calidad de la oferta de empleo se tendría que basar necesariamente de las propias normas laborales de los Estados miembros y del propio clima económico de cada momento, atribuyendo por tanto la calidad no tanto al puesto de trabajo.

En definitiva, el modelo propuesto por la Unión Europea deja abierta la definición de buena oferta de empleo para que sean los Estados miembros los que a través del diseño de sus propios sistemas de Garantía Juvenil y planes de implantación los que especifique que atributos, cuantitativos o cualitativos nos permitirán determinar que se considera una «buena oferta de empleo» , en el marco de los Sistema de Garantía Juvenil. Italia y España por ejemplo han definido la buena oferta de empleo en base a la duración de la misma, mínimo de cinco a seis meses en el caso italiano y España mínimo de seis meses.

Pero es que, además, a esta ausencia de definición de buena oferta, se une la propia ausencia de

definición sobre que debemos entender por oferta de empleo, respeto a lo cual la Recomendación también guardaba silencio. Y la cuestión no era menor, pensemos que, en el lenguaje tradicional de los servicios públicos de empleo, la oferta de empleo supone un proceso de intermediación laboral, en el que se pone en contacto empresarios y trabajadores para cubrir determinados puestos de trabajo que en un momento concreto se encuentran vacantes en la empresa. Por ello, así entendida la oferta de empleo, no estaríamos ante una ocupación efectiva, sino ante una expectativa de empleo.

Dicha cuestión se plantea y soluciona en la guía elaborado por la Comisión Europea para el seguimiento y evaluación del Fondo Social Europeo para el periodo de programación 2014-2020²⁷⁾, que recoge en su anexo C2 una definición de oferta de empleo, al definirla como *«una promesa voluntaria, pero condicionada, presentada para su aceptación por el oferente (por ejemplo, un empleador) al participante, siempre y cuando se indique claramente la voluntad del oferente de llegar a un acuerdo en los términos específicos con el participante y que está hecho de manera que una persona razonable entendería que su aceptación se traducirá en un acuerdo vinculante. Una vez que el participante acepta se convierte en un acuerdo que legalmente compromete a ambas partes»*.

Esta definición al respecto no deja lugar a dudas respecto a que una oferta de empleo en el ámbito de los Sistema de Garantía Juvenil, se refiere a una ocupación efectiva, es decir, una contratación laboral concreta.

3. DIRECTRICES

El planteamiento del modelo comunitario de Sistema de Garantía Juvenil, debía partir –como la propia Recomendación establece– de unas pautas comunes que permitiesen dotarlo de una coherencia y cuerpo común, pero también que estas pautas respetasen *«las peculiaridades regionales, locales y nacionales de cada territorio»*, lo que por otra parte, es imprescindible, ya que el citado modelo para ser aceptado en una materia como la política de empleo –que recordemos está fuertemente nacionalizada– debe ser lo suficientemente *«abierto»*, para dar cabida a la diversidad y peculiaridad de cada Estado en lo que se refiere al mercado laboral y su política de empleo.

Para ello, establece una serie de Directrices (en la propia terminología utilizada tradicionalmente por la UE en su Estrategia Europea para el Empleo) agrupadas en una serie de ejes o áreas: Enfoques basados en el asociacionismo, Intervención y activación temprana, Medidas para la integración en el mercado de trabajo; Utilización de los Fondos de la Unión Europea; Evaluación de los Sistemas y Aplicación de los Sistemas.

Siendo todas las Directrices importantes para el diseño posterior por los Estados miembros, lo ciertos es que, para la concepción del Sistema y la propia configuración del mismo, las Directrices recogidas en los tres primeros ejes, son –desde nuestro punto de vista– más relevantes.

No obstante, no podemos sino mostrar como la necesidad de la utilización de los Fondos Comunitarios para la puesta en marcha de los Sistemas de Garantía Juvenil por parte de los Estados miembros ha sido y es determinantes, en especial en algunos de ellos, y la propia necesidad de evaluación de los Sistemas, que debe ser tomada en cuenta a la hora del diseño del mismo son importantes, sin embargo, para su configuración y diseño desde un punto de vista *«ideológico»*, no son a nuestro juicio tan relevantes como las Directrices recogidas en los tres primeros ejes.

La necesidad –recogida por la Recomendación– de los diversos actores sociales de participar en el diseño e implantación de los Sistemas que desarrollen los Estados miembros (asociacionismo), implica incorporar un elemento conceptual ampliamente *«abrazado»* por la Unión Europea en los últimos años en el diseño de sus política e intervenciones, la Gobernanza se nos presenta así como la necesidad de participación activa de la sociedad civil en este intento de solucionar el problema del paro de las personas jóvenes. No podemos obviar que la participación de los distintos actores de la sociedad civil en el diseño de las intervenciones públicas históricamente ha sido relevante en algunos países de la Unión Europea, casos como el de Austria, Bélgica, Dinamarca o Finlandia son ejemplo de ello²⁸⁾.

Y es que la Gobernanza ha sido definida desde distintas disciplinas y autores, pero como nos pone de manifiesto MORATA, *«el denominador común de las distintas definiciones de la gobernanza es su conexión con el proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos públicos y privados, en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes»*²⁹⁾.

La implicación de los distintos actores sociales, tanto públicos como privados, supone la existencia de diversos niveles para el diseño y desarrollo de los Sistemas de Garantía Juvenil, por lo que en cierta manera el modelo comunitario otorga a los diversos actores poder de decisión en la configuración del Sistema, poder que desde nuestro punto de vista se configura a través de la negociación del proceso de diseño de acuerdo a las pautas recogidas en la Recomendación, donde los diversos actores sociales deben poner de manifiesto sus aportaciones al diseño del Sistema.

Este planteamiento hace necesario la creación de redes de actores públicos y privados, que dé respuesta a la interdependencia de los mismos para la solución del problema –lo que supone incorporar otro elemento conceptual, como es la gobernanza multinivel o en red– a través de los denominados partenariados públicos-privados. Elemento este central en la Estrategia Europea para el Empleo.

Siguiendo con el segundo eje, este recoge una serie de Directrices, en virtud de las cuales los Sistema diseñados por los Estados deben «activar» a las personas jóvenes hacia el empleo, lo que a nuestro juicio supone incorporar al diseño, otro elemento central de la Estrategia Europea para el Empleo, que no es otro que el paradigma de la activación.

Y es que precisamente la teoría de la activación se puede configurar mediante tres rasgos principales, como son, la individualización, la importancia del empleo y la centralidad del principio de contractualización³⁰.

Por ello, no cabe duda de la referencia a la necesaria activación de nuestros jóvenes, en la necesidad de «diseñar estrategias eficaces para llegar a los jóvenes, incluidas campañas de información y concienciación...», o la necesidad de abordar «la posible falta de concienciación a cerca de las ofertas existentes». O la necesidad de diseñar planes individualizados que se basen en el principio de «obligatoriedad mutua», que no es nada más que la incorporación del principio de contractualización, si bien, con otra terminología.

En definitiva responden estas directrices al paradigma de activación, que hace necesario el tratamiento individualizado de las personas sin empleo para cumplir con la necesidad de contar información sobre las competencias, capacidades, habilidades, motivaciones, formación para que los distintos actores –servicios de empleo- puedan ofrecer a los demandantes de empleo distintos servicios para la mejora de la empleabilidad, con el compromiso por parte de las personas sin empleo de cumplir su parte del contrato, es decir, motivación, búsqueda activa de empleo, etc.³¹, es decir, la presencia del principio de contractualización.

Y por último el tercer eje, en el que se recogen una serie de Directrices que tienen por objetivo que todos los Sistemas diseñados por los Estados miembros recojan medidas para la «mejora de las aptitudes» y «relacionadas con el mercado de trabajo». Bajo este paraguas encontramos la necesidad de diseñar medidas que permitan a los jóvenes mejorar sus aptitudes, su movilidad, sus competencias y cualificaciones en diversas áreas, consiguiendo por esta vía una mejor conexión con los requerimientos del mercado laboral.

En evidente que se incorpora otro elemento central en la Estrategia Europea para el Empleo como es el concepto de empleabilidad, que tan importante papel está jugando en la política de empleo de la Unión Europea y de los propios Estados miembros desde la propia Estrategia Europea para el Empleo.

El termino empleabilidad desde la Estrategia Europea para el Empleo ha «colonizado» el discurso político de nuestros poderes públicos, de tal manera que el objetivo no es ya la inserción laboral, sino la mejora de la empleabilidad como paso necesario para conseguir la tan deseada inserción laboral. Pero es que además no solo ha «colonizado» el discurso político sino también el discurso jurídico. A pesar de encontrarnos ante un concepto jurídicamente indeterminado³², lo cierto es que la mayoría de los programas o acciones dentro de lo que conocemos como políticas activas de empleo persiguen la mejora de la empleabilidad, pensemos en la formación profesional para el empleo, la orientación, prácticas no laborales, procesos de aprendizaje, etc. Estamos ante la muestra e intento de justificación del abandono de la política de pleno empleo por parte de nuestros poderes públicos.

Por ello a través de estas Directrices parece imperar la lógica de la empleabilidad ya que el Sistema debe incluir acciones de mejora de las aptitudes y relacionadas con el mercado de trabajo, que en

definitiva persigue ofrecer «un proyecto profesional, consistente en un recorrido en el cual se combinan medidas básicas de socialización, cursos de formación, periodos de prácticas, pequeñas experiencias ocupacionales que, supuestamente, van acercando al parado al empleo... Aunque hay que decir que, en este tratamiento virtual que reciben, nadie asegura finalmente un empleo» ³³⁾.

Si es cierto que se incluye como sabemos la oferta de empleo, como una de las posibles ofertas, pero lo cierto es que hay una «superioridad» numérica de ofertas destinadas a la mejora de la empleabilidad.

En definitiva, se pide a los Sistemas que se diseñen, sin perjuicio de la oferta de empleo, «fomentar la mejora de las condiciones individuales de las personas para que puedan acceder al mercado de trabajo en igualdad de oportunidades» ³⁴⁾.

Lo cierto es que, a partir de estas Directrices establecidas en la Recomendación de 22 de abril, se pueden extraer una serie de características del modelo comunitario del Sistema de Garantía Juvenil:

1. Diversidad: todos los Estados miembros podrán diseñar sus Sistemas de Garantía Juvenil en base a la propuesta realizada por el Consejo que pretende dotar al sistema de unas características comunes, pero que deja a los Estados libertad para establecer su propio modelo³⁵⁾

2. Condicional: El acceso al Sistema dependerá de dos factores, la falta de integración en los sistemas educativos, formativos y en el mercado laboral, así como la edad entre los dieciséis y 25 años son los factores determinantes de la inclusión en el sistema de garantía juvenil

3. La voluntariedad, pues el sistema exige que los propios jóvenes manifiesten su deseo inscribirse en el Sistema de Garantía Juvenil y participar de los beneficios del mismo.

4. Dualidad: El Sistema pretende conseguir la inserción laboral de los jóvenes mediante dos vías, mediante la inserción laboral directa mediante una oferta de empleo o mediante la mejora de la denominada empleabilidad a través de una oferta formativa de aprendizaje o de prácticas, la cual presuntamente favorece la inserción laboral de nuestros jóvenes

De hecho, el Sistema de Garantía Juvenil propuesto no manifiesta su preferencia por ninguna de las cuatro ofertas, situando al mismo nivel la inserción laboral directa y la mejora de la empleabilidad

5. Colaborativo: El Sistema se basa tanto en su diseño e implantación en la colaboración público privada, tantas veces defendida y promocionada por las Instituciones comunitarias. Si bien el modelo apuesta por un liderazgo público

6. Autofinanciable: Se crea un instrumento financiero específico para el sistema, lo cual contribuye al principio de factibilidad de manera decisiva, denominado Iniciativa de Empleo Juvenil.

III. BALANCE COMUNITARIO Y CONCLUSIONES³⁶⁾

En el Consejo Europeo celebrado los días 27 y 28 de junio del año 2013, se impone a la Comisión Europea la obligación de informar en el año 2016 sobre la aplicación de la garantía juvenil en el conjunto de los Estados miembros y además sobre la utilización y funcionamiento de los fondos integrantes de la IEJ, fecha que indudablemente se conectan con lo dispuesto en el [artículo 19](#) del Reglamento del Fondo Social Europeo donde la primera evaluación de la IEJ debía realizarse a más tardar el 31 de diciembre de 2015.

Lo cierto es que través de la Comunicación presentada el 4 de octubre de 2016³⁷⁾ (junto con los documentos de trabajo de la Comisión que acompañan a la Comunicación) se da cumplimiento a este mandato y se recogen los primeros datos a nivel europeo sobre la Garantía Juvenil y la IEJ lo que nos permite tres años después observar los primeros resultados tanto de la Garantía Juvenil, como de la IEJ.

Es necesario señalar que se ofrece una visión de conjunto en el ámbito de la Unión Europea, por lo

que las observaciones y los comentarios responden a una valoración global y no individual de los distintos Estados miembros (no obstante en los documentos de trabajo de la Comisión se recoge información individualizada de cada Estado miembro que permite valorar individualmente cada Sistema), por lo que deben ser tomadas como lo que son, es decir, una valoración del modelo europeo a partir de las evaluaciones nacionales.

Lo cierto es que los Sistemas de Garantía Juvenil se han implantado en todos los Estados miembros, es decir, en 2014 todos los Estados miembros de la Unión Europea habían puesto en mayor o menor medida sus Sistemas de Garantía Juvenil en funcionamiento, lo que ha provocado que más de 14 millones de personas jóvenes han participado en programas de garantía juvenil y cerca de 9 millones han aceptado una oferta de empleo, educación, de aprendizaje o de prácticas dentro de estos Sistemas de Garantía Juvenil, datos sin duda positivos, pues desde el punto de vista político la puesta en marcha de estos Sistemas supone un compromiso de las autoridades nacionales, en especial, de aquellos Estados que no se han beneficiado de los fondos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Sin embargo, la Comisión reconoce –no puede ser de otra manera– que el ritmo de implantación no ha sido el mismo en todos los Estados miembros en cuanto a las medidas a corto plazo y sobre todo las medidas a largo plazo destinadas a reformas estructurales para mejorar el acceso de los jóvenes europeos al mercado laboral.

Lo que ha llevado a la Comisión a identificar tres grupos de Estados en función de su grado de implantación³⁸:

- Un primer grupo (grupo A), en el que la garantía juvenil sea implantada con rapidez y ha provocado reformas importantes en sus estructuras.
- Un segundo grupo (grupo B) en el que las reformas llevadas a cabo son destinadas a consolidar reformas ya iniciadas antes de la implantación del Sistema de Garantía Juvenil y se ha producido por tanto una adaptación al modelo de Garantía Juvenil.
- Un tercer grupo (grupo C) en el que las reformas introducidas y las medidas implantadas por el Sistema de Garantía Juvenil han tenido una limitación importante como consecuencia de diversos factores, entre los que se encuentran, una prioridad baja para la implantación del sistema de garantía juvenil existencia de retrasos o la atención centrada en exceso en programas que se estaban llevando a cabo antes de la Garantía Juvenil en este último grupo es donde es necesario encuadrar a España.

Es interesante observar en qué medida –a través de la información recogida en los documentos de trabajo de la Comisión– el modelo desarrollado por los Estados responde a la propuesta del Consejo y por ello sería factible hablar ya claramente de un modelo comunitario de Garantía Juvenil:

1. Respecto a la designación de una única autoridad de gestión en el ámbito de los Sistemas de Garantía Juvenil, la mayoría de los Estados miembros han designado como la autoridad pública de gestión y atribuyendo la responsabilidad de gestión e implantación de los Sistemas de Garantía juvenil al Ministerio u Organismo encargado del empleo o del trabajo, lo que confirma la clara vertiente de la Garantía Juvenil hacia el empleo en cuanto al ejercicio de competencia.

2. Todos los Estados miembros diseñaron sus planes de implantación de los Sistemas de Garantía Juvenil, muchos de los cuales han procedido a revisar dicho plan de implantación, como es el caso español, en el que, en diciembre de 2016, se ha producido una modificación del SNGJ, también países como Finlandia, Polonia o Lituania, han procedido a revisar sus Sistemas de Garantía Juvenil.

- Aunque el modelo de la Unión Europea insistía en que el objetivo era atender a los jóvenes menores de 25 años el informe muestra como trece de ellos han ampliado la edad y ha llevado esta hacia los jóvenes menores de 30 años, recordemos que la IEJ con instrumento de financiación de la Garantía Juvenil lo permitía.

- La mayoría de los Estados miembros optaron por los servicios de empleo como los proveedores principales de la garantía juvenil si bien con excepciones, igualmente la mayoría de ellos han optado por un sistema de registro en línea, como es el caso español.
- Más diversidad encontramos en lo referente a los cuatro meses que la Recomendación establecía para atender a nuestros jóvenes desde la inscripción, a pesar del respecto que muchos Estados han hecho de este plazo, se pueden encontrar plazos distintos, Finlandia 3 meses, Suecia 90 días, etc.
- Respecto a una de las cuestiones más problemática del modelo comunitario como era la ausencia de definición de «buena oferta», lo cierto es que se encuentran diversidad de definiciones en los contextos nacionales que han llevado a la Comisión incluso a clasificarlas en varias categorías que van desde las que se basan en tiempo de la oferta en sus distintas modalidades (6 meses para la oferta de empleo en Malta o España, oferta de formación por encima de 62 días); a otra categoría que se basa en las cualidades «intrínsecas» de la oferta de empleo, entre otras.

Esta disparidad demuestra a nuestro juicio una importante laguna que sería conveniente corregir para el futuro.

- Un aspecto importantísimo –desde nuestro punto de vista– es comprobar cómo se ha distribuido en este periodo analizado los distintos tipos de ofertas existentes en el Sistema de Garantía Juvenil, es decir, el Sistema propuesto en el modelo comunitario se marcaba como objetivo proporcionar ofertas de empleo, educación, aprendizaje o periodo de prácticas en los cuatro meses desde el registro en los Sistemas de Garantía Juvenil, por lo que conocer cuál de estas ofertas predomina –si es que predomina alguna– es fundamental, pues no debemos olvidar que a pesar de este objetivo, la finalidad última de la Garantía Juvenil debe ser la inserción laboral de las personas jóvenes.

Pues bien, de los datos recogidos en el informe³⁹⁾ se puede observar como en el conjunto predomina la oferta de empleo, lo cual es tremendamente positivo, de los 9 millones que habían recibido una oferta en este periodo, dos tercios, es decir el 70% han recibido una oportunidad de empleo, sin embargo, el resto se han repartido entre las ofertas de educación (13,6%), de prácticas (12,1%) y el aprendizaje (4,1%).

Por sexos hay un equilibrio entre hombres y mujeres, si bien se decanta a favor de las mujeres los periodos de prácticas.

Para nosotros un dato importante es la distribución de las ofertas por países, que a pesar de la limitación que nos proporcionan los datos recogidos en el informe se ponen de manifiesto –en concordancia con la afirmación anterior– que la mayoría de los países están proporcionando ofertas de empleo a sus jóvenes pero con importantes excepciones, concretamente Dinamarca, España y Malta están proporcionando un claro enfoque a la mejora de la empleabilidad a través de la educación continua, lo que corrobora nuestra afirmación anterior en el que sosteníamos que *«sin embargo, y pese a creer que este Sistema está abocado al fracaso, el mensaje político pensamos que será positivo, ya que conseguir unos resultados desde el punto de vista cuantitativo es relativamente sencillo, en un Sistema que está obligado a poder ofrecer en el plazo de 4 meses una oferta de empleo, formación, aprendizaje o prácticas observaremos como la gran mayoría de las ofertas realizadas a nuestros jóvenes será a través de cursos de formación o procesos de orientación»* ⁴⁰⁾ .

Varios aspectos positivos –logros– atribuye la Comisión a los Sistemas de Garantía Juvenil: la coordinación entre las políticas de empleo, educación y juventud que ha llevado a crear nuevas asociaciones entre los interlocutores sociales y las distintas organizaciones juveniles, lo que hasta la fecha se había mostrado difícil; reformas emprendidas en las formaciones de aprendices y prácticas que a su juicio está ayudando a una mejor preparación de los jóvenes para el acceso al mercado laboral; mejora de la oferta de servicios de los servicios públicos de empleo, fortalecimiento del asociacionismo, etc.

Como ejemplo de reformas que ha supuesto ejercicio de buenas prácticas nos cita casos como el de Bélgica, con su programa de «Formación de transición»; Bulgaria con su «red de mediadores

juveniles» o Letonia con su proyecto «saber hacer».

Lo cierto es que en los documentos de trabajo que acompaña a la comunicación de la comisión (por lo que nos remitimos a ellos) encontramos valiosa información sobre cómo los distintos modelos desarrollados por los Estados miembros se ajustará a las directrices marcadas en la Recomendación de 22 de abril del Consejo, información que en cierta manera nos permite comprobar cómo los Estados miembros han venido desarrollando prácticamente las mismas medidas en sus modelos y que responden al modelo clásico de políticas activas de empleo, sin perjuicio de ciertas innovaciones o reformas puntuales.

En definitiva, la garantía juvenil se presenta como exitosa y ello a una serie de factores⁴¹:

- Fuerte apoyo institucional y coordinación interna.
- Estrategias de difusión para acercar a más jóvenes al sistema de la garantía juvenil.
- Un punto de contrato único que ayude a prestar servicios adaptados a las necesidades específicas de cada persona.
- Eliminación de las barreras entre el sistema educativo y el mercado laboral aplicando un enfoque centrado en las asociaciones.
- Sistemas de educación y formación profesional modernos que proporcionen las capacidades necesarias en el mercado laboral.
- Una fuerte implicación para los empleadores.

No obstante, a esta visión, lo cierto es que no deja de reconocerse ciertas debilidades de la implantación, así como «tareas» pendientes.

La Comisión pone de manifiesto como el conocimiento de los sistemas de garantía juvenil entre los jóvenes europeos es insuficiente, dado que en 2014 sólo el 21% de los jóvenes conocían el Sistema de Garantía Juvenil pasado dicho porcentaje al 24% en 2016, mejora, pero escasamente significativa y que en cierta manera ponen de manifiesto como el Sistema no ha sido capaz de dotarse de la capacidad de darse a conocer entre nuestros jóvenes europeos, lo que a priori era recogido en la Recomendación por lo que no parece haberse conseguido, es decir, ha habido una falta de transmisión de información o visibilidad, eso a priori, pero evidentemente puede esconder otras deficiencias del Sistema, pues el escaso conocimiento no puede atribuirse solamente a la falta de «publicidad», sino porque no a la falta de atractivo de los programas o medidas desarrolladas en el mismo o la reproducción de medidas ya desarrolladas con anterioridad.

Esta falta de conocimiento de los Sistemas está relacionada evidentemente con la baja inscripción que se ha producido, en especial en determinados Estados, lo que se presenta como una debilidad del modelo.

Como retos necesarios en el futuro inmediato de los Sistemas de Garantía Juvenil se cita la necesidad de⁴²:

- Mejorar los procesos de seguimiento
- Es necesario trabajar en la gobernanza de los sistemas y en el asociacionismo de los distintos actores de la sociedad civil para la mejora del diseño
- Buscar una financiación sostenible
- Trabajar en el ámbito de la calidad de las ofertas.
- Mejorar la captación de los jóvenes que no están registrados en ningún registro de los servicios públicos de empleo y que normalmente son personas con una baja cualificación

Respecto a las áreas de intervención que recoge la Recomendación y que en definitiva vienen a coincidir con las áreas clásicas de intervención de las políticas activas de empleo en el conjunto de

los Estados miembros, lo cierto es que el informe pone de manifiesto como prácticamente la totalidad de los Estados miembros han venido desarrollando acciones o programas en las distintas áreas de intervención –si bien con excepciones en todas ellas– lo que pone de manifiesto una escasa innovación en el ámbito de la intervención, aspecto importantísimo a tener en cuenta y que no destaca el propio informe.

Si es necesario destacar antes de entrar a valorar el propio funcionamiento de la IEJ, como la Unión Europea dentro de sus propias competencias está apoyando en este periodo la propia ejecución por parte de los Estados miembros de los sistemas de garantía juvenil, sin perjuicio del apoyo recogido a través de la iniciativa de empleo juvenil que analizaremos con posterioridad.

Se destaca la importante ayuda realizada a través del banco europeo de inversiones a través de diversos programas, la red europea de los servicios públicos de empleo también ha contado entre sus prioridades la garantía juvenil, el establecimiento de una red nacional de coordinadores de garantía juvenil para los jóvenes permite reuniones anuales para el mejor funcionamiento de estos sistemas, entre otros

Respecto al instrumento financiero creado específicamente realizar acciones a favor de los jóvenes desempleados, tres años después se nos muestra la IEJ como un instrumento clave que ha permitido hacer operativo los sistemas nacionales de garantía juvenil en base a la Recomendación de 22 de abril, si bien el grado de utilización en el ámbito comunitario ha sido distinto, es decir, mientras países como España, Lituania o Polonia han utilizado la IEJ como fuente principal de financiación de las acciones de sus Sistemas –pensemos que en España hasta el 80% de todas las acciones dentro de su Sistema de Garantía Juvenil han sido financiadas a través de esta IEJ⁴³–, por contra otros Estados miembros la han utilizado como un complemento a financiaciones de otro tipo.

La mayoría de los Estados miembros han instrumentalizado la IEJ dentro de un programa operativo más amplio, es decir, el programa operativo dedicado al empleo juvenil realizando una combinación con recursos, como por ejemplo del FSE, con las lógicas excepciones, ya que Francia o Italia si han establecido su propio programa operativo dedicado a la IEJ.

Una vez establecido los programas operativos, la mayoría de las acciones desplegadas por los Estados miembros fueron llevadas a cabo por sus servicios públicos de empleo, lo que los ha convertido en los principales proveedores de las acciones, programas o actividades a financiadas a través de la IEJ y por ello de la Garantía Juvenil, un hecho a nuestro juicio positivo, que ha hecho «retener» el protagonismo de la intervención en actores públicos.

Por lo que respecta a las acciones elegibles y por lo tanto que están siendo objeto de financiación a través de esta IEJ no cabe sino reiterar lo que ya hemos puesto de manifiesto respecto a la garantía juvenil, es decir, encontramos acciones dirigidas a mejorar las opciones de autoempleo, contratación por cuenta ajena, apoyo al autoempleo o formación profesional de calidad, entre otras.

Más interesante –desde nuestro punto de vista– es observar el grado de ejecución financiera de esta IEJ y las dificultades que se han podido observar tanto en su puesta en marcha como en su posterior desarrollo. Dificultades que posiblemente están unidas a la programación de estos fondos en los dos primeros años del periodo de programación 2014-2020.

Es evidente que la puesta en marcha del marco financiero plurianual, es decir, el presupuesto comunitario, es un proceso complejo que implica en primer lugar la propia aprobación del marco jurídico de los fondos estructurales y de inversión –vía reglamentaria– a partir del cual los distintos Estados miembros tienen que sujetarse a estas normas jurídicas. Dichos reglamentos se aprueban a finales del año 2013.

El retraso en la elaboración de los programas operativos, con un proceso complejo de elaboración (adopción tardía de los actos jurídicos, introducción de la norma de liberación n+3, etc..⁴⁴), que implicaba la creación de las propias estructuras y procedimientos de gestión necesarias para el propio FSE y la IEJ fue uno de los motivos que ha dificultado la puesta en marcha de la IEJ, según se desprende de los documentación de trabajo que acompañan a la Comunicación de 4 de octubre, si bien es cierto que estos procesos o procedimientos no son nuevos y se exigen en todos los periodos de programación y para todos los fondos estructurales y de inversión, destacando el retraso de la práctica totalidad de los Estados miembros en la designación de sus autoridades de gestión (cuestión

ya resulta por todos ellos) y además y en particular la no utilización de un programa operativo específico para la IEJ sino que ésta se incluyó dentro de un programa operativo de empleo juvenil – como hemos dicho– son causa del retraso en la utilización de estos fondos.

A esta circunstancia se unió –estados como España, Italia o Portugal pusieron de manifiesto esta causa con insistencia– la escasa prefinanciación que recogía el [Reglamento 1303/2013, de 17 de diciembre](#), sobre los fondos estructurales y de inversión para los dos primeros años que variaba entre 1% o 1,5% y que era aplicable a la IEJ. Esta reclamación por parte de varios Estados llevo a la necesidad de modificar el citado [Reglamento](#) para establecer una prefinanciación del 30% (como ya citamos), lo que suponía un importante incremento en la prefinanciación.

Prefinanciación –que según se desprende del informe– no ha sido plenamente utilizada por algunos Estados miembros (entre ellos España, Reino Unido o Lituania), por diversos motivos: falta de aplicación de acciones, no presentación de solicitudes de gasto, o no haber designado su autoridad nacional de gestión, entre otras. Por ello estos Estados miembros deberán «devolver» esta prefinanciación⁴⁵⁾, sin perjuicio de que esta circunstancia no suponga la pérdida de los fondos que se podrán utilizar por el proceso normal de reembolso⁴⁶⁾.

Por estas circunstancias puestas de manifiesto es evidente que la ejecución de la IEJ en el año 2014 fue relativamente baja, si bien aumentó significativamente a partir del año 2015 y en especial en el año 2016. Muchos estados miembros ya han comprometido la totalidad de los recursos asignados a la IEJ, de hecho, a finales de julio de 2016 el coste de las operaciones con la condición de elegibles comunicadas era ya más de 4000 millones de euros que implicaba más de 73.400 operaciones seleccionadas a finales de julio de 2016⁴⁷⁾.

Por todo ello la ampliación de estos fondos de 1000 millones de euros, junto con otros 1000 millones de euros del FSE, como ya hemos puesto de manifiesto en apartados anteriores.

Los datos son positivos, como positiva es la existencia de la IEJ (sin perjuicio de valorar la adecuación de la cantidad) si bien se ponen de manifiesto ciertos retos cara a futuro en la ejecución de la IEJ⁴⁸⁾:

- La necesidad de que el tiempo de implementación de las acciones de la IEJ sean más cortos, sobre todo en comparación con las acciones financiadas por el FSE.
- Una capacidad insuficiente de algunos organismos intermedios para ejecutar las distintas acciones financiadas por la IEJ.
- Las dificultades de identificación del grupo social denominado NEET.
- Retrasos en la implementación de sistemas de control.

Como conclusión la existencia de esta IEJ es positiva, como un instrumento financiero que permite a los Estados miembros desarrollar acciones específicas en materia de empleo juvenil, si bien no podemos dejar de criticar la poca diligencia y capacidad de adaptación o incluso de compromiso político que muchos Estados han mostrado en la utilización de estos fondos y que además deberemos observar cómo se utilizan en los próximos años.

IV. BIBLIOGRAFÍA

CABASÉS PIQUÉ, M.^a A. y PARDELL VEÀ, A.: Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, Bomarzo, Albacete, 2014.

CRESPO, E. & SERRANO, A. (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1111-1124. Doi: 10/11144/Javerianan. UPSY12-4.ppee.

GOMIS DÍAZ, P.L.: «Consideraciones sobre la Estrategia Europea para el Empleo de Ámsterdam a Lisboa (junio de 1997 a marzo de 2000)», *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, ISSN 0019-977X, núm. 784, 2000, págs. 103-121.

HUNTINGTON, S.P.: *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Simon&Schuster, New York, 1996. Se utiliza la traducción al español de José Pedro Tosaus Abadía, *El choque de*

civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, Paidós Surcos I, Barcelona, 2005.

MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: «El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la estrategia europea del Empleo», Revista Papers, núm. 96, Vol.1, 2011, págs. 35-54.

MARTÍNEZ LÓPEZ, A., en «La influencia de las políticas activas de empleo en la transformación de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social», Portularia, vol. VIII, núm. 2, 2008, Universidad de Huelva, págs. 103-115.

MORATA, F.: «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea». En MORATA, F (ed.): Gobernanza multinivel en la Unión Europea, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 19-50.

PETERS, B.G. y PIERRE, J.: «¿Gobernanza sin gobierno?, replanteándose la administración pública». En CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (Coord.): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid, 2005, págs. 123-144.

ROJO TORRECILLA. ROJO TORRECILLAS, E.: «Un apunte a la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la garantía juvenil». Blog de Eduardo Rojo Torrecillas,

viernes, 26 de abril de 2013.

<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2013/04/un-apunte-la-recomendacion-del-consejo.html>

SANTOS ORTEGA, A.: «La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo: inseguridad laboral, paro e inserción». Cuaderno de Relaciones Laborales, núm. 1, 2003, págs. 107-128.

SANTOS ORTEGA, A. y SERRANO PASCUAL, A.: «El giro copernicano del desempleo actual», Cuaderno de Relaciones Laborales, 2006, núm. 2, págs. 1-19.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1

GARCIA RIOS, J.L.: *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2016, pág. 15.

2

ROMERO RODENAS, M.J.: Prólogo a la monografía *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2016.

3

SANTOS ORTEGA, A. y SERRANO PASCUAL, A.: «*El giro copernicano del desempleo actual*», Cuaderno de Relaciones Laborales, 2006, núm. 2, pág. 11.

4

COM (2016) 646 final.

5

GOMIS DÍAZ, P.L.: «*Consideraciones sobre la Estrategia Europea para el Empleo de Ámsterdam a Lisboa (junio de 1997 a marzo de 2000)*», Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, ISSN 0019-977X, núm. 784, 2000, pág. 108.

6

HUNTINGTON, S.P.: *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Simon&Schuster, New York, 1996. Se utiliza la traducción al español de José Pedro Tosaus Abadía, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós Surcos I, Barcelona, 2005, pág. 106.

7

http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-13-2_es.htm

8

COM (2013) 144 final.

9

 [Reglamento \(UE\) N.º 1304/2013](#), del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el  [Reglamento \(CE\) núm. 1081/2006 del Consejo](#). DOUE L 347/470, de 20 diciembre.

10

Si es cierto que en el  [artículo 16](#) del Reglamento del Fondo Social Europeo recoge la posibilidad de que «*Los Estados miembros podrán decidir, de acuerdo con la Comisión, que se asigne un importe no superior al 10% de los fondos de la Iniciativa de Empleo Juvenil a jóvenes que residan en las subregiones que registren altos niveles de desempleo juvenil y no estén incluidas entre las regiones NUTS de nivel 2*».

11

Orientaciones para la aplicación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil. Comisión Europea.

12

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/137649.pdf

13

Orientaciones para la aplicación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil. Comisión Europea, pág. 10.

14

Orientaciones para la aplicación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil. Comisión Europea, pág. 6.

15

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020». COM (2016) 603 final. Bruselas 14.9.2016.

16

Propuesta de [Reglamento \(UE\) 2015/779](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015 por el que se modifica el [Reglamento \(UE\) núm. 1304/2013](#) en lo que se refiere al importe de la prefinanciación inicial adicional abonada para los programas operativos apoyados por la Iniciativa de Empleo Juvenil. COM (2015) 46 final. Bruselas 4/2/2015.

17

CABASÉS PIQUÉ, M.^a A. y PARDELL VEÀ, A.: *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 89.

También la propia propuesta de la Recomendación realizada por la Comisión, pone de manifiesto como la base jurídica que la garantía juvenil es política de empleo y por ello encuadrable en el Título IX TFUE. Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. Bruselas 5.12.2012. COM (2012) 729 final.

18

La referencia al [artículo 292](#) del TFUE como base jurídica también ha sido señalada por ROJO TORRECILLA. ROJO TORRECILLAS, E.: «*Un apunte a la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la garantía juvenil*». Blog de Eduardo Rojo Torrecillas,

viernes, 26 de abril de 2013.

<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2013/04/un-apunte-la-recomendacion-del-consejo.html>

19

Punto 1 de la Recomendación del Consejo (2013/ C 120/01), de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. (Diario Oficial de la Unión Europea núm. C 120 26/04/2013 P. 0001-0006).

20

GARCÍA RÍOS, J.L.: *Una perspectiva europea y española del Sistema ...* op. cit., págs. 172-175.

21

CABASÉS PIQUÉ, M.^a A. y PARDELL VEÀ, A.: *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Bomarzo, Albacete, 2014, págs. 98-99.

22

Tribunal de Cuentas Europeo: «*Garantía Juvenil de la Unión Europea: se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*», núm. 3, 2015, <http://eca.europa.eu>. Observaciones 58 a 64.

23

Comisión Europea; «*Respuestas de la Comisión al informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo: Garantía Juvenil de la Unión Europea: se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*». Bruselas 23.3.2015. COM (2015) 143 final.

24

Recomendación del Consejo (2014/C88) de 10 de marzo sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas. (*Diario Oficial de la Unión Europea* núm. C 88, 27/03/2014 P. 0001-0004).

25

Declaración del Consejo sobre Alianza Europea para el Aprendizaje. Bruselas, 18.10.2013. 14986/13. <http://register.consilium.europa.eu/doc/sru?l=ES&f=ST%2014986%202013%20INIT>.

26

Recomendación del Parlamento y del Consejo (2009/C 155) de 18 de junio sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de calidad en la educación y formación profesional. (*Diario Oficial de la Unión Europea* N.º C 155, 08/07/2009 P. 0001-0009).

27

Anexo C del Documento Guía de Seguimiento y Evaluación del FSE por el que se establecen las definiciones para los indicadores comunes del FSE. Comisión Europea. DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Junio 2014. [http://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1764229/Doc+Gu%C3%ADa+Seg+y+Eval+de+Politica+Coh+FSE+14-20+\(junio+14\).pdf/5e451360-2a17-4e6f-ba5d-2547801459ed](http://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1764229/Doc+Gu%C3%ADa+Seg+y+Eval+de+Politica+Coh+FSE+14-20+(junio+14).pdf/5e451360-2a17-4e6f-ba5d-2547801459ed).

28

PETERS, B.G. y PIERRE, J.: «¿Gobernanza sin gobierno?, replanteándose la administración pública». En CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (Coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005, pág. 135.

29

MORATA, F.: «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea». En MORATA, F (ed.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 28.

30

Citados por Crespo, E. & Serrano, A. (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1111-1124. Doi: 10/11144/Javerianan. UPSY12-4.ppee, pág. 1117.

31

SANTOS ORTEGA, A.: «*La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo: inseguridad laboral, paro e inserción*». Cuaderno de Relaciones Laborales, núm. 1, 2003, pág.117.

32

Desde la doctrina encontramos diversos intentos de definición del término empleabilidad, por todos podemos citar la proporcionada por GRAZIER para quien la empleabilidad « *significa para los individuos (personas en búsqueda o mantenimiento del empleo) el hecho de poseer competencias dinámicas y actualizadas, y dar prueba de un comportamiento adecuado, voluntarioso y orientado en el sentido de las demandas que efectúa el mercado de trabajo*». Citada por MARTÍNEZ LÓPEZ, A., en «La influencia de las políticas activas de empleo en la transformación de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social», *Portularia*, vol. VIII, núm. 2, 2008, Universidad de Huelva, pág. 112.

33

SANTOS ORTEGA, A.: «*La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo: inseguridad laboral, paro e inserción*». Cuaderno de Relaciones Laborales, núm. 1, 2003, pág.112.

34

MARTÍNEZ LÓPEZ, A.: «El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la estrategia europea del Empleo», *Revista Papers*, núm., 96, Vol.1, 2011, págs. 35-54.

35

Sin perjuicio de que todos aquellos estados miembros que son beneficiarios de la iniciativa de empleo juvenil deban someter sus sistemas a una serie de requisitos recogidos en el  [reglamento del fondo social europeo](#) por ser precisamente beneficios de esta iniciativa de empleo.

36

Los datos recogidos en este apartado proceden de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones: «La Garantía Juvenil y

la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años». COM (2016) 646 final. Bruselas 4.10.2016, y de los documentos de trabajo que acompañan a dicha comunicación. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (Accompanying the document Communication). From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on. SWD (2016) 323 parts I-II.

37

COM (2016) 646 final, Bruselas 4.10.2016, y SWD (2016) 323 parts I-II. Strasbourg, 4.10.2016.

38

COM (2016) 646 final. 4.10.2016, pág. 9.

39

Periodo 2014-2015. COM (2016) 646 final. Bruselas 4.10.2016, pág. 11.

40

GARCÍA RÍOS, J.L.: *Una perspectiva europea y española del Sistema ...* op. cit., pág. 375.

41

COM (2016) 646 final. Bruselas 4.10.2016, pág. 12.

42

SWD (2016) 323 part I. Strasbourg, 4.10.2016, pág.23.

43

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones: «La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años». COM (2016) 646 final. Bruselas 4.10.2016, pág. 14.

44

COM (2016) 603 final. Bruselas 14.9.2016, pág. 6.

45

SWD (2016) 323 part I. Strasbourg, 4.10.2016, pág. 97.

Debemos recordar que la modificación introducida por el [Reglamento 2015/779 de 20 de mayo de 2015](#) por el que se modifica el [Reglamento 1304/2013](#) en lo que se refiere al importe de la prefinanciación inicial adicional abonada para los programas operativos apoyados por la Iniciativa de Empleo Juvenil, introducía un artículo 22 bis al citado [reglamento del FSE](#) y que suponía el aumento de la prefinanciación inicial de al IEJ del 1,5 al 30%, si bien en su apartado tercero se establecía que «*Si para el 23 de mayo de 2016, los Estados miembros no han presentado solicitudes de pagos intermedios en las que la contribución de la Unión con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil sea, como mínimo, igual al 50 % del importe de la prefinanciación inicial adicional, reembolsarán a la Comisión el importe total de la prefinanciación inicial adicional abonada de conformidad con el apartado 1. La contribución de la asignación específica para la Iniciativa de Empleo Juvenil al programa operativo de que se trate no se verá afectada por este reembolso*». [Artículo 1](#) del Reglamento 2015/779 de 20 de mayo de 2015 por el que se modifica el [Reglamento 1304/2013](#) en lo que se refiere al importe de la prefinanciación inicial adicional abonada para los programas operativos apoyados por la Iniciativa de Empleo Juvenil. DOUE 21.5.2015

SWD (2016) 323 part I. Strasbourg, 4.10.2016, pág. 95.

SWD (2016) 323 part I. Strasbourg, 4.10.2016, pág. 98.

El presente estudio se inserta en el marco del proyecto de investigación POII2014-006-P «La influencia de la crisis económica en la regulación jurídica del trabajo: modelos y pautas de regulación. La reciente reforma laboral».