

# L'APLICACIÓ DE LA GARANTIA JUVENIL A CATALUNYA

**Agnès Pardell Veà**

Catedràtica de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Lleida

**M. Àngels Cabasés Piqué**

Professora titular d'Economia Aplicada de la Universitat de Lleida

SUMARI: 1. Presentació. – 2. La garantia juvenil. – 2.1. Concepte i col·lectiu al qual s'adreça. – 2.2. Finançament. – 3. La implantació a Espanya de la garantia juvenil. – 3.1. Estratègia d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016. – 3.2. Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil. – 3.3. La recentralització de competències en l'aplicació de la garantia juvenil a partir de la Llei 18/2014. – 4. L'aplicació de la garantia juvenil a Catalunya – 4.1. La Resolució 301/X del Parlament de Catalunya i el pla Inserjoves. – 4.2. Estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020: finançament i característiques. – 5. Reflexions finals. – Bibliografia. – *Resum – Resumen – Abstract.*

---

## 1. Presentació

En els darrers anys, la desocupació juvenil forma part de la preocupació dels organismes internacionals i comunitaris, atès l'alarmant impacte de la crisi econòmica i financera sobre les persones joves.<sup>1</sup> L'any 2013, a Espanya la taxa d'atur juvenil (nois i noies de més de 16 anys i menys de 25) era del 55,5%,<sup>2</sup> xifra que duplicava la de la Unió Europea (UE), i a Catalunya, tot i ser lleugerament inferior, també duplicava la taxa

---

*Article rebut el 19/12/2014; acceptat el 02/03/2015.*

1. OIT, (1) *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*. Resolució i conclusions de la 101a reunió de la Conferència Internacional del Treball, 2012. (2) *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013. Una generación en peligro, 2013*. OCDE, *Panorama de la Educación 2013 sobre España, 2013*. Unió Europea, *Propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo relativa al establecimiento de la Garantía Juvenil*. COM (2012) 729 final de 5 de desembre de 2012.

2. Dades facilitades per Eurostat al desembre de 2014.

d'atur general catalana, amb un 50,2%. En aquest context cal situar la Recomanació del Consell sobre l'establiment d'una Garantia Juvenil (a partir d'ara Recomanació sobre Garantia Juvenil), aprovada en el Consell de 22 d'abril de 2013<sup>3</sup> i adreçada a les persones joves de més de 16 anys i menys de 25, amb la finalitat de "garantir-los" una feina o una formació en el termini de quatre mesos a partir que entrin en situació d'atur o finalitzin els seus estudis i/o formació.

Per la seva part, el Govern espanyol, després d'haver realitzat el 2012 una reforma laboral que va afectar, entre d'altres, l'accés a l'ocupació i la contractació laboral,<sup>4</sup> va presentar, al mes de març de 2013, l'Estratègia d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016 (EEEJ 2013-2016), que conté cent mesures per afavorir la inserció laboral de les persones joves, ja sigui per compte d'altri o per mitjà de l'emprenedoria, de les quals quinze són mesures de xoc i van ser desenvolupades en la Llei 11/2013, de 26 de juliol.<sup>5</sup> Fou una Estratègia que s'elaborà en el marc de les recomanacions i iniciatives de la UE i que concreta, en part, els objectius i els plantejaments de la garantia juvenil proposada pel Consell Europeu.

Posteriorment, el Consell de Ministres de 20 de desembre de 2013 va aprovar el Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil a Espanya (PNIGJE),<sup>6</sup> que recorda en la seva introducció que Espanya és un dels estats que té accés als fons de la UE procedents de la Iniciativa sobre ocupació juvenil<sup>7</sup> perquè té més del 25% d'atur juvenil. El Pla subratlla la importància de la coordinació entre els serveis públics d'ocupació i els sistemes educatius i, alhora, també els serveis socials,

3. *Diari Oficial de la Unió Europea* C120/1, de 26 d'abril de 2013.

4. La reforma laboral de 2012 (Reial decret Llei 3/2012 i Llei 3/2012) és una reforma ideològica i política tributària de les exigències de la Unió Europea. Amb aquesta reforma es produeix un canvi en el model de relacions laborals construït al llarg de trenta anys de diàleg i concertació social. Amb la reforma, el Govern del PP perpetua per a les persones joves un model basat en la temporalitat, la inseguretat i la precarietat laboral. Cabasés, M.A. i Pardell, A. *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. ¡Otro futuro es posible para las personas jóvenes!*, Editorial Bonarzo, octubre de 2014, p. 35.

5. Llei 11/2013 de 26 de juliol, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement (BOE de 27 de juliol). Aquesta Llei va convalidar el Reial decret Llei 4/2013 de 22 de febrer (BOE de 23 de febrer).

6. Consell de Ministres de 20 de desembre de 2013. Vegeu [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2013/refc20131220.htm#GarantiaJuvenil](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20131220.htm#GarantiaJuvenil).

7. COM (2013) 144 final, de 12 de març de 2013.

les administracions locals i els agents socials. Des del punt de vista competencial convé destacar que les comunitats autònomes (CA) ja van tenir l'oportunitat de pronunciar-se respecte a aquest Pla en la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals, dos dies abans, el 18 de desembre de 2013.<sup>8</sup>

A Catalunya, el Govern de la Generalitat, el mes de setembre de 2013, va aprovar el pla *Inserjoves*, que conté un conjunt de mesures que seran el preàmbul de l'aplicació de la garantia juvenil. Cal tenir present que la situació laboral de la joventut catalana és deutora, en part, dels drets (articles 40.4 i 42.2) i de les competències que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) en polítiques de joventut (article 142) i en matèria de treball i relacions laborals (article 170). I en aquest marc competencial, un any més tard el consell de direcció del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) va aprovar les *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020* (GJ 2014-2020).

L'objectiu principal d'aquest treball és analitzar si les mesures de transposició de la Recomanació sobre Garantia Juvenil adoptades per la Generalitat de Catalunya configuren un model específic i diferenciat del model estatal d'implantació de la garantia juvenil, atenent el marc competencial de Catalunya –cal assenyalar que la Unió Europea instà els estats membres a implementar la garantia juvenil d'acord amb les circumstàncies nacionals, regionals i locals–, o bé, al contrari, si la supraterritorialitat pròpia d'aquesta Recomanació europea comporta, a través de la regulació del Sistema Nacional de Garantia Juvenil (SNGJ) realitzada en la Llei 18/2014, un desapoderament de les competències d'execució de la Generalitat a favor de l'Estat, i una recentralització d'aquestes competències a partir de la creació d'un fitxer "únic" i d'una llista "única", l'admissió a la qual de la persona jove marca l'inici de les actuacions previstes en les *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020*.

## 2. La garantia juvenil

Els països nòrdics (Dinamarca, Finlàndia i Suècia) foren pioners, a finals del segle xx, a posar en marxa iniciatives i polítiques adreçades a donar resposta a la problemàtica de l'atur juvenil, no només centrades en

el sistema educatiu, sinó que varen anar més enllà plantejant actuacions que incidien directament en el mercat de treball. Per exemple, a Dinamarca els destinataris foren joves menors de 30 anys en atur i sense accés a aquest subsidi, i les actuacions se centraven en formació i educació. A Finlàndia s'adreçaven a joves menors de 25 anys o acabats de llicenciar menors de 30 anys i desocupats, presentant-los una oferta de treball en un termini de tres mesos des de la seva entrada a la llista d'atur o des de la seva sortida del sistema educatiu, i també incloïen programes educatius personalitzats segons el perfil del jove.<sup>9</sup> La seva experiència ha estat determinant per dissenyar la proposta europea de garantia juvenil.

## 2.1. Concepte i col·lectiu al qual s'adreça

D'entrada cal afirmar que la garantia juvenil no constitueix una garantia d'ocupació, sinó que és una iniciativa comunitària que tracta de garantir que totes les persones joves de més de 16 anys i menys de 25 que ni treballen, ni estudien, ni segueixen una formació (NOEF)<sup>10</sup> rebin una oferta d'ocupació de qualitat, educació contínua, formació d'aprenent o facin un període de pràctiques en un termini de quatre mesos després d'acabar l'educació formal o quedar aturades.<sup>11</sup>

La Recomanació sobre Garantia Juvenil fa especial èmfasi en la necessitat d'integrar les persones joves en el mercat laboral, i en particular les que no treballen ni estudien ni es formen (joves NOEF), moltes de les quals no han superat l'educació secundària o bé han abandonat els estudis i la formació. A més, en la Recomanació es crida l'atenció sobre l'existència d'un nombre creixent de persones joves que no busquen ocupació de forma activa.

En aquest treball es considera que les persones joves NOEF menors de 25 anys són aquelles que no treballen ni es formen, i dins de la primera categoria cal fer una nova distinció: aquelles que no treballen i cerquen ocupació activament (desocupades segons l'EPA), i les que

---

9. Vegeu *Una Garantía Juvenil para Europa. Hacia una política juvenil basada en los derechos*. Brussel·les, Foro Europeo de la Juventud, 2012, p. 9 i 10. La garantia juvenil va ser impulsada en el marc de la UE per la Confederació Europea de Sindicats i el Fòrum Europeu de la Joventut.

10. NOEF és l'acrònim de "no està ocupat, no estudia i no es forma".

11. Recomanació del Consell de 22 d'abril de 2013 sobre l'establiment de la Garantia Juvenil. *Diari Oficial de la Unió Europea* C120/1, de 26 d'abril de 2013.

no en busquen (inactives segons l'EPA). En síntesi, dins del concepte NOEF es distingeixen les categories següents:

- Persones joves que no treballen ni estudien però busquen ocupació.
- Persones joves que no treballen ni estudien ni busquen ocupació.

A partir de les dades que facilita la Statistical Office of the European Communities (Eurostat), l'any 2013 Espanya presentava una taxa de joves NOEF del 18,6%,<sup>12</sup> com s'observa en la taula 1, una taxa que només superen Itàlia (22,2%), Bulgària (21,6%) i Grècia (20,6%). Aquest darrer és el país on més s'ha incrementat aquest col·lectiu des del 2007 (un 9,1%), seguit d'Espanya, que ha passat del 12% abans d'iniciar-se la crisi al 18,6% el 2013, és a dir, ha augmentat el percentatge 6,6 punts. Per la seva part, Catalunya ha passat del 12,9% al 20,7%. La comparativa posa de manifest que el nivell de desocupació de les persones joves no es deu exclusivament a la crisi actual, ja que el 2007 Espanya tenia una taxa d'atur juvenil del 18,1%.

**Taula 1. Taxa d'atur juvenil (2007 i 2013)**

			UE-28	Espanya	Catalunya
2007	Taxa d'atur	De 16 a 24 anys	15,6	18,1	13,4
		De 16 a 29 anys	12,1	12,9	9,1
	Taxa d'atur de llarga durada (més de 12 mesos)	De 16 a 29 anys	3,7	1,5	0,7
	Taxa de NEET (NOEF)	De 16 a 24 anys	10,9	12,0	12,9
2013	Taxa d'atur	De 16 a 24 anys	23,5	55,5	50,2
		De 16 a 29 anys	18,8	42,4	37,4
	Taxa d'atur de llarga durada (més de 12 mesos)	De 16 a 29 anys	7,1	17,8	15,9
	Taxa de NEET (NOEF)	De 16 a 24 anys	13,0	18,6	20,7

Font: Eurostat (data de consulta: 08/10/2014)

La Recomanació sobre Garantia Juvenil planteja una primera qüestió relacionada amb l'edat màxima d'aplicació de les mesures que

se'n deriven. En aquest sentit, la delimitació del col·lectiu beneficiari de la garantia juvenil fou objecte de debat en les diferents instàncies comunitàries des del mateix moment del seu disseny, i finalment l'edat màxima es fixà en 25 anys.<sup>13</sup>

Una segona qüestió fa referència al moment a partir del qual s'ha d'iniciar el còmput del període màxim de quatre mesos per donar compliment a la Recomanació sobre Garantia Juvenil i quin organisme ha de realitzar el control i seguiment de la seva aplicació. Respecte a això, el Consell instà els estats membres que iniciessin el còmput en el moment que la persona jove quedés en situació d'atur o finalitzés l'educació formal, i també recomanà la creació d'un registre específic al servei d'ocupació. En definitiva, són els estats els que es responsabilitzen de donar compliment a la Recomanació i de presentar el pla corresponent, i en concret, de determinar com es detecta el col·lectiu de joves NOEF que no figuren en cap registre dels serveis d'ocupació i el moment a partir del qual s'inicia el còmput dels quatre mesos.

## 2.2. Finançament

La Recomanació sobre Garantia Juvenil assenjala que es destinaran fons estructurals de la UE a la integració dels joves NOEF en el mercat de treball i a donar suport als joves emprenedors. A més, indica que cal fer un ús òptim dels instruments de la política de cohesió del període 2014-2020 per tal de donar suport a la implementació de la garantia juvenil.

En aquest sentit, el Consell Europeu de 7 i 8 de febrer de 2013 va fixar el pressupost de la UE per al període 2014-2020, el Marc financer pluriennal 2014-2020 (MFP 2014-2020), que inclou la Iniciativa sobre ocupació juvenil,<sup>14</sup> dotada amb un pressupost de 6.000 milions d'euros

---

13. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*. COM (2013) 477 final, de 19 de juny de 2013. El Parlament Europeu va considerar que la garantia juvenil havia d'arribar fins als 30 anys i incloure aquelles persones joves graduades recentment. En el mateix sentit, el Comitè de les Regions, en la Resolució de l'1 de febrer de 2012, va debatre ampliar-la als nous titulats fins als 30 anys, amb mesures sobre ocupació i realització de pràctiques. Aquestes propostes varen topiar amb el mur pressupostari europeu, atès que si s'acceptaven es reduïa a més de la meitat l'aportació per càpita prevista, que passaria de 1.360 euros a 560 euros, cosa que faria ineficax la garantia juvenil en els termes proposats.

14. COM (2013) 144 final, de 12 de març de 2013.

per a un període de set anys i oberta a totes les regions amb una taxa d'atur juvenil superior al 25%.

Espanya disposarà d'un total de 1.887 milions d'euros, en termes corrents, que suposen un 31,5% del total dels 6.000 milions d'euros que la UE destina a la garantia juvenil. D'aquests, 943,5 milions d'euros procedeixen de la línia pressupostària específica per a l'ocupació juvenil que figura en el MFP 2014-2020, i la resta, 943,5 milions d'euros, procedeixen de la inversió específica del FSE (Fons Social Europeu). L'activació de la Iniciativa sobre ocupació juvenil obliga que s'acoti el col·lectiu de les persones joves destinatàries de la garantia juvenil (menors de 25 anys) i que es concentrin obligatòriament els 1.887 milions d'euros en el període 2014-2015.

D'aquesta quantitat, Espanya rebrà un prefinançament de l'1%, i en conseqüència haurà d'anticipar el 99% restant per executar les actuacions previstes en compliment de l'aplicació de la garantia juvenil, i només podran acollir-se a cofinançament actuacions finalitzades i pagades, una vegada conclòs el procés de verificació i certificació de la despesa.<sup>15</sup> Davant d'aquesta situació, Espanya haurà de compatibilitzar el compliment del dèficit públic amb l'avançament d'uns recursos no pressupostats.<sup>16</sup> I el retard que s'ha produït en l'establiment del fitxer únic (octubre de 2014), a partir del qual s'han d'inscriure les futures persones joves destinatàries de la garantia juvenil, planteja dubtes respecte a quines seran les actuacions que es finançaran a càrrec dels fons europeus durant l'any 2014.

### **3. La implantació a Espanya de la garantia juvenil**

L'any 2011 fou aprovada l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014,<sup>17</sup> que recollia un conjunt de mesures d'orientació, ocupació i formació adreçades a millorar la possibilitat d'accedir a l'ocupació per compte aliè o propi de les persones desocupades, al manteniment de l'ocupació i a la promoció professional de les persones ocupades i al foment

15. Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil, p. 16-20.

16. La UE ha denegat que Espanya rebi abans els fons i que no computin per a la determinació dels objectius d'estabilitat pressupostària en el marc del procediment de dèficit excessiu (nota de premsa del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social de 20 de desembre de 2013, <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2117>).

17. El Reial decret 1542/2011, de 31 d'octubre, aprovà l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014.

de l'esperit empresarial i de l'economia social. És una estratègia de caràcter general no adreçada específicament als joves, i per tal de donar compliment a la Recomanació sobre Garantia Juvenil Espanya estava obligada a elaborar un pla específic que finalment aprovà el 20 de desembre de 2013: el Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil a Espanya (PNIGJ).

### **3.1. Estratègia d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016**

Al febrer de 2013, amb l'aprovació de l'Estratègia d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016 (EEEJ 13-16), s'adopten un conjunt de mesures adreçades, en particular, a les persones joves menors de 30 anys amb l'objectiu de:

- a) Millorar l'ocupabilitat de les persones joves a través de l'educació, la formació, el coneixement d'idiomes estrangers i de les tecnologies de la informació.
- b) Fomentar l'emprenedoria.
- c) Millorar la intermediació per tal de facilitar l'accés a un lloc de treball.
- d) Estimular la contractació de persones joves mitjançant incentius.

Aquesta EEEJ 13-16 conté 100 mesures, 85 destinades a adoptar-se a mitjà i llarg termini, i les 15 restants, a implantar-se amb caràcter d'urgència i focalitzades a facilitar l'accés de les persones joves a una ocupació o a l'autoocupació. Les mesures es van desenvolupar mitjançant el Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, i la seva homònima, la Llei 11/2013, de 26 de juliol, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació, i es poden agrupar en dos grans blocs: a) mesures de foment de l'emprenedoria i l'autoocupació i b) estímuls a la contractació.

#### **a) Mesures de foment de l'emprenedoria i l'autoocupació**

El primer bloc conté: tarifa plana per a joves autònoms (article 1); compatibilitat de la percepció de la prestació per desocupació quan ho estableixi un programa de foment de l'ocupació (article 2); compatibilitat de la percepció de la prestació per desocupació amb l'inici d'una activitat per compte propi (article 3); ampliació de les possibilitats d'aplicació de la capitalització per desocupació (article 4); millora de



la xarxa de protecció dels autònoms i segona oportunitat –represa del cobrament de la prestació per desocupació després d’haver realitzat una activitat per compte propi– (article 5); contracte de generacions amb incentius a la contractació de nous projectes d’emprenedoria jove (article 11), i incentius a la incorporació de joves a entitats d’economia social (article 14).

De l’anàlisi del conjunt d’aquestes mesures es desprèn que el Govern deriva les persones joves cap a l’emprenedoria i confia a aquesta el descens de la taxa d’atur juvenil, en lloc de fomentar una alternativa de canvi de model econòmic basat en l’aprofitament de les capacitats intel·lectuals i les competències de les persones joves.<sup>18</sup> A més, amb la tarifa plana es redueixen els ingressos de la Tresoreria de la Seguretat Social i es dubta del seu efecte multiplicador creador d’ocupació, ja que el jove emprenedor no pot contractar treballadors al seu càrrec si vol ser beneficiari d’aquesta tarifa. Per la seva banda, les mesures de capitalització i compatibilització de la prestació d’atur tenen un efecte molt limitat si es té en compte el nombre de persones joves beneficiàries.<sup>19</sup>

## **b) Estímul a la contractació**

El segon bloc de la Llei 11/2013 es dedica als estímuls a la contractació: contractació a temps parcial amb vinculació formativa (article 9); contractació indefinida d’un jove per microempreses i empresaris autònoms (article 10); primera ocupació jove (article 12) i incentius al contracte en pràctiques per la primera ocupació (article 13).

Alguns d’aquests estímuls a la contractació són més propis del passat, ja que s’utilitzen un cop més les reduccions i les bonificacions a la Seguretat Social com a mesures de foment de l’ocupació, que en general són d’efecte limitat i es poden aplicar a la contractació a temps parcial. La novetat rau en la introducció de “submodalitats contractuals” destinades en exclusiva a les persones joves, com la primera ocupació jove o les pràctiques per a la primera ocupació, que poden contribuir a reduir la taxa de desocupació juvenil, però que no garan-

---

18. Per altra part, la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, continua amb la mateixa línia de foment de l’emprenedoria que la Llei 11/2013.

19. S’observa que les persones joves aturades menors de 25 anys registrades el 2013 representaven el 3% del total d’aturats del seu col·lectiu, segons dades del SEPE.

teixen una estabilitat en el lloc de treball ni uns ingressos suficients per iniciar un projecte de vida independent. En cap cas es crea ocupació neta, sinó que s'afavoreix el repartiment de l'ocupació existent mitjançant la rotació de treballadors joves en el mercat de treball.

Des de la Llei 3/2012, passant per la Llei 11/2013 i les següents novetats de la normativa laboral, s'assisteix a un procés de dilatació en el temps de la consolidació laboral de les persones joves a l'empresa, i s'incrementa la inseguretat i la sensació de vulnerabilitat per part d'aquestes.<sup>20</sup> I una mostra d'aquestes afirmacions és que, al principi de l'any 2013, el 60,7% de les persones joves assalariades ho eren amb un contracte temporal, xifra que s'ha incrementat fins al 69,3% al final de l'any 2014. D'aquests contractes temporals, el 45,9% tenien una durada inferior a un any, i a finals de l'any 2014 aquest percentatge és del 52,2%.<sup>21</sup> Pel que fa als salaris, segons dades procedents de l'Agència Tributària,<sup>22</sup> el sou mitjà dels perceptors de salaris de més de 25 anys era, l'any 2013, 3,2 vegades superior al de les persones més joves, i des del 2008 la reducció del salari mitjà dels joves menors de 25 anys ha estat 2,5 vegades més gran que la resta.

### 3.2. Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil

El Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil (PNIGJ), aprovat en el Consell de Ministres de 20 de desembre de 2013, defineix la garantia juvenil en els termes següents:

La Garantía Juvenil presentará un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pueden contribuir a facilitar la mejora de la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, de forma que, tras el periodo de implantación:

— Se esté en disposición de ofrecer a los jóvenes menores de 25 años que ni trabajen ni reciban formación que soliciten, por los medios puestos al efecto, atención de la Garantía Juvenil, una buena oferta de empleo o acción formativa, educativa, de formación profesional continua, de aprendizaje o prácticas, antes de los cuatro meses desde la solicitud y, en todo caso, una vez que se

20. Serracant, Pau (coord.), *Enquesta a la joventut de Catalunya 2012*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, p. 118-119.

21. Dades procedents de l'EPA, quart trimestre de l'any 2014.

22. L'estadística *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias* és una recerca de caràcter censal basada en la relació de perceptors de salaris, pensions i prestacions per atur que presenten els ocupadors mitjançant la declaració anual de retencions i ingressos a compte sobre rendiments del treball (model 190).

completan los trámites de comprobación de la información aportada y, en su caso, de finalización del perfil del solicitante.

— Se disponga de medidas o programas de actuación complementarias dirigidas a los jóvenes menores de 25 años que no estudian ni trabajan y se encuentran más alejados del mercado de trabajo, promoviendo su activación en colaboración con las entidades y agentes implicados.

En el segon paràgraf es constata que cal adoptar mesures complementàries adreçades a les persones joves NOEF que no estan inscrites en cap registre. Des d'Europa s'insisteix que la garantia juvenil ha d'arribar a totes les persones joves, i que és necessari establir mecanismes públics per atreure-les al circuit de les mesures que s'ofereixin. Si es tenen en compte les fases que dissenya el PNIGJ, es pot afirmar que no s'ha previst com captar i atreure aquelles persones joves en situació de risc i que han renunciat a la recerca d'una ocupació a través dels serveis públics (oficines de treball). Per aquest motiu seria necessari introduir una "fase prèvia de captació" amb aquesta finalitat,<sup>23</sup> en la qual seria fonamental la implicació i la participació de les organitzacions juvenils, de les corporacions locals i dels centres educatius mitjançant una aliança territorial que fes possible que totes les persones joves puguin participar i ser beneficiàries del SNGJ.<sup>24</sup>

En referència al termini dels quatre mesos que figura en el mateix segon paràgraf, s'ha de posar de relleu que la implementació que es durà a terme, posteriorment, introdueix canvis pel que fa al còmput d'aquest termini, com es posa de manifest en els apartats següents, perquè s'afegeixen requisits previs per ser beneficiari d'una acció de garantia juvenil, cosa que comporta un retard en el seu gaudi. No es comprèn que el Govern espanyol introdueixi més condicions addicionals davant d'una situació de preemtorietat dels NOEF.

El Programa operatiu d'ocupació juvenil (POEJ), eix central del PNIGJ, és l'instrument que permet implementar el SNGJ i que n'assegura la integració en els programes cofinançats per la UE. Les característiques més destacades del programa són establir: a) un horitzó temporal 2014-2020; b) un públic objectiu (persones joves de més de 16 anys i menys de 25 que es trobin desocupades, que no participin en activitats d'educació ni formació, amb independència del nivell

23. Vegeu Cabasés, M. A., i Pardell, A. *Una visión...*, p. 144.

24. El punt 7 de la Recomanació del Consell sobre l'establiment de la Garantia Juvenil insta "els estats que vetllin perquè tots els interlocutors socials en tots els àmbits participin activament en el disseny i l'aplicació de les polítiques adreçades als joves".

d'educació assolit); c) actuacions, les incloses en l'EEEJ 13-16, més les del catàleg del programa; d) una assignació financera de 1.887 milions d'euros entre 2014 i 2015; e) eixos prioritaris, com el foment de l'ocupació sostenible i de qualitat, la mobilitat laboral i la integració sostenible en el mercat de treball, i f) els organismes participants en la gestió.<sup>25</sup>

El catàleg conté 85 mesures, que s'afegeixen a les 15 que es van implantar a partir de la Llei 11/2013 i s'agrupen al voltant de quatre línies d'actuació (taules 2 a 5): 1) millora de la intermediació; 2) millora de l'ocupabilitat; 3) estímuls a la contractació, i 4) incentius a l'emprenedoria.

**Taula 2. Catàleg de mesures de la línia d'actuació «Millora de la intermediació»**

Accions	Origen de les accions
1. Accions d'orientació professional, informació laboral i acompanyament en la recerca d'ocupació	EEEJ 13-16 Mesura 60
2. Modernització dels serveis públics d'ocupació (SEPE) <sup>26</sup>	EEEJ 13-16 Mesura 49-56-57 i 68
3. Portal únic d'ocupació i autoocupació	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 11
4. Actuacions amb agències de col·locació	EEEJ 13-16 Mesura 85
5. Programes de mobilitat	EEEJ 13-16 Mesura 64
6. Programes d'intermediació educació-ocupació	EEEJ 13-16 Mesura 59

Font: Elaboració pròpia a partir del PNIGJ

**Taula 3. Catàleg de mesures de la línia d'actuació «Millora de l'ocupabilitat»**

Accions	Origen de les accions
1. Programa «Segona oportunitat»	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 2
2. Formació amb compromís de contractació	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 1

25. El desplegament del POEJ va ser objecte de debat al Ple del Congrés dels Diputats de 10 de desembre de 2014 a través d'una pregunta formulada del Grup Parlamentari Socialista. Vegeu [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-247.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-247.PDF).

26. Les despeses de la modernització van a càrrec del FSE, que inclou la recapacitació del personal encarregat específicament de l'atenció adreçada a les persones joves.

Accions	Origen de les accions
3. Formació, especialment en idiomes i tecnologies de la informació i les comunicacions	EEEJ 13-16 Mesures 27 a 31
4. Pràctiques no laborals en empreses <sup>27</sup>	EEEJ 13-16 Mesura 25
5. Impuls de la formació professional dual a través del contracte per a la formació i l'aprenentatge	EEEJ 13-16 Mesura 11
6. Impuls a la formació professional des de l'àmbit educatiu	EEEJ 13-16 Mesures 12-13-19-20 i 22
7. Formació per a l'obtenció de certificats de professionalitat	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 1
8. Avaluació i acreditació de les competències professionals adquirides per l'experiència laboral i per vies no formals de formació	EEEJ 13-16 Mesura 19
9. Programa Escola taller i cases d'oficis	EEEJ 13-16 Mesura 15

Font: Elaboració pròpia a partir del PNIGJ

**Taula 4. Catàleg de mesures de la línia d'actuació «Estímuls a la contractació»**

Accions	Origen de les accions
1. Cotitzacions socials: reduccions i bonificacions en les quotes de la Seguretat Social de fins al 100%.	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesures 12-13-14-15-9 i 10
2. Ajudes a l'ocupació per la contractació de joves durant un període superior a sis mesos	Novetat
3. Altres incentius a la contractació	EEEJ 13-16 Mesura 48

Font: Elaboració pròpia a partir del PNIGJ

**Taula 5. Catàleg de mesures de la línia d'actuació «Incentius a l'emprenedoria»**

Accions	Origen de les accions
1. Tarifa plana per a autònoms	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 3
2. Compatibilització de la prestació per desocupació i l'inici d'una activitat emprenedora	EEEJ / Mesura de xoc Mesura 4
3. Capitalització de la prestació per desocupació	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 5

Accions	Origen de les accions
4. Segona oportunitat	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 7
5. Foment de la cultura emprenedora	EEEJ 13-16 Mesura 10
6. Oficines de referència	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc Mesura 8

Font: Elaboració pròpia a partir del PNIGJ

El paper de les CA en el disseny del PNIGJ s'ha articulat a través de la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals, instrument general de col·laboració, coordinació i cooperació entre l'Administració de l'Estat i les administracions de les CA en matèria de política d'ocupació.<sup>28</sup> En concret, han participat en els aspectes següents:

- Procés de consulta i participació en el disseny del PNIGJ.
- Procediment de gestió i aplicació de la garantia juvenil: determinació dels beneficiaris en tot el territori, establiment d'una llista de demanda única, contingut mínim del perfil bàsic dels candidats i desenvolupament del catàleg de mesures i actuacions.
- Millora de la intermediació i modernització dels serveis públics.
- Agències de col·locació: acord marc.
- Grup tècnic de seguiment del sistema de garantia juvenil.
- Repartiment dels fons europeus procedents de la Iniciativa d'ocupació juvenil.

La Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals de 18 de desembre de 2013 es va pronunciar sobre el finançament del PNIGJ, la seva distribució entre les CA i el procediment de gestió i aplicació de la garantia juvenil. Aquest procediment ha de permetre la determinació dels beneficiaris de tot el territori, així com l'establiment d'una llista única de demandants i el contingut mínim del perfil bàsic dels candidats per tal d'aplicar les mesures previstes en el PNIGJ, dins del termini dels quatre mesos fixats en la Recomanació europea. ¿Mitjançant el disseny de les fases del PNIGJ amb un sistema telemàtic específic que configura una llista única s'està davant d'un procediment de recen-

28. Article 7.a) de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació. Text consolidat de l'última modificació: 17 d'octubre de 2014.

tralizació de competències a favor de l'Estat amb el vistiplau de les CA? Aquesta pregunta tindrà la seva resposta en l'anàlisi de la Llei 18/2014, que crea el fitxer del SNGJ, a partir del qual es configura la llista única dels beneficiaris.

Es constata que una conferència sectorial que s'ha concebut com un instrument que hauria de vetllar per la coordinació en l'aplicació de les polítiques públiques d'ocupació pot esdevenir l'instrument que serveixi per justificar la possible recentralització de competències a favor de l'Administració de l'Estat. És a dir, s'utilitza la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de facultats executives a un òrgan estatal en un àmbit en què les competències han de correspondre a les CA d'acord amb l'article 149.7 de la CE.<sup>29</sup> En aquest sentit, cal tenir present la STC 194/2011, que, en estimar un conflicte de competències basat en la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives a l'Estat en matèria laboral, assenyala que "solo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida (FJ 5)".

En definitiva, i segons el vot particular formulat pel magistrat Luis Ignacio Ortega Álvarez respecte de la sentència dictada en el recurs d'inconstitucionalitat número 1763-2004,<sup>30</sup> la coordinació no implica l'assumpció de competències executives, ans al contrari, hauria d'implicar l'exercici d'un poder de direcció sobre activitats realitzades per altres i no pel mateix ens que coordina. Tot recordant la STC 194/2004:

No es propio de la potestad coordinadora del Estado el establecimiento de unos mecanismos de coordinación que le otorgan competencias de gestión de las que carece, pues ya hemos dicho que la coordinación consiste en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, pero ello debe realizarse de modo que en dicha integración cada parte realice las funciones para las que está constitucionalmente habilitado (FJ 13).

29. STC 27/2014, de 13 de febrer. BOE d'11 de març de 2014.

30. STC 22/2014, de 13 de febrer. BOE d'11 de març de 2014.

### 3.3. La recentralització de competències en l'aplicació de la garantia juvenil a partir de la Llei 18/2014

El capítol I del títol IV de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, estableix el règim d'implantació del SNGJ. Cal recordar que en el programa de treball del PNIGJ s'establia el calendari d'execució del pla, i en concret es preveia la posada en funcionament del sistema d'informació i la base de dades única de la garantia juvenil el mes de juny de 2014. Va ser el Reial decret llei 8/2014, convertit en la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, que ho va regular.

La Llei 18/2014 estableix (article 88), per una part, quins són els subjectes que participen en el SNGJ (Administració general de l'Estat, CA, entitats de l'Administració local i subjectes i entitats que actuen en l'àmbit privat), i per altra part, el perfil de les persones joves destinatàries de la garantia juvenil: majors de 16 anys i menors de 25, o menors de 30 anys en el cas de tenir una discapacitat igual o superior al 33%.

La Llei 18/2014 no ha introduït cap modificació en aquest article respecte al Reial decret llei 8/2014 i manté al mateix nivell com a subjectes que participen en el SNGJ les administracions que tenen competències en la matèria –l'Administració general de l'Estat i les administracions de les CA– juntament amb l'Administració local, que no hi té competències reconegudes. Altrament, en el mateix precepte s'al·ludeix als subjectes i entitats que actuen en l'àmbit privat, sense identificar-los, i alhora també es fa esment de les persones joves destinatàries o beneficiàries del sistema.<sup>31</sup>

Cal recordar que la Recomanació sobre Garantia Juvenil, en tractar sobre l'adopció dels enfocaments basats en l'associació, assenyala que "quan des d'un punt de vista constitucional un Estat membre no pugui determinar una única autoritat pública s'identificaran les autoritats públiques pertinents".<sup>32</sup> En el mateix punt de la Recomanació sobre garantia juvenil s'afegeix que s'haurà de mantenir "el menor

31. M. Rodríguez-Piñero, F. Valdés i M. E. Casas, "El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo", *Relaciones Laborales*, núm. 9, setembre 2014, p 6. En aquest article els autors ja assenyalaven els problemes de delimitació de competències i els cridava l'atenció la no-referència expressa a les organitzacions representatives de treballadors i empresaris que esmentava expressament la Recomanació sobre Garantia Juvenil.

32. *Diari Oficial de la Unió Europea* C120, de 26 d'abril de 2013, p 3.



nombre d'autoritats possible [...], determinant un punt de contacte únic per comunicar a la Comissió Europea sobre l'aplicació de la garantia juvenil". ¿Aquesta Recomanació serveix a Espanya per recentralitzar les competències de les CA en l'aplicació de la garantia juvenil? Ja es pot avançar que la creació en la Llei 18/2014 d'un "únic" fitxer i d'una "única" llista és una mostra de vulneració de competències de les CA pel que fa al foment de l'ocupabilitat i l'ocupació.

El funcionament del SNGJ obliga a una col·laboració que suposa participació i compromís actiu de tots els interessats que han de desenvolupar les mesures i accions (article 89.1). Tanmateix, aquest sistema s'ha d'implantar en tot el territori nacional i s'ha de garantir que les persones joves beneficiàries de la garantia juvenil hi accedeixen en igualtat de condicions (article 89.2).

Especialment important és l'article 90 quan estableix els objectius del SNGJ i assenyalava que "tots" els joves han de poder rebre alguna de les actuacions pròpies de la garantia juvenil, les quals seran desenvolupades d'acord amb les competències dels subjectes que participen en el sistema. A més, destaca que, perquè les persones joves rebin una atenció, ho han de sol·licitar "expressament", amb "independència" que siguin o no demandants d'ocupació.

Per ser beneficiari de l'atenció del SNGJ és necessari estar inscrit en el fitxer que es crea a aquest efecte (article 91).

### **A. Fitxer del Sistema Nacional de Garantia Juvenil: naturalesa i funcions**

La Llei 18/2014 crea aquest fitxer, el qual "constitueix el sistema oficial d'informació i seguiment sobre la implementació de la garantia juvenil i, com a tal, la llista única de demanda i el suport per a la inscripció de les persones interessades en les accions executades en el context de la garantia juvenil" (article 92.1). La Llei afegeix que aquest fitxer "es constitueix en una eina de seguiment de les accions i programes del Sistema i d'avaluació dels resultats" (article 92.2). S'està davant d'un fitxer que té naturalesa administrativa i s'integra en el SNGJ (article 92.1), i que serà gestionat per la direcció general del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social que tingui atribuïdes les competències per a l'administració dels FSE, com a òrgan responsable d'aquest (article 92.3). Les CA, per la seva part, podran crear addicionalment fitxers específics per facilitar la inscripció i el tractament de la informació; això no obstant, les dades registrades seran custodia-

des en un únic sistema informàtic (article 92.5). Aquesta possibilitat que permet la Llei d'obrir fitxers específics crida l'atenció des del punt de vista competencial, ja que en el cas de Catalunya la Generalitat té transferides les competències en la gestió de les polítiques actives d'ocupació des de l'any 1997.<sup>33</sup>

La informació que conté el fitxer correspon a les persones joves que compleixen els requisits per ser inscrites en el SNGJ (articles 95 i 111) i conté dades: a) de caràcter personal (s'inclou la formació adquirida), b) d'experiència laboral i c) de preferències o inquietuds professionals. Aquesta informació ha de servir de suport als subjectes que participen en el sistema (article 88) per dur a terme les seves actuacions i per fer un seguiment i avaluació de l'aplicació de la garantia juvenil (articles 94 i 111.g).<sup>34</sup>

En definitiva, s'està davant d'un fitxer, de naturalesa administrativa, gestionat per un òrgan de l'Administració central,<sup>35</sup> fet que plantejarà dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, cosa que serà objecte d'anàlisi en apartats següents.

## **B. Inscripció en el SNGJ**

Per ser beneficiari d'una acció de garantia juvenil, és necessari estar inscrit en el fitxer. L'article 97 estableix els requisits per a la inscripció al SNGJ, entre els quals destaquen: l'exigència de no haver treballat en els 30 dies naturals anteriors a la data de la presentació de la sol·licitud, no haver rebut accions educatives que comportin més de 40 hores mensuals en els 90 dies naturals anteriors a la data de presentació de la sol·licitud, i no haver rebut accions formatives que comportin més de 40 hores mensuals en els 30 dies naturals anteriors a la data de presentació de la sol·licitud. Per tant, per incorporar-se al sistema, és a dir per inscriure's, o bé, la persona jove ha d'estar aturada durant

---

33. La Generalitat de Catalunya va assumir, a partir del Reial decret 1050/1997, les funcions de gestió i control de les polítiques actives d'ocupació; les actuacions de gestió i control a Catalunya de les subvencions i les ajudes públiques que atorgava l'INEM..., en definitiva, a partir d'aquell moment la Generalitat va passar a exercir les funcions en matèria de polítiques actives d'ocupació atribuïdes fins aleshores a l'INEM.

34. La cessió de dades prevista en l'article 111.g) s'ha de fer també a la Direcció General de la Policia i a la Tresoreria General de la Seguretat Social per comprovar la veracitat de la informació.

35. A més, l'article 111.3 faculta el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social per a la modificació o supressió del fitxer del sistema.

els 30 dies anteriors, o bé, si rep alguna acció educativa o formativa, ha d'esperar, en el primer supòsit, 30 dies, i en el segon, 90 dies. No es justifica que s'hagin establert aquests requisits previs, que suposen una restricció a la inscripció que és el punt de partida per tenir accés a les mesures de garantia juvenil. En conseqüència, es produeix un ajornament en el compliment dels quatre mesos que estableix la Recomanació sobre Garantia Juvenil, termini que constitueix el punt fort de de la garantia juvenil; Espanya, introduint aquests requisits, flexibilitza aquesta exigència. A més, paradoxalment, del conjunt de mesures que figuren al PNIGJ algunes ja s'oferien amb anterioritat i no estaven subjectes a aquests requisits. En l'apartat g) de l'article 97, s'exigeix a la persona jove que presenti una declaració expressa "de tenir interès a participar de forma activa en el SNGJ".

L'article 98 estableix el procediment per a la inscripció i insisteix que s'inicia a instància de la persona interessada (article 98.1), cosa que s'afegeix al fet que és el mateix col·lectiu d'usuaris del sistema el que té l'obligació de facilitar totes les dades per inscriure's en el fitxer (article 100.c).<sup>36</sup> És a dir, es trasllada la proactivitat a la persona jove. ¿Com espera l'Administració que accedeixin a aquest sistema les persones joves que estan allunyades dels circuits a través dels quals flueix la informació?<sup>37</sup>

A més, segons l'apartat 4 de l'article 98, "adicionalment les CA podran implantar en l'àmbit de les seves competències mecanismes específics per a la inscripció". Catalunya ha establert els mateixos requisits estatals i ha modificat el requisit d'empadronament limitant-lo a estar empadronat en qualsevol municipi català.<sup>38</sup>

Finalment, si la persona jove reuneix els requisits establerts en l'article 97, la sol·licitud es resol amb la inscripció al fitxer del sistema. Aquesta resolució serà adoptada per la Direcció General d'Ocupació i

36. La modificació de dades i la baixa del SNGJ estan regulades en els articles 101 a 103.

37. Segons es posa de manifest en el punt 8 de la Recomanació europea d'aplicació de la Garantia Juvenil: "Que los Estados miembros diseñen estrategias eficaces para llegar a los jóvenes, incluidas campañas de información y concienciación, con vistas a su capacitación y registro en los servicios de empleo, centrándose en los jóvenes vulnerables con múltiples obstáculos (exclusión social, pobreza, discriminación, etc.) y en los «ni-nis», y teniendo en cuenta sus antecedentes diversos (condicionados, en particular, por la pobreza, la discapacidad, el bajo nivel de estudios o la pertenencia a una minoría étnica o a la población inmigrante)". En l'article 98.3 es constata com Espanya exigeix a les persones joves en risc d'exclusió social que acreditin la seva situació mitjançant un certificat dels serveis socials pertinents.

38. Els requisits es poden consultar al web oficial de la garantia juvenil: <http://garantia-juvenil.gencat.cat/index.html>.

Seguretat Social, amb competències per a l'administració del FSE (article 98.5), cosa que de nou suscita dubtes al voltant d'una actuació que constitueix una manifestació de recentralització de competències a favor de l'Estat, ja que s'està davant l'exercici de funcions executives pròpies de les CA.

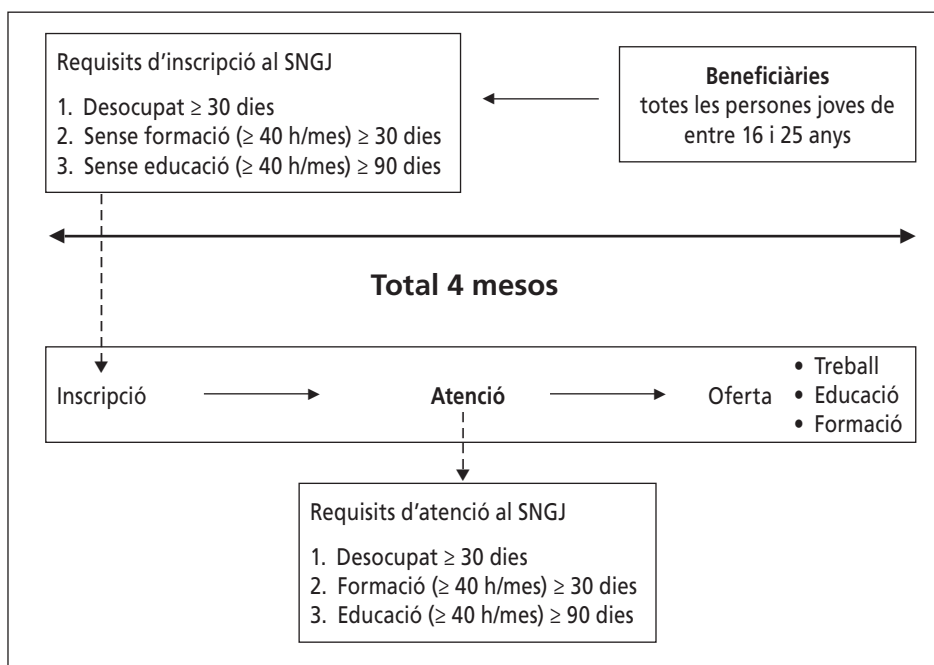
La Generalitat de Catalunya no intervé, doncs, en el procediment d'inscripció ni en la seva gestió, i, a més de la possible vulneració de competències per part de l'Estat amb la creació del fitxer "únic", sorgeixen algunes qüestions de caràcter pràctic. Com s'assabentarà el SOC de les persones joves empadronades a Catalunya que compleixen els requisits per ser inscrites al SNGJ? Des de Catalunya, quina autoritat en farà el seguiment i controlarà que les inscripcions aprovades són les que corresponen? Quin protocol seguirà Catalunya des que la persona jove manifesta la seva voluntat d'inscriure's fins a l'efectiva aplicació de la garantia juvenil?

### **C. Atenció del SNGJ**

L'atenció del SNGJ a la persona jove, inscrita i inclosa en la llista única de demanda (article 104) consisteix a oferir-li un conjunt de mesures i accions previstes en l'article 106, que es detallen en l'apartat següent. Els requisits per ser beneficiari de la garantia juvenil són els mateixos que per inscriure's al fitxer (gràfic 1). És necessari insistir que des de la inscripció fins que la persona jove rep efectivament l'actuació no poden passar més de quatre mesos; així consta en el PNIGJ i s'ha posat de manifest anteriorment.<sup>39</sup>

39. Vegeu l'apartat 3.2 ("Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil") d'aquest article.

Gràfic 1. Procediment d'atenció al Sistema Nacional de Garantia Juvenil (Llei 18/2014)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'article 105 de la Llei 18/2014.

A partir dels articles 99 i 105.3 es conclou que la llista única resultant del fitxer serà tractada i ordenada per part dels subjectes que participen en el sistema tenint en compte els seus criteris de selecció i/o les normes que regulen les seves pròpies convocatòries. En qual-sevol cas, per a l'ordenació de la llista es consideraran, segons la Llei 18/2014, criteris com l'edat, l'experiència laboral prèvia, el temps en què s'ha estat aturat o el nivell de qualificació, prioritant les persones joves que no hagin rebut prèviament atenció per part del sistema i aquelles que estiguin més properes a complir l'edat màxima prevista en la garantia juvenil.

#### **D. El fitxer del SNGJ des de la perspectiva constitucional i estatutària**

Un cop constatat el funcionament del fitxer del SNGJ, regulat en la Llei 18/2014, és necessari examinar si s'ha produït un desapoderament de competències de la Generalitat de Catalunya a favor de l'Estat, i

concretament si la seva creació i gestió pot donar lloc a un recurs d'inconstitucionalitat. Amb aquest objectiu, és obligat iniciar l'anàlisi fent una breu referència al marc constitucional i estatutari.

Segons el punt 6è de la disposició final primera (títol competencial) de la Llei 18/2014, el seu títol IV, capítol I (Sistema Nacional de Garantia Juvenil), es dicta a l'empara de l'article 149.1.7 i 13 de la CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les matèries de legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les CA, i sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Quant al marc estatutari, l'article 170.1 de l'EAC de 2006 (treball i relacions laborals) estableix que correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, i, concretament, en l'apartat b) es fa referència a "les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents". I l'article 152.2 del mateix Estatut preveu la competència compartida dels poders públics catalans en l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya, inclosa la seva projecció sobre els diferents aspectes relacionats amb la dinamització del mercat de treball.

Partint d'aquest marc competencial, la creació del fitxer "únic" del SNGJ qüestiona les funcions executives de la Generalitat de Catalunya, ja que aquest fitxer és un instrument merament administratiu que té com a finalitat agrupar en una única llista totes les persones joves possibles beneficiàries de mesures d'educació, de formació professional o d'una oferta de contracte de treball del SNGJ. Les CA tenen competències per crear els seus propis fitxers, independentment que el seu títol competencial es derivi de l'article 149.1.7 o del 149.1.13, ja que en ambdós supòsits la funció executiva sempre els correspon. La uniformitat que es deriva d'un únic fitxer en cap cas és una exigència de la Recomanació sobre Garantia Juvenil ni és demandada per al seu finançament.

El dia 18 de desembre de 2014 el Consell de Garanties Estatutàries (CGE) va emetre el dictamen sol·licitat pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya amb caràcter previ a la interposició davant el Tribunal Constitucional d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 18/2014 de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.<sup>40</sup> Sorprenen que la petició del dictamen es limiti a qüestionar la

40. BOPC núm. 465, de 22 de desembre de 2014.

constitucionalitat dels articles 92.3 i 4, 98.5, 101 i 102 referits a la gestió del fitxer del SNGJ i no ho faci respecte a la creació del fitxer (article 92.1), el qual és un instrument de recollida d'informació amb la finalitat de fer un seguiment sobre l'aplicació de la garantia juvenil. En aquest sentit, la doctrina constitucional assenyala que no es pot "justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas pues, como las propias normas estatales ponen de manifiesto, este aspecto puede ser solventado mediante el uso de técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria" (STC 27/2014, FJ5). El fet que el programa de garantia juvenil s'hagi d'implementar al conjunt de l'Estat i requereixi un únic sistema informàtic no justifica que la creació del fitxer es faci mitjançant una llei estatal i que la seva gestió es dugui a terme a través d'una autoritat única estatal. Tant els articles 152.2 EAC (ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya) com el 170.1.b de l'EAC (polítiques actives d'ocupació) atribueixen a la Generalitat, amb caràcter general i ordinari, la titularitat de les funcions executives en les matèries esmentades.

L'Estat no demostra la necessitat d'un únic fitxer, obvia les diverses situacions socioeconòmiques a què s'enfronten les persones joves en els diferents territoris, i permet només una actuació limitada del SOC. En tot cas, l'alteració de la distribució de competències, dissenyada tant a la CE com a l'EAC, ha de ser excepcional, i l'Estat ha de justificar la necessitat de realitzar una centralització de la gestió –cosa que no ha fet en el cas de la creació d'un fitxer "únic"– i només pot optar per aquesta opció, segons el Tribunal Constitucional, quan:

no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, o, cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él, y aún en este caso siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad.<sup>41</sup>

Seguint en aquesta línia argumental, la STC 27/2014, de 13 de febrer, en el seu FJ 5 assenyala que l'Estat pot reservar-se les funcions

executives, competència de les CA, únicament quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos. I això, sempre que resti acreditat o justificat convenientment en la regulació o es desprenguin, de forma natural i de manera acotada, les facultats que no puguin ser salvades per mecanismes alternatius que siguin respectuosos amb l'ordre de competències.

En el cas de no existir un únic fitxer caldria establir un sistema de coordinació i seguiment de la implantació de les mesures del PNIGJ. Aquesta qüestió té la seva resposta en el PNIGJ quan assenyalava:<sup>42</sup> "Para garantizar la integridad en su aplicación y la necesaria coordinación entre todos los agentes implicados, será necesaria la puesta en marcha de un sistema informático de información y gestión, así como una base de datos única y compartida que permita identificar a la población con la que se pretende actuar." La Llei 18/2014, en l'article 92.1, tradueix aquesta exigència de coordinació i la necessitat d'una base de dades única en la creació d'un fitxer "únic" gestionat, a més, segons els apartats 3 i 4 d'aquest article, per un òrgan de caràcter estatal (la direcció general del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social que tingui atribuïdes les competències per a l'administració del FSE) encarregat de l'organització i gestió relatives al fitxer i responsable d'adoptar les mesures que garanteixin la confidencialitat, seguretat i integritat de les dades contingudes en aquest. A aquest òrgan li corresponen les decisions, resolucions o acords relatius a les matèries competència del fitxer, així com resoldre els recursos que s'interposin contra les seves resolucions.

Amb relació als apartats 3 i 4 de l'article 92, referits a la gestió del fitxer, el Dictamen 26/2014<sup>43</sup> del CGE va concloure que la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat provenia del fet que "de manera general, íntegra i excloent, s'atribueix a l'administració de l'Estat el conjunt de les funcions executives derivades de l'ús de la informació que contingui el fitxer [...] en la mesura que no preveu cap punt de connexió o criteri que permeti l'exercici de les funcions executives de manera descentralitzada, exclou la legítima capacitat de la Generalitat per aplicar la normativa estatal en el seu àmbit territorial, pel que fa al

42. Apartat de "Seguimiento y evaluación" del PNIGJ, pàg. 39.

43. Dictamen 26/2014, de 18 de desembre, sobre la Llei 18/2014, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.



conjunt de potestats de decisió i resolució sobre el fitxer de la garantia juvenil". El CGE afegeix que no concorre cap motiu que justifiqui el desapoderament de la Generalitat en l'exercici de les funcions executives derivades de la informació continguda en el sistema que constitueix la base de dades indispensable per a la implementació de la garantia juvenil. Aquesta consideració del CGE es pot fer extensible a l'apartat 4, tributari de l'anterior.

En definitiva, la creació del fitxer "únic" desapodera la Generalitat de l'exercici de les funcions executives, les quals són títol competencial suficient per crear un instrument de naturalesa administrativa per gestionar les ofertes d'educació, formació o de contractació pròpies del programa de garantia juvenil. Creat aquest fitxer, l'article 98.5 regula el procés d'inscripció i, de nou, atorga a una autoritat estatal, la direcció general del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, la competència per resoldre la petició d'inscripció en el SNGJ. En coherència amb la posició mantinguda amb la creació del fitxer, la seva gestió també constitueix una invasió competencial, argumentació extensiva als articles 101 (modificació de les dades i baixa en el sistema) i 102 (accés, rectificació, cancel·lació i oposició). La Llei 18/2014 mostra una tendència de recentralització de competències a favor de l'Estat que s'allunya dels criteris jurisprudencials derivats del marc constitucional i estatutari, i produeix un buidatge de competències, especialment en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació, tot vulnerant les competències de la Generalitat de Catalunya i obstaculitzant l'efectivitat de l'article 45.3 i 4 de l'EAC referit a la consecució d'un marc català de relacions laborals.<sup>44</sup>

El CGE en el Dictamen 26/2014 considera que la Generalitat, amb relació a l'article 98.5, resta desapoderada de les funcions executives que, "d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, li són atribuïdes, tant en l'àmbit de les polítiques de foment de l'ocupació com en l'esfera, més restringida materialment, de les relacions laborals". Els mateixos arguments, i en el mateix sentit, pronuncia amb relació als articles 101 i 102, però a continuació entra a destriar determinades especificitats de l'article 101 (termini de comunicació d'incidències, desistiment de participació, previsió de custòdia i baixes) considerant que formen part de la capacitat de regulació de l'Estat en la seva funció normativa de

bases "ex article 149.13",<sup>45</sup> conclusió difícil d'entendre, i per tant de compartir, tenint en compte les funcions del fitxer (article 93) en el marc del Sistema de la Garantia Juvenil.

Altrament, l'article 112 de la Llei 18/2014, que respon al títol "Coordinació i seguiment", determina que la coordinació d'actuacions i el seguiment de la implantació del SNGJ es durà a terme en l'àmbit de la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals, a través d'una comissió delegada de seguiment i avaluació que tindrà atribuïdes competències de coordinació i suport, així com de control de les activitats que han de desenvolupar-se per a l'execució del SNGJ. Aquest article afegeix arguments a favor de les funcions executives de les CA en la gestió del SNGJ.

Recentment, el Govern de la Generalitat va acordar presentar recurs d'inconstitucionalitat per vulneració de competències en matèria d'ocupació,<sup>46</sup> en particular contra aquells articles de la Llei 18/2014 que reserven a l'Estat funcions executives,<sup>47</sup> "com ara la creació del fitxer de la garantia juvenil". Així mateix, el Consell de Govern del País Basc també va acordar presentar recurs d'inconstitucionalitat contra la mateixa Llei en considerar que envaeix competències en matèria de polítiques actives d'ocupació transferides el 2010.

### **E. Mesures i accions del SNGJ**

En l'article 106 es fa esment a les mesures i accions previstes en l'EEEJ 13-16, i l'article 107 conté una bonificació per a la contractació de persones joves beneficiàries del SNGJ que no estava prevista fins al moment. La nova bonificació, compatible amb les existents, s'adreça

---

45. El CGE en el Dictamen 26/2014 conclou (conclusió 6a) que l'article 92.3 i 4; l'article 98.5; l'article 101, en els termes i amb l'abast indicats en el FJ 4.2.B.b; l'article 102, i la disposició final segona, apartat 4, de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 EAC i 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 i .13 CE.

46. Consell de Govern de 30 de desembre de 2014.

47. El professor Eduardo Rojo Torrecilla, en el seu blog, ja adverteix d'aquest perill de recentralització de competències en matèria de polítiques actives d'ocupació a partir d'una determinada jurisprudència del TC, i es pregunta si no es corre el risc d'un buidatge de les competències executives de les CA i també quin marge d'actuació els resta per a l'elaboració de polítiques pròpies que atenguin la seva realitat territorial. Vegeu <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2014/10/a-vueltas-con-el-reparto-competencial.html>.

a la contractació indefinida<sup>48</sup> per un import de 300 euros durant sis mesos que es descomptarà de l'aportació empresarial en concepte de cotització a la Seguretat Social, i s'aplicarà a totes les contractacions realitzades fins al 30 de juny de 2016. Aquesta bonificació es redueix en funció de la jornada –si és del 50%, 150 euros mensuals, i si és del 75%, 225 euros mensuals.<sup>49</sup> És una bonificació subjecta a l'obligació per part de l'empresa tant d'incrementar el nivell d'ocupació indefinida com el nivell d'ocupació total i mantenir-lo durant el període de gaudi de la bonificació.

És possible que la nova bonificació, sumada a la resta de bonificacions aplicables, doni com a resultat un cost zero de cotització i, fins i tot, generi un excedent a favor de l'ocupador (article 107.1) que "podrà descomptar de l'aportació empresarial final que resulti en la liquidació mensual en la qual figuri inclòs el treballador contractat, sempre que aquesta no resulti negativa".<sup>50</sup>

Els articles 108 i 109 contenen modificacions de la Llei 11/2013 en relació amb la inclusió de les persones beneficiàries de la garantia juvenil en els incentius a la contractació a temps parcial amb vinculació formativa (article 9.2) i en l'ampliació de la jornada al 75% per a aquestes persones joves beneficiàries (article 9.4). També s'incrementen les bonificacions de la quota empresarial de la Seguretat Social per contingències comunes, fins a arribar al 100% per a contractes en pràctiques i per a pràctiques no laborals a les persones joves beneficiàries del SNGJ. L'article 109 augmenta també les bonificacions adreçades a finançar els costos de la formació corresponents al contracte de formació i aprenentatge i els costos derivats de l'obligada tutorització.

Amb relació al conjunt de bonificacions i reduccions (tant les previstes en el PNIGJ com les de la Llei 18/2014), el conjunt de jurisprudència constitucional avala que correspon a l'Estat la competència per a la seva normativització, ja que el títol competencial sobre aquestes és en l'article 149.1.17 CE (règim econòmic de la Seguretat Social), atès que afecta el volum de recursos que integren el patri-

48. Si el contracte indefinit dura menys de sis mesos s'haurà de procedir al reintegrament de la bonificació.

49. En aquests supòsits de contractació a temps parcial la referència és la d'un treballador a temps complet comparable, d'acord amb el que estableix l'article 12.1 de la LET.

50. L'article 107.1 conté una modificació respecte al Reial decret llei 8/2014, ja que en aquest no es reconeix que l'excedent es pugui aplicar per reduir la cotització que resulti en la liquidació.

moni de la Seguretat Social, i la STC 195/1996 ha declarat que tot allò vinculat amb les quotes de la Seguretat Social correspon a l'Estat, fent esment expressament de les reduccions i bonificacions (FJ 7). En la mesura que els estímuls a la contractació es basin en reduccions i bonificacions que només pot fer l'Estat, Catalunya ha de dissenyar altres mesures si vol establir un model diferenciat del model estatal. La Generalitat té la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals (article 170.1 EAC), amb l'abast que a aquesta competència li atribueix la STC 31/2010 (FJ 61 i 106), i el Tribunal Constitucional assenyala que Catalunya, a més, és titular de la competència per a la promoció de l'activitat econòmica, la competència compartida sobre l'ordenació de l'activitat econòmica i la competència de desenvolupament i gestió de la planificació general de l'activitat econòmica (article 152.1 i 2 i 4 EAC). En definitiva, aquests títols competencials habiliten Catalunya per establir i desenvolupar la seva pròpia política d'ocupació, en la mesura que aquesta no contradigui les polítiques estatals i no incideixi en la legislació laboral competència exclusiva de l'Estat (article 149.1.7 CE).<sup>51</sup>

#### **4. L'aplicació de la garantia juvenil a Catalunya**

En aquests moments no es pot ignorar el debat que hi ha a Catalunya respecte del model d'organització territorial de l'Estat establert en el títol VIII de la Constitució espanyola (CE). Des de la societat catalana s'està qüestionant el pacte constitucional i s'ha plantejat, com a alternativa al model actual, que Catalunya sigui un Estat independent d'Espanya, cosa que podria permetre un marc jurídic propi de relacions laborals i de protecció social. Mentre s'assisteix a aquest debat, Catalunya no pot deixar d'aplicar la normativa europea i espanyola en matèria de joventut i de relacions laborals en el marc de les seves competències. A continuació s'analitza si l'aplicació a Catalunya de la Recomanació del Consell sobre l'establiment d'una Garantia Juvenil permet conformar un model propi català des del respecte al marc constitucional i estatutari.

51. STC 22/2014, de 13 de febrer de 2014 (FJ 4). BOE d'11 de març de 2014.

#### 4.1. La Resolució 301/X del Parlament de Catalunya i el pla Inserjoves

El Parlament de Catalunya va celebrar, els dies 24 i 25 de juliol de 2013, un Ple monogràfic sobre la situació de la joventut al nostre país en el context de l'aplicació de l'article 142 de l'EAC, que atorga la competència exclusiva en matèria de joventut a la Generalitat de Catalunya, i també en compliment del Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2010-2020,<sup>52</sup> que constitueix el marc a partir del qual els poders públics catalans han de desenvolupar les polítiques destinades a la joventut. Aquest Ple va concloure amb l'aprovació de la Resolució 301/X,<sup>53</sup> que recull un conjunt de propostes dirigides al Govern de la Generalitat.

Aquesta Resolució recorda, en l'apartat 29, que "aquesta garantia ha de fer efectiu el dret dels ciutadans catalans a tenir accés, abans de quatre mesos a comptar de la finalització d'estudis o d'una activitat laboral, a una nova feina, a una formació o orientació laboral o a unes pràctiques formatives remunerades", i afegeix que té per objectiu "la inserció laboral estable dels joves". Per tant, l'aplicació de la Garantia abraça dos àmbits clars, l'educatiu/formatiu i el laboral, i ateses les competències de la Generalitat de Catalunya en aquestes matèries cal preguntar-se si es pot fer un model català de garantia juvenil. En aquest sentit, la Resolució del Parlament insta a reforçar un model català propi de garantia juvenil.

Un any més tard, el 15 de juliol de 2014, el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, Avalot-Joves de la UGT i Acció Jove-CCOO de Catalunya, van valorar que el compliment dels acords del Ple s'havia fet parcialment, i exigien "la territorialització dels recursos europeus a les comunitats autònomes i es mostren contraris a la decisió de l'Estat espanyol de destinar aquests recursos a bonificacions i pràctiques a les empreses".<sup>54</sup>

El pla de Govern de la Generalitat de Catalunya 2013-2016, aprovat l'11 de juny de 2013, contenia eixos, objectius i mesures que tenien com a destinataris les persones joves i el Servei d'Ocupació de

52. Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2020, Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya, 2013.

53. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 132, de 31 de juliol de 2013.

54. Vegeu <http://www.ccoo.cat/noticia/184259/el-consell-nacional-de-la-joventut-de-catalunya-cnjc-accio-jove-ccoo-de-catalunya-i-avalot-joves-de-la-ugt-valoren-el-ple-monografic-del-parlament-sobre-la-situacio-de-la-joventut#.VDZvgFck8S8>.

Catalunya (SOC), instrument que ha de fomentar les polítiques actives d'ocupació. Amb posterioritat, el Govern de Catalunya va aprovar, en el consell executiu de 17 setembre de 2013, el Pla anual de polítiques actives d'ocupació, que incloïa quatre blocs de mesures (taula 6) per un import total de 169.490.600, dels quals 140.370.600 provenien de la conferència sectorial, i la resta, del Fons Social Europeu.

El pla anual contenia el pla Inserjoves 2013, que es concretava a través de diversos programes, entre els quals "Joves per l'ocupació" i "Fem ocupació per a joves" tenien com a objectiu fomentar l'accés a un contracte de treball. A més, incloïa altres programes únicament formatius, com el programa de suport als joves universitaris, el programa de qualificació professional i els programes d'intercanvis Internacionals Leonardo i Eurodissea.

Segons el Departament d'Empresa i Ocupació, l'objectiu del pla Inserjoves 2013 era arribar a 33.109 beneficiaris potencials directes, dels quals un mínim de 3.607 haurien de poder accedir a un contracte de treball. Posteriorment, el Govern, en referir-se al pla Inserjoves 2013, ho fa en aquests termes: "un entrenament del sistema d'ocupació de Catalunya per a la tasca de bastir la garantia juvenil a Catalunya".<sup>55</sup> En aquest sentit, també es pot aportar com a exemple l'experiència de la comunitat autònoma d'Andalusia, que va dictar el Decret llei 6/2014, de 29 d'abril, que aprovava el Programa empleo@Joven i la Iniciativa@mprende+, els quals constituïen l'inici de la implementació del sistema de garantia juvenil andalús, amb l'objectiu de millorar l'ocupabilitat de les persones joves i de reduir el temps d'inactivitat existent entre la finalització del programa formatiu o l'inici de la situació de desocupació i el desenvolupament efectiu d'un lloc de treball, al qual s'havia d'arribar en el termini de sis mesos des de la seva inscripció en el programa; es considerava jove la persona entre 18 i 30 anys. El pressupost 2014-2015 d'aquestes dues iniciatives és aproximadament de 200 milions d'euros.<sup>56</sup>

El pla Inserjoves va desplegar, entre d'altres, els programes "Fem ocupació per a joves" i "Joves per l'ocupació", amb les accions que es mostren en la taula 6.

55. Vegeu *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020*, document aprovat pel consell de direcció del SOC de 10 de setembre, p. 19.

56. Conselleria d'Economia, Innovació, Ciència i Ocupació. Junta d'Andalusia. Sevilla, 29 d'abril de l'any 2014. [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1398771579903Empleo\\_2.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1398771579903Empleo_2.pdf).

**Taula 6. Bloc 1. Treball, formació i contractació**

Programes	Destinataris	Accions
"Fem ocupació per a joves" <sup>57</sup> (9.729.100 euros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De 18 a 30 anys</li> <li>- Graduat ESO o batxillerat amb experiència professional anterior</li> <li>- Previsió: 2.000 desocupats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientació</li> <li>- Tutoria</li> <li>- Acompanyament a la inserció</li> <li>- Formació vinculada al contracte laboral</li> </ul>
"Joves per l'ocupació" <sup>58</sup> (12.584.101 euros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De 16 a 25 anys</li> <li>- Baixa qualificació o dèficits formatius</li> <li>- Previsió: 1.607 desocupats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientació</li> <li>- Tutories</li> <li>- Seguiment individualitzat</li> <li>- Formació i adquisició d'experiència professional</li> </ul>
<b>TOTAL</b>	<b>3.607 persones joves</b>	<b>22.313.201 euros</b>

Font: Elaboració pròpia

Al mes de gener de 2014 es van aprovar els pressupostos de la Generalitat de Catalunya. En la taula 7 es pot constatar els recursos destinats a polítiques actives d'ocupació, i dins d'aquestes, al pla Inserjoves 2013.

**Taula 7. Pressupostos 2014**

Pressupostos total de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	31.862.066.554
Departament d'Empresa i Ocupació	776.780.670
Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)	247.758.100
Finançament del pla Inserjoves 2013	28.797.473

Font: Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2014.

57. Ordre EMO/278/2013, de 28 d'octubre, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la realització del programa "Fem ocupació per a joves", i s'obre la convocatòria per a l'any 2013 i la convocatòria anticipada per al 2014. I correcció d'errades en l'Ordre EMO/278/2013, de 28 d'octubre, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la realització del programa "Fem ocupació per a joves", i s'obre la convocatòria per a l'any 2013 i la convocatòria anticipada per al 2014 (DOGC núm. 6498, d'11 de novembre de 2013). Les entitats beneficiàries són les entitats locals (ajuntaments, organismes autònoms, organismes de promoció de l'ocupació) i les entitats jurídiques d'àmbit supramunicipal (de més de deu mil habitants). També les organitzacions empresarials i sindicals intersectorials més representatives de Catalunya podran ser-ne beneficiàries.

58. Ordre EMO/270/2013, de 28 d'octubre, de modificació de l'Ordre EMO/293/2012, de 25 de setembre, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la realització del Programa d'experiència professional per a l'ocupació juvenil a Catalunya "Joves per l'ocupació" i s'obre la convocatòria per a l'any 2013 i la convocatòria anticipada per al 2014. Les persones destinatàries d'aquest programa estan definides en l'article 3 de les bases reguladores que figuren a l'Ordre EMO/272/2012, i l'únic requisit que se'ls exigeix és estar ocupades, amb baixa qualificació i/o amb dèficits formatius, i estar inscrites a l'oficina de treball com a demandants d'ocupació.



En aquests pressupostos s'observa que els recursos del Departament d'Empresa i Ocupació suposen un 2,4% del total del pressupost de l'Administració de la Generalitat, i que el pressupost destinat al pla Inserjoves 2013 (28.797.473) representa un 11,6% del SOC i, al seu torn, un 0,1% del total del pressupost de l'Administració de la Generalitat. Si, en lloc de tenir en compte el pressupost previst per a Inserjoves (28.797.473), es considera la quantitat de 50 milions, que és la que, segons el Departament d'Empresa i Ocupació, es destina a orientació, formació o inserció de persones joves catalanes en el mercat laboral, els percentatges puguen respectivament al 20,2% i al 0,2%.

La garantia juvenil és present en el programa pressupostari del Departament d'Empresa i Ocupació, en esmentar com a necessària l'obligació de donar compliment a la Recomanació sobre Garantia Juvenil i aconseguir que a les persones joves menors de 25 anys se'ls ofereixi formació, pràctiques laborals i/o un contracte de treball dins del termini dels quatre mesos des de la finalització dels estudis o d'haver-se quedat en atur. Aquesta necessitat és coherent amb la descripció detallada de la garantia juvenil en el programa pressupostari 331, ocupabilitat, quan es fa referència a la taxa d'atur entre les persones joves de 16 a 24 anys, que se situa en el 52,1% (152.900 persones durant el segon trimestre de 2013). Segons la memòria del programa 6204, Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), els objectius estratègics i operatius del programa, i en concret els punts 2.1 i 2.2, fan referència explícita a la garantia juvenil en els termes següents: "Aconseguir que 3.500 joves entre 18 i 30 anys realitzin una formació vinculada a un contracte de treball" i "Garantir que el 100% dels joves menors de 24 anys en situació d'atur tinguin accés a una nova feina, una formació o orientació laboral".

Arribats a aquest punt, s'obren els interrogants següents: es pot afirmar que a Catalunya està ben implementada la Recomanació sobre Garantia Juvenil? Totes les persones joves de més de 16 anys i menys de 25 rebran una oferta d'ocupació o formativa dins del període de quatre mesos? Els destinataris de la garantia juvenil a Catalunya són efectivament els NOEF, als quals fa expressa referència la Recomanació sobre garantia juvenil? En quin moment es fixa el punt de partida del còmput dels quatre mesos? I com es preveu fer-ne el seguiment?

Per donar resposta a tots aquests interrogants es requereix fer un recordatori de les mesures adoptades pel Govern, bé al pla de Govern, bé en seu parlamentària amb l'aprovació dels pressupostos i



l'aprovació de resolucions i mocions, o bé recollir les opinions del col·lectiu juvenil.<sup>59</sup>

De nou sorprèn que en el projecte de pressupostos 2015 de la Generalitat de Catalunya, tenint en compte les *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020*, figura en la memòria de programes corresponents a empresa i ocupació (programa pressupostari 331, ocupabilitat) que "es consolidarà el pla de la garantia juvenil", i com a objectiu estratègic es planteja "garantir que el 100% dels joves menors de 25 anys en situació d'atur tinguin accés a una nova feina, una formació o orientació laboral o unes pràctiques formatives remunerades abans de quatre mesos després de finalitzar els estudis o una activitat laboral". Els precedents i l'anàlisi efectuada en aquest estudi no esvaeixen els dubtes sobre com s'aconseguirà aquesta fita i com es pot "mantenir i fomentar l'ocupació estable i de qualitat i l'autoocupació", cosa que figura en la missió del mateix programa pressupostari. El Govern de Catalunya podria fer un seguiment públic de l'aplicació de la garantia juvenil a través de l'Institut d'Estadística de Catalunya, per a la qual cosa caldria modificar el Pla estadístic de Catalunya 2011-2014.

#### **4.2. Estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020: finançament i característiques**

El 10 de setembre de 2014 el consell de direcció del SOC aprova les *Bases per a l'estratègia juvenil a Catalunya (d'ara en endavant, Garantia Juvenil 2014-2020)*, una estratègia que cal situar en el marc de

---

59. Les entitats sindicals membres del Consell de la Joventut de Barcelona es van posicionar respecte al pla Inserjoves 2013. Avalot, joventuts de la UGT, consideren que "suposa una fugida cap endavant, que arriba tard i que representa una dotació clarament insuficient, tenint en compte que a Catalunya hi ha 260.000 joves d'entre 16 i 29 anys que es troben en situació de desocupació". D'altra banda, Acció Jove, joves de CCOO de Catalunya, celebren en primer lloc que el Govern entengui que la lluita contra la desocupació juvenil és una prioritat, però demanen "pressupost, serietat, rigor i que fugi de grans aparicions merament estètiques". Segons el sindicat, "no és un pla de xoc contra la desocupació, sinó que són programes de caràcter ordinari que ja estaven previstos i que s'han treballat en el marc del consell de direcció del SOC". També destaquen que "és important potenciar la dimensió formativa de la gent jove, però que sobretot cal un pla de xoc que abordi la inserció laboral". El Consell de la Joventut de Barcelona es va sumar a les exigències del sindicalisme juvenil de més actuacions i "dotació pressupostària per a les mesures polítiques destinades a combatre el caràcter estructural de l'atur juvenil". En resum, van denunciar que la dotació destinada al pla Inserjoves 2013 és clarament insuficient, i que és un programa de caràcter ordinari i no un pla específic de xoc com caldria.

les actuacions realitzades per l'Estat espanyol seguint la Recomanació sobre Garantia Juvenil i continuant les iniciatives que Catalunya havia iniciat des del setembre de 2013 amb el pla Inserjoves 2013, tal com es detalla en la taula 8.

**Taula 8. Cronologia de la implantació del sistema de garantia juvenil**

Actuació	Àmbit	Data
Recomanació del Consell de 22 d'abril de 2013 sobre l'establiment de la Garantia Juvenil (Consell Europeu)	Europa	22 d'abril de 2013
Estratègia d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016 (RD) (Govern d'Espanya)	Espanya	Febrer de 2013
RD-L 4/2013 i la seva homònima Llei 11/2013 (Congrés dels Diputats)	Espanya	26 de juliol de 2013
Resolució 301/X (Parlament de Catalunya)	Catalunya	25 de juliol de 2013
Pla Inserjoves 2013 (Govern de la Generalitat de Catalunya)	Catalunya	17 de setembre de 2013
Criteris de distribució dels fons europeus adreçats a l'aplicació de la garantia juvenil (Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals)	Espanya	18 de desembre de 2013
Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil a Espanya 2013 (Govern d'Espanya)	Espanya	20 de desembre de 2013
RD-L 8/2014 (Govern d'Espanya)	Espanya	4 de juliol de 2014
<i>Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya. Garantia Juvenil 2014-2020</i> (consell de direcció del SOC)	Catalunya	10 de setembre de 2014

Font: Elaboració pròpia

La *Garantia Juvenil 2014-2020* es nodreix de fons comunitaris procedents de la distribució territorial que es va acordar en la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals, sobre la base del nombre de persones joves de més de 16 anys i menys de 25 destinatàries de les mesures derivades de la Recomanació sobre Garantia Juvenil.

En la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals de 18 de desembre de 2013 es va acordar que la distribució entre les CA dels fons procedents tant de la Iniciativa d'ocupació juvenil com del Fons Social Europeu, és a dir, els 1.887 milions d'euros que obligatòriament s'han de programar per al període 2014-2015, es faria de la mateixa manera que la realitzada per la Unió Europea, en dos trams: a) un

50% segons el pes de la població de joves NOEF menors de 25 anys de cada comunitat respecte al conjunt de l'Estat, i b) un 50% segons el pes dels joves aturats menors de 25 anys de cada comunitat respecte al conjunt de l'Estat. És per això que a Catalunya, amb un percentatge de NOEF del 16,7% i un percentatge de joves aturats del 15,6%, com mostra la taula 9, li corresponen aproximadament 147 milions d'euros pel primer tram i 158 milions d'euros pel segon, és a dir, un total de 305 milions d'euros.<sup>60</sup>

**Taula 9. Percentatge de persones joves aturades i NOEF**

	Espanya	Catalunya	Catalunya / Espanya
Total persones aturades	943.100	146.900	15,6%
Total NOEF	1.103.623	183.815	16,7%
– Persones aturades que no estudien	692.248	111.100	
– Persones inactives que no estudien	411.375	72.715	

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de l'EPA, tercer trimestre de 2013.

Cal posar de relleu que la territorialització i la distribució dels fons ha estat objecte de debat a les Corts Generals. En aquest sentit, en la Comissió Mixta per a la Unió Europea celebrada el 3 de juny de 2014 es va debatre una moció presentada per CiU el 26 de setembre de 2013 "instando al Gobierno a territorializar y distribuir de forma proporcional entre las CCAA los fondos europeos que se reciban en materia de empleo juvenil". En el debat de la comissió el representant del grup parlamentari del PP va posar de manifest que el 10 de desembre de 2013 ja s'havia comunicat a cada comunitat autònoma el repartiment dels fons i que "ninguna se quejó", i que posteriorment, en la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals celebrada el 18

60. Criden l'atenció les declaracions del conseller d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya de 26 de maig de 2014 quan confirma que "Catalunya comptarà amb un total de 165,2 milions d'euros per donar compliment a la garantia juvenil europea durant el període 2014-2015. Aquesta dotació permetrà mantenir l'esforç del Govern en polítiques impulsades l'any 2013 (com el pla Inserjoves o la reserva per al col·lectiu juvenil del 25% de places en la resta de convocatòries del SOC) i impulsar noves mesures específiques". Segons aquesta xifra, la Generalitat de Catalunya només rebrà el 8,8% del total de recursos procedents tant de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil com del FSE.

de desembre de 2013, "ya se le dijo a cada una de forma oficial cuánto le tocaba. Por cierto, a Cataluña el 16,1%, 304 millones de euros".<sup>61</sup>

La *Garantia Juvenil 2014-2020* conté un catàleg de mesures que s'agrupen al voltant de quatre eixos que es volen aplicar incorporant "elements d'innovació en el tipus de serveis i programes, en la manera d'atendre els i les joves NOEF i en les noves formes de treball i coordinació entre els diversos agents implicats en la garantia juvenil".

### A. Eix 1. Mesures per millorar la intermediació

"Conjunt de mesures que tenen com a finalitat posar en contacte les empreses i els oferents de feina en general amb els demandants d'ocupació per a la seva col·locació".

Taula 10. Mesures per millorar la intermediació

<i>Mesures específiques de Catalunya</i>	<i>Destinataris</i>	<i>Organisme</i>	<i>Origen de es mesures</i>
Serveis d'orientació a les oficines de treball	Totes les persones joves destinatàries GJ	Xarxa ocupacional del SOC	EEEJ 13-16: Mesura 60 Article 106.a) de la Llei 18/2014
Serveis d'orientació de segon nivell	Totes les persones joves destinatàries GJ	Entitats col·laboradores del SOC	
Orientació per a joves universitaris, estudiants o graduats	Persones joves universitàries, estudiants o graduades	Universitats	
Serveis de treball i empenedoria de les oficines joves	Totes les persones joves destinatàries GJ	Xarxa Nacional d'Emancipació de la Direcció General de Joventut	
Serveis i punts d'informació juvenil	Totes les persones joves destinatàries GJ	Xarxa Nacional d'Emancipació	

61. Diario de sesiones de la Cortes Generales, núm. 112 de 2014 (sessió de la *Comisión Mixta para la Unión Europea* celebrada el 3 de juny de 2014).

Mesures específiques de Catalunya	Destinataris	Organisme	Origen de es mesures
Programa Eurodissea	Persones joves de 18 a 32 anys	SOC	EEEJ 13-16: Mesura 64
Programa Leonardo da Vinci	Persones joves de 18 a 32 anys	SOC	Article 106.a) de la Llei 18/2014
Programa Erasmus+	Persones joves de cursos de certificat de professionalitat	SOC	
Projecte MónCat	Totes les persones joves destinatàries GJ	Programa Interdepartamental	
Personal especialitzat d'atenció del SOC	Totes les persones joves destinatàries GJ	SOC	EEEJ 13-16: Mesures 49-56-57 i 68
Subvencions per a la realització d'accions d'intermediació laboral per a la inserció en el mercat de treball de persones desocupades en col·laboració amb agències de col·locació	Totes les persones joves destinatàries GJ	SOC	EEEJ 13-16: Mesura 85 EMO 227/2014

Font: Elaboració pròpia

Amb aquest conjunt de mesures es constata que es produeix una optimització de les xarxes existents, com la Xarxa Nacional d'Emancipació i la Xarxa Ocupacional del SOC, i pel que fa a novetats destaca el conveni de col·laboració signat entre el SOC i la Secretaria d'Universitats i Recerca per a l'impuls i millora de l'ocupabilitat de les persones joves universitàries i el projecte MónCat, que inclou material, eines i una web informativa sobre la recerca de feina a l'estranger de la joventut catalana. Analitzats els requisits per a la inscripció al fitxer de garantia juvenil, cal advertir que les persones joves estudiants universitàries menors de 25 anys no podran accedir-hi, ja que no han finalitzat els seus estudis i en conseqüència no compleixen els requisits per ser admeses al fitxer.

Pel que fa a la modernització dels serveis públics d'ocupació, Catalunya va optar per tenir el seu propi sistema de col·laboració amb les agències de col·locació,<sup>62</sup> i per això l'Ordre EMO/227/2014, de 25 de juliol,<sup>63</sup> aprova les bases reguladores per a la concessió de subvencions per la realització d'accions d'intermediació laboral per a la inserció en

62. Cabasés, M. A., i Pardell, A. *Una visión...*, p. 40.

63. DOGC de 25 de juliol de 2014.

el mercat de treball de persones aturades en col·laboració amb agències de col·locació, segons la qual un dels col·lectius destinataris són les "persones joves menors de 25 anys que portin un mínim de 12 mesos inscrites com a aturades amb dèficits estructurals i amb especials dificultats d'incorporació al mercat de treball per mancances formatives o altres circumstàncies". Segons aquesta Ordre, per a la inserció laboral d'aquest col·lectiu s'abonaran a les agències privades 900 euros per contracte de sis o més mesos, i 40 euros per cada entrevista inicial a una persona jove (que inclou l'acollida, l'entrevista i la diagnosi de la situació laboral).

La Generalitat de Catalunya no es va adherir en el seu dia (agost 2013) a l'acord marc impulsat pel Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social,<sup>64</sup> argumentant que, si bé admetia la col·laboració publicoprivada, es plantejava un model propi a partir de la reforma del SOC.<sup>65</sup> En cap cas l'opció de Catalunya era contractar més efectius per al SOC, sinó destinar més recursos al sector privat per oferir uns serveis que hauria de mantenir en l'àmbit públic. Es qüestiona, doncs, com es durà a terme la modernització dels serveis públics d'ocupació quan paral·lelament el Govern de la Generalitat opta per un model mixt de col·laboració amb les agències privades de col·locació, i quants recursos dels 28.390.078 euros que fixen les *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil 2014-2020* per al bienni 2014-2015 es destinaran a aquesta finalitat.

Com a novetat, l'any 2015 el Departament d'Empresa i Ocupació destinarà a través del SOC 2,4 milions d'euros per crear una xarxa de 76 impulsors arreu del territori català, amb la missió d'explicar als joves potencialment beneficiaris totes les mesures de la garantia juvenil.<sup>66</sup>

---

64. El BOE de 13 d'agost de 2013 va publicar la Resolució de la Direcció General del Servei Públic d'Ocupació Estatal per la qual s'anuncia la licitació d'un acord marc per a la selecció d'agències de col·locació per a la col·laboració amb els serveis públics d'ocupació en la inserció al mercat laboral de persones desocupades.

65. Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya. En el preàmbul d'aquest projecte es magnifica el paper de les agències de col·locació i les possibilitats que dona la col·laboració publicoprivada en la intermediació laboral. Així mateix, al capítol II, en referir-se als serveis ocupacionals, s'assenyala que la intermediació en el mercat de treball s'ha de fer a través del Servei d'Ocupació de Catalunya o a través de les entitats que hi col·laborin. De forma complementària, i per atendre els col·lectius de més dificultat, el SOC pot utilitzar també les agències de col·locació, degudament autoritzades.

66. Ordre EMO/381/2014, de 22 de desembre, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions destinades a la Xarxa d'Impulsors del Programa de Garantia Juvenil a Catalunya, i s'obre la convocatòria avançada per a l'any 2015 (DOGC de 30 de desembre de 2014).

**B. Eix 2. Mesures per millorar l'ocupabilitat**

“Conjunt de mesures per augmentar les probabilitats que una persona determinada pugui accedir a un lloc de treball concret, en un moment donat de la seva vida i en un context socioeconòmic específic”.

**Taula 11. Mesures per millorar l'ocupabilitat**

<i>Mesures específiques de Catalunya</i>	<i>Destinataris</i>	<i>Organisme</i>	<i>Origen de les mesures</i>
Projecte pilot interdepartamental de segona oportunitat: “Centres de noves oportunitats”	Persones joves que han abandonat prematurament els estudis	SOC	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc: Mesura 2
Article 106.b) Llei 18/2014			
Formació professional en idiomes i TIC	Totes les persones joves destinatàries GJ	SOC	EEEJ 13-16: Mesures 27 a 31
Programa de pràctiques no laborals	Persones joves de 18 a 25 anys	SOC/EMPRESSES	EEEJ 13-16: Mesura 25
Article 106.b) Llei 18/2014			
Programa “Aprentent i treballant”	Persones joves de 16 a 30 anys	SOC/EMPRESSES	EEEJ 13-16: Mesura 11
Article 106.b) Llei 18/2014			
Formació d'oferta en àrees professionals prioritàries (FOAP) per a joves	Persones joves menors de 30 anys	SOC	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc: Mesura 1
Article 106.a) Llei 18/2014			
Formació d'oferta de la família d'hoteleria i turisme	Totes les persones joves destinatàries GJ	SOC	
Formació d'oferta en els centres propis del SOC (CIFOS)	Totes les persones joves destinatàries GJ	SOC	
Formació amb compromís de contractació: “Formació i inserció”	Totes les persones joves destinatàries GJ	SOC	
Programa “Formació i inserció”	Persones joves entre 16 i 21 anys	Departament d'Ensenyament	
Pla de formació professional per a l'ocupació al Centre Penitenciari de Joves i als centres educatius de justícia juvenil de Catalunya	Persones joves de 16 a 25 anys	SOC/CIRE	
Programa “Fem ocupació per a joves”	Persones joves de 18 a 30 anys	SOC	Pla Inerjoves
Programa “Joves per l'ocupació”	Persones joves de 16 a 25 anys	SOC	

Aquest conjunt de mesures recull les que ja es desenvolupaven a través del SOC i/o del Departament d'Ensenyament. L'exemple més clar és la inclusió dins d'aquest paquet del pla Inserjoves 2013 ("Fem ocupació per a joves" i "Joves per l'ocupació"), ja tractat en l'apartat anterior.

### C. Eix 3. Mesures d'estímul a la contractació

"Són actuacions o mesures que incentiven la inserció laboral":

— Ajudes a l'ocupació (taula 12)

— Incentius a les cotitzacions socials a la Seguretat Social: tarifa jove, contracte per a la formació i l'aprenentatge, contracte en pràctiques, contracte a temps parcial amb vinculació formativa.

Taula 12. Mesures d'estímul a la contractació

Mesures específiques de Catalunya	Destinataris	Organisme	Origen de les accions
Ajuda equivalent al 50% del salari mínim interprofessional durant un màxim d'un any	Totes les persones joves destinatàries GJ	Pendent	PNIGJ

Font: Elaboració pròpia

Pel que fa a la mesura d'ajudes a l'ocupació (taula 12), Catalunya no l'ha posat en marxa, tot i que està anunciada en termes ambigus<sup>67</sup> en la *Garantia Juvenil 2014-2020*, que reproduïx una de les mesures que ja figurava en el catàleg del Programa operatiu d'ocupació juvenil inclòs dins del PNIGJ. A més, en la despesa pressupostària per anualitats que implicarà el desplegament de la garantia juvenil a Catalunya no hi figura cap referència a aquesta línia.

Quant a la segona línia, les reduccions i bonificacions a les cotitzacions són de competència estatal, i per tant en la garantia juvenil a Catalunya es reproduïxen aquelles mesures d'incentivació que ja figuren en la Llei 11/2013 (article 9) i en la Llei 18/2014 (articles 107 a 109).

67. "Les ajudes a l'ocupació per a la contractació de joves durant un període superior a sis mesos es poden establir des de les comunitats autònomes".



**D. Eix 4. Mesures per afavorir l'emprenedoria**

"Són serveis d'informació, assessorament i formació per a persones joves emprenedores".

**Taula 13. Mesures per afavorir l'emprenedoria**

<i>Mesures específiques de Catalunya</i>	<i>Destinataris</i>	<i>Organisme</i>	<i>Origen de les accions</i>
Servei d'assessorament per a l'autoocupació i la iniciativa empresarial	Totes les persones joves destinatàries GJ	Departament d'Empresa i Ocupació	EEEJ 13-16: Mesura 10
Programa de preincubació d'idees	Totes les persones joves destinatàries GJ	Direcció General de Joventut del Departament de Benestar Social i Família	
Xarxa Catalunya Emprèn	Totes les persones joves destinatàries GJ	Departament d'Empresa i Ocupació i entitats col·laboradores	EEEJ 13-16 / Mesura de xoc: Mesura 8
Els serveis d'emprenedoria de les oficines joves	Totes les persones joves destinatàries GJ	Xarxa Nacional d'Emancipació de la Direcció General de Joventut	

Font: Elaboració pròpia

Són un conjunt de mesures ja en funcionament i no adreçades específicament a les persones joves destinatàries de la garantia juvenil.

En conclusió, pel conjunt de mesures incorporades en el catàleg de la *Garantia Juvenil 2014-2020* es constata que la majoria ja estan anunciades en l'EEEJ 13-16. L'estratègia catalana presenta com a iniciativa pròpia en l'eix 1 el conveni de col·laboració signat entre el SOC i la Secretaria d'Universitats i Recerca per a l'impuls i la millora de l'ocupabilitat de les persones joves universitàries, el programa MónCat i la creació d'una xarxa de 76 impulsors de la garantia juvenil, totalment insuficient si es té en compte que el nombre de municipis de més de 10.000 habitants és de 120. En l'eix 2 s'observa una adaptació de l'oferta formativa que figura en l'EEEJ 13-16 a Catalunya, que no és pròpiament garantia juvenil si es té en compte l'edat dels destinataris dels programes formatius, molts dels quals ja es desenvolupaven a través del SOC i/o del Departament d'Ensenyament. Amb relació a l'eix 3, actualment la mesura específica d'estímul a la contractació

mitjançant bonificacions de caràcter salarial encara no s'ha posat en funcionament, i finalment en l'eix 4 es constata que es promouen mesures adreçades a fomentar l'emprenedoria en general i no únicament la de les persones joves.

El desplegament de l'operativa de la *Garantia Juvenil 2014-2020* parteix, igual que el model estatal, de la voluntarietat de la persona jove, manifestada mitjançant la seva inscripció al fitxer (nivell 0), que és únic per a tot el territori espanyol, i és a partir d'aquest moment que entra en funcionament la primera atenció (nivell 1) de la garantia juvenil i que s'inicia el còmput dels quatre mesos que fixa la UE per rebre una oferta laboral o formativa. És necessari recordar que serà el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social qui acceptarà la inscripció i la corresponent inclusió en la llista única i, en conseqüència, serà l'organisme que informarà el SOC de la llista de persones joves inscrites en el Sistema de Garantia Juvenil.<sup>68</sup>

**Taula 14. Operativa d'accés a la *Garantia Juvenil 2014-2020***

Nivell	Actuació	Serveis on es presta l'actuació
Nivell 0	Informació i suport a la inscripció	Xarxa presencial de punts d'atenció en entitats públiques i privades: – Oficines joves i punts d'informació juvenil – Oficines de treball – Universitats catalanes
Nivell 1	Entrevista de diagnòstic i assessorament (atenció personalitzada) en un termini màxim de 30 dies	– Oficina de treball – Oficines joves
Nivell 2	Tutorització intensiva i especialitzada	Entitats públiques i privades especialitzades en població jove

Font: Elaboració pròpia a partir de la *Garantia Juvenil 2014-2020*

Com es mostra en la taula 14, la informació i suport a la inscripció que s'estableix en el nivell 0 no només pot ser telemàtica, sinó que la Generalitat establirà una xarxa presencial de suport a la inscripció amb els professionals corresponents.

68. És preocupant que, en una resposta escrita el 18 de novembre de 2014, el conseller d'Empresa i Ocupació manifestés que el nombre de joves catalans que s'han apuntat al SNGJ en el període de 10 de setembre a 23 d'octubre ha estat només de 666 (*BOPC* de 18 de novembre de 2014).

Segons les *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya*, la garantia juvenil parteix "d'aquest sistema informàtic en tant que instrument bàsic de seguiment dels sol·licitants i participants en la garantia, així com de retiment de comptes de les accions que reben i la despesa generada". I correspon al consell de direcció del Servei d'Ocupació de Catalunya el seguiment i l'avaluació periòdica de la implantació de la garantia juvenil a Catalunya.<sup>69</sup>

## 5. Reflexions finals

Catalunya avui té el repte d'afrontar la situació laboral de les persones joves, atès que aquest col·lectiu, paradoxalment, té un futur amb menys oportunitats que els seus pares, havent assolit nivells d'educació més alts. Per consegüent, aquest article reivindica la necessitat que les persones joves estiguin al centre de les polítiques d'ocupació i que Catalunya apliqui un model de garantia juvenil d'acord amb la titularitat de les seves competències i optimitzant els recursos procedents de la UE.

La implementació de la Recomanació sobre la Garantia Juvenil a partir del PNIGJ, especialment amb la recent creació del fitxer i de la llista única (Llei 18/2014), i la seva gestió, qüestiona les competències que té la Generalitat de Catalunya en el marc de les polítiques públiques de foment de l'ocupació, especialment les adreçades a la població juvenil. La creació i gestió, per part de l'Estat, d'un fitxer "únic" és inconstitucional i antiestatutària, i vulnera les competències de la Generalitat derivades d'una interpretació sistemàtica dels articles 150.2 EAC i 170.1 EAC. Aquesta actuació desapodera la Generalitat de l'exercici de les funcions executives, les quals són títol competencial suficient per crear un instrument de naturalesa administrativa que serveixi per gestionar les ofertes d'educació, formació o de contractació pròpies del programa de garantia juvenil. La Llei 18/2014 mostra una tendència de recentralització competencial a favor de l'Estat que s'allunya dels criteris jurisprudencials derivats del marc constitucional i estatutari, i produeix un buidatge de competències en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació, que foren transferides l'any 1997.

---

69. En compliment de la Resolució 301/X de juliol de 2013 del Parlament de Catalunya, el grup de Treball d'Ocupació Juvenil del Consell de Relacions Laborals serà informat sobre el desenvolupament de la garantia juvenil.

El model per a l'aplicació de la *Garantia Juvenil 2014-2020*, que aprova el SOC el 20 de setembre de 2014, reproduïx el model espanyol, en tant que moltes de les mesures que s'implementen ja estaven anunciades en l'Estratègia espanyola d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016, optimitzant els recursos existents i aplegant sota l'estratègia catalana molts dels programes que ja s'aplicaven, sense introduir cap element diferenciador i exigint els mateixos requisits que la normativa estatal (Llei 18/2014) per ser destinatari dels programes de garantia juvenil. Un element destacat de la Recomanació europea i que suposa un valor afegit és l'obligatorietat de presentar a les persones joves una oferta laboral, d'estudis o de formació en el termini màxim de quatre mesos a partir d'haver-se quedat aturat o de no rebre cap estudi o formació. Ni Catalunya ni Espanya estableixen l'autoritat que vetllarà pel compliment d'aquest termini.

A Catalunya es determinen els requisits d'inscripció i d'atenció de la garantia juvenil sense convocatòries expresses que incorporin aquests requisits per a l'any 2014 i, en conseqüència, es qüestiona quants dels recursos procedents de la UE es podran aplicar el 2014, si per ser beneficiari de la garantia juvenil cal estar inscrit en el fitxer "únic" que es posa en marxa a partir del mes de setembre. Al mes de desembre de 2014 no s'ha iniciat, en la pràctica, l'aplicació de la garantia juvenil a Catalunya, i cal recordar que, segons dades de l'EPA del tercer trimestre de 2014, es calcula que a Catalunya hi ha 149.200 persones joves NOEF.

Amb l'objectiu d'introduir en les estadístiques oficials les dades referents a l'aplicació de la *Garantia Juvenil 2014-2020*, per fer-ne un seguiment acurat i periòdic i, en conseqüència, poder avaluar les mesures implementades, es requereix una modificació de la Llei 13/2010, de 21 de maig, del Pla estadístic de Catalunya 2011-2014.

I amb la finalitat de reforçar els serveis públics d'ocupació i convertir-los en veritables proveïdors de serveis més àgils i moderns, que donin resposta a les necessitats de les persones i dels territoris i facin plenament ús de les competències de la Generalitat de Catalunya com a primer pas per crear un model propi català, cal aprofitar l'oportunitat que dóna la nova Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya, en tràmit parlamentari a data de tancament d'aquest article.

Finalment, es fa una crida a la coordinació i col·laboració entre el SOC i les associacions de joves, corporacions locals i centres educatius per tal de garantir que totes les persones joves puguin ser beneficiàries de la garantia juvenil.

## 6. Bibliografía consultada

- ALBAIGÉS, B. *Crisi del treball i emergència de noves formes de subjectivitat laboral en els joves*. Barcelona: Secretaria General de Joventut, Generalitat de Catalunya, 2013, p. 25.
- BAYLOS GRAU, A. "La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012". *Revista de Derecho Social*, núm. 61, 2013, p. 19-41.
- . "La contracción del Estado social", *Revista de Derecho Social*, núm. 63, 2013, p. 11-34.
- CABASÉS, M. A. "La incidencia de la crisis económica en la persistente desigualdad de género en el mercado de trabajo español, y en particular en la estructura salarial". *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 121, 2013, p. 143-176.
- CABASÉS, M. A., i PARDELL, A. *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. ¡Otro futuro es posible para las personas jóvenes!*, Albacete: Bomarzo, 2014.
- CASAS BAAMONDE, M. E., i RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. "Las reformas de la reforma laboral de 2012 (la Ley 3/2012 y el RD-L 20/2012)". *Relaciones Laborales*, núm. 15-18, agost 2012.
- COMAS ARNAU, D., *Las políticas de juventud en la España democrática*. Injuve, 2007.  
[http://www.injuve.es/sites/default/files/politicas%20de%20juventud\\_5.pdf](http://www.injuve.es/sites/default/files/politicas%20de%20juventud_5.pdf).
- ESTRADA, Á., IZQUIERDO, M., i LACUESTA, A., "El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España". *Boletín Económico*, juliol-agost 2009, Banco de España, p. 97-115.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., i CALVO GALLEGO, F. (dir.). *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo, 2013.
- FERNÁNDEZ PROL, F. "Trabajadores a tiempo parcial y protección social: Novedades en materia de cotización y reformulación de las reglas de cómputo de los períodos carenciales". *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013, p. 87-109.
- FUSTÉ, J. M. "Serveis públics d'ocupació. La intermediació laboral". *El marc català de relacions laborals i de la protecció social*, vol. 1, 2005, p. 113-132.
- LÓPEZ GANDIA, J., "Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo". *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, núm. 6, 2011, p. 61.
- MERCADER UGUINA, J. R., i GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P. "La situación del mercado de trabajo tras un lustro de crisis y un año de reforma". *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 0, gener 2014, p.127-128.
- MOLINA NAVARRETE, C. "Intermediación y políticas activas de empleo". *Temas Laborales*, núm. 115, 2012, p. 147.

- MORALES ORTEGA, J. M. "La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa". Diversos autores, *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo, 2013, p. 77.
- PARDELL, A. "El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social a partir de la Constitución de 1978", en *La Constitución Española en su XXV Aniversario*. Barcelona: Bosch, 2003, p. 1239-1246.
- PARDELL, A. "Mesures de foment de l'ocupació a Catalunya". *El marc català de relacions laborals i de la protecció social*. CTEESC, 2005, p. 171.
- PÉREZ AMORÓS, F. *El marc català de relacions laborals i de protecció social*. Vol. I. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, 2005, p.41.
- PUENTE, S., i GALÁN, S. "Un análisis de los efectos composición sobre la evolución de los salarios", *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 57, febrer 2014, p. 57-61.
- RODRÍGUEZ, E., i BALLESTEROS, J. C. *Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 2013.  
[http://adolescenciayjuventud.org/images/pdf/Crisis%20y%20contrato%20social\\_RESUMEN%20EJECUTIVO\\_FAD.pdf](http://adolescenciayjuventud.org/images/pdf/Crisis%20y%20contrato%20social_RESUMEN%20EJECUTIVO_FAD.pdf)
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. "Política, globalización y condiciones de trabajo". *Relaciones Laborales*, núm. 11, 2000.
- . "La nueva dimensión del Derecho del Trabajo". *Relaciones Laborales*, núm. 7, 2002, p. 3.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., i CASAS BAAMONDE, M. E. "La aplicación de la Reforma Laboral". *Relaciones Laborales*, núm. 12, 2013.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., i CASAS BAAMONDE, M. E. "Contratación a tiempo parcial y flexibilidad del tiempo de trabajo en la nueva reforma laboral (RD-L 16/2013 de 20 de diciembre)". *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2014, p. 3.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., i CASAS BAAMONDE, M. E. "El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. La Garantía Juvenil y la tarifa plana para el fomento del empleo y la contratación indefinida". *Relaciones Laborales*, núm. 3, 2014, p. 3.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. "Medidas en materia de intermediación laboral y trabajo temporal". En *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo, 2013, p. 316.
- ROJO TORRECILLA, E. "A vueltas con el reparto competencial en materia laboral", en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2014/10/a-vueltas-con-el-reparto-competencial.html>.

## RESUM

La greu situació d'atur del col·lectiu de persones joves de més de 16 i menys de 25 anys requereix actuacions específiques i efectives per part de les administracions públiques. Aquest article analitza, d'una banda, si l'aplicació a Catalunya de la Recomanació del Consell sobre l'establiment d'una garantia juvenil en el marc del Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil a Espanya comporta una recentralització de competències a favor de l'Estat amb la creació d'un fitxer "únic", la inscripció en el qual és la porta d'entrada al Sistema de Garantia Juvenil; i de l'altra, si les mesures adoptades per la Generalitat a partir de les *Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya, Garantia Juvenil 2014-2020*, responen a un model específic i diferenciat del model estatal atenent al marc competencial estatutari actual.

**Paraules clau:** desocupació juvenil; persones joves; NOEF; Unió Europea; garantia juvenil; polítiques actives d'ocupació; competències de la Generalitat de Catalunya; recentralització.

## RESUMEN

La grave situación de desempleo entre el colectivo de los jóvenes de más de 16 años y menos de 25 requiere actuaciones específicas y efectivas por parte de las administraciones públicas. Este artículo analiza, por una parte, si la aplicación en Cataluña de la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una garantía juvenil en el marco del Plan nacional de implantación de la garantía juvenil en España comporta una recentralización de competencias a favor del Estado con la creación de un fichero "único", la inscripción en el cual es la puerta de entrada al Sistema de Garantía Juvenil; y por la otra, si las medidas adoptadas por la Generalitat a partir de las *Bases para la estrategia de ocupación juvenil en Cataluña, Garantía Juvenil 2014-2020*, responden a un modelo específico y diferenciado del modelo estatal atendiendo al marco competencial estatutario actual.

**Palabras clave:** desempleo juvenil; jóvenes, NOEF; Unión Europea; garantía juvenil; políticas activas de empleo; competencias de la Generalitat de Cataluña; recentralización.

## ABSTRACT

The dire situation of unemployed youth between 16-25 requires specific and effective policies from public administrations. This paper analyses: a) whether the implementation in Catalonia of the Council Recommendation on the establishment of a Youth Guarantee under the framework of the Spanish National Youth Guarantee Implementation Plan entails a recentralisation of powers in favour of the State with the creation of a "single" reference file, registration to which is the "one doorway" to the Youth Guarantee System; and b) whether measures adopted by the Government of Catalonia under the *Basis for a Youth Employment Strategy in Catalonia, Youth Guarantee 2014-202*, respond to a specific and differentiated State model according to the current statutory framework.

**Keywords:** Youth unemployment; youth; European Union; NET; Youth Guarantee; active employment policies; Government of Catalonia powers; recentralization.