



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya

Debats

Catalunya Social

Propostes des
del Tercer Sector

núm. 50

desembre de 2016

**La precarietat laboral
juvenil a Catalunya.**
Una realitat incòmode.



La precarietat laboral juvenil a Catalunya. *Una realitat incòmode.*

AUTORS

Dra. M. Àngels Cabasés, Professora Titular de Economia Aplicada de la UdL

Dra. Agnès Pardell, Catedràtica del Dret del Treball i de la Seguretat Social de la UdL

Dr. Carles Feixa, Catedràtic d'Antropologia Social de la UdL

Amb la col·laboració d'Àlex Serés, graduat en matemàtiques i física.

Índex de continguts

■ I. Presentació	4
■ II. Les persones joves atrapades en un model d'ocupació precària	5
1. L'impacte de la crisi econòmica en l'ocupació juvenil.	5
2. Trajectòria laboral entre generacions a partir de l'anàlisi de la <i>Mostra Contínua de Vides Laborals (MCVL)</i>	14
3. Anàlisi del mercat de treball 2016: la precarietat com a tret principal.	20
4. La implementació de la Garantia Juvenil: el repte de l'ocupació juvenil.	27
4.1. La Garantia Juvenil.	27
4.2. Avaluació de la implementació de la Garantia Juvenil.	34
5. Conclusions.	50
6. Recomanacions.	57
■ III. Bibliografia.....	58

I. Presentació

El Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2020, aprovat l'any 2013, fixa el marc per desenvolupar les polítiques públiques destinades a la joventut. En aquest context, cal situar les actuacions del Govern de la Generalitat per fer front a la situació de la joventut catalana i permetre "avançar cap a la igualtat d'oportunitats real" potenciant "la capacitat de les persones joves per desenvolupar la seva pròpia vida de manera autònoma i lliure com a base de la societat del futur".

L'any 2016 el repte d'aconseguir que les persones joves assoleixin amb èxit una trajectòria laboral, definida en els termes del Pla –millora de l'accés a l'ocupació, de l'ocupabilitat, qualitat del treball, emprenedoria i avenç cap un model productiu basat en la recerca i innovació- continua sent vigent, doncs la realitat mostra que s'està lluny d'aconseguir-ho.

Aquest informe, realitzat per les professores M. Àngels Cabasés, Àgnes Pardell i Carles Feixa, té com a objectiu analitzar quin ha estat l'impacte de la crisi econòmica en l'ocupació juvenil, quina ha estat la trajectòria laboral entre generacions, quina és la situació laboral de les persones joves de més de 16 i menys de 30 anys a data 2016 i, finalment, avaluar la implementació de la Garantia Juvenil a Catalunya. Es parteix de la hipòtesi que sense un canvi de model de creixement econòmic, sense un nou marc de relacions laborals, sense una voluntat de situar les polítiques de joventut en el centre de les polítiques públiques, difícilment es podrà frenar el model de precarietat laboral en el que s'han situat avui les persones joves a Catalunya. Entenent precarietat laboral com la suma d'un conjunt de factors que posen de manifest les dades referides a Catalunya l'any 2016: dificultat d'accés al mercat de treball, temporalitat dels contractes de treball, involuntarietat en la jornada laboral a temps parcial, sobrequalificació, baixos salaris i baixa protecció social.

Aquest informe pren en consideració les realitats heterogènies i dinàmiques de les persones joves a Catalunya i reivindica que no existeix la categoria persones joves NOEF (no ocupat no estudia no es forma), sinó persones joves en situació NOEF. I reflecteix la voluntat d'aportar una visió interdisciplinària de la realitat acompanyada de propostes que contribueixin a millorar les actuacions adreçades a les persones joves.

1 Decret 90/2013, de 29 de gener, pel qual s'aprova el Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2011-2020.

II. Les persones joves atrapades en un model d'ocupació precària

"El model d'ocupació precària, amb menys drets econòmics i socials, que s'albira com el model que romandrà en el futur, produeix també una pèrdua de consciència per part de les persones joves de la seva pertinència a una classe social, sense oferir resistència al model i acceptant-lo com l'únic i inevitable en una situació de sortida de la crisi."

(Pardell i Cabasés, 2016)

1. L'impacte de la crisi econòmica en l'ocupació juvenil

Catalunya ha passat d'una taxa d'atur dels menors de 25 anys del 13,4% l'any 2007 al 42,3% l'any 2015, comparativa que posa de manifest que el nivell de desocupació de les persones joves s'ha multiplicat per 3,2 (Pardell i Cabasés, 2015: 270). L'atur juvenil és un problema estructural² que ha crescut de forma alarmant en els darrers anys, i no degut exclusivament a la crisi econòmica, tal com s'observa en la taula 1, amb unes conseqüències directes per a la generació actual i que també es projectaran en el creixement econòmic del futur i en les noves generacions.

Taula 1. Taxa d'atur juvenil 2007-2015

			UE-28	Espanya	Catalunya
2007	Taxa atur	De 16 a 24 anys	15,6	18,1	13,4
		De 16 a 29 anys	12,1	12,9	9,1
	Taxa atur llarga durada (més de 12 mesos)	De 16 a 29 anys	3,7	1,5	0,7
	Taxa NOEF ⁴	De 16 a 24 anys	10,9	12,0	12,9
2015	Taxa atur	De 16 a 24 anys	20,4	48,3	42,3
		De 16 a 29 anys	16,2	36,7	30,5
	Taxa atur llarga durada (més de 12 mesos)	De 16 a 29 anys	5,9	14,4	11,8
	Taxa NOEF	De 16 a 24 anys	12	15,6	16,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat (data consulta 13/10/2016)³

² Vegeu *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*. Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, p. 10.

³ NOEF, acrònim de "No ocupat no estudia i no es forma".

A Espanya no hi ha dubte que els factors que incideixen en el creixement de l'atur juvenil es poden sintetitzar en: a) l'elevada contractació temporal, que perpetua les persones joves en un cercle de temporalitat, –atur i poques oportunitats de formació–, i, en conseqüència precarietat laboral i ineficiència de les polítiques actives d'ocupació adreçades a les persones joves. Una tendència que ha estat agreujada per la reforma laboral i les subsegüents reformes; b) una elevada taxa d'abandonament escolar prematur i el desajust entre l'oferta i demanda laboral per nivell educatiu (s'ha produït un biaix a favor de la formació universitària en detriment de la secundària superior que ha ocasionat subocupació –universitaris ocupats en treballs que requereixen menor titulació– i una caiguda de la prima salarial de l'educació). Amb tot, s'afegeix, la situació de les persones joves que ni estudien ni treballen, i entre aquestes les que no estan motivades en la cerca d'ocupació (persones joves en situació NOEF) (Cabasés i Pardell, 2014:82).

A Espanya no hi ha dubte que els factors que incideixen en el creixement de l'atur juvenil es poden sintetitzar en: a) l'elevada contractació temporal, que perpetua les persones joves en un cercle de temporalitat, –atur i poques oportunitats de formació–, i, en conseqüència precarietat laboral i ineficiència de les polítiques actives d'ocupació adreçades a les persones joves. Una tendència que ha estat agreujada per la reforma laboral i les subsegüents reformes; i b) una elevada taxa d'abandonament escolar prematur i el desajust entre l'oferta i demanda laboral per nivell educatiu (s'ha produït un biaix a favor de la formació universitària en detriment de la secundària superior que ha ocasionat subocupació –universitaris ocupats en treballs que requereixen menor titulació– i una caiguda de la prima salarial de l'educació). Amb tot, s'afegeix, la situació de les persones joves que ni estudien ni treballen, i entre aquestes les que no estan motivades en la cerca d'ocupació (persones joves en situació NOEF) (Cabasés i Pardell, 2014:82).

Actualment, la crisi ha comportat, a més, que tenir una ocupació no és garantia de poder emancipar-se i, per tant, les polítiques d'ocupació han de tenir en compte, no només les persones joves desocupades, sinó també aquelles que tenen una ocupació precària i que en cap cas els hi permet la seva emancipació i construir el seu projecte de vida⁴. Aquestes afirmacions a Catalunya es fonamenten, en primer lloc, en l'evolució dels

⁴ "La taxa d'emancipació de les persones joves de 16 a 29 anys se situa al 23,7%. L'emancipació ha sofert una forta baixada coincidint amb la crisi econòmica i encara no es detecten indicis de recuperació". Segons l'informe de l'Observatori Català de la Joventut del tercer trimestre de l'any 2016.

salari (taula 2), que segons les dades facilitades per l'Agència Tributària, situen el salari mig anual dels perceptors de salaris de més de 25 anys, l'any 2015, en 3,5 vegades superior al de les persones joves menors de 25 anys i la reducció del salari mig d'aquestes (de 16 a 25 anys) ha estat 5,5 vegades major.

Taula 2. Salari mig per trams d'edat a Catalunya, 2008 i 2015

	2008			2014			Variació 2008-2014
	% Assalariats	% Massa salarial	Sou mig (euros)	% Assalariats	% Massa salarial	Sou mig (euros)	
De 16 a 25 años	14	6	9.288	11	3	6.562	-2.726
De 26 a 35 años	30	27	18.904	23	18	16.801	-2.103
Más de 25 años			23.356			22.861	-495

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Agència Tributària (dades publicades 23/11/2016)

En segon lloc, de la contractació acumulada a desembre dels anys 2008 i 2015 s'observa la reducció, en general, de la contractació laboral i, en canvi, constata que es produeix un augment del percentatge de contractes temporals –taula 3–.

Taula 3. Contractes acumulats a Catalunya, 2008 i 2015

		Indefïnits	Temporals	% Contractes temporals
Menor 25 anys	2008	95.268	602.045	86,3%
	2015	30.330	413.991	93,2%
	Diferència	-64.938	-188.054	6,8%
De 25 a 29 anys	2008	53.040	414.102	88,6%
	2015	32.151	307.708	90,5%
	Diferència	-20.889	-106.394	1,9%

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del SEPE

A més, en general, les persones joves menors de 30 anys tenen feines de més baixa qualificació i superen clarament les de més edat en aquelles ocupacions del sector serveis de mitjana i baixa qualificació (treballadors de restauració, de serveis personal o vendes), com

mostra l'estructura de qualificacions de l'EPA del quart trimestre de 2015.⁵

La situació de precarietat laboral de les persones joves, actualment no només es deu a l'impacte de la crisi econòmica i financera, sinó que és deutora de les polítiques aplicades pel Govern Espanyol a partir del 2012, basades en l'austeritat pressupostària, fruit del seu compromís amb la UE mitjançant el *Pacte d'Estabilitat i Creixement*⁶ i de la reforma laboral, que va afectar, entre altres, l'accés a l'ocupació i a la contractació laboral⁷.

La Llei 3/2012⁸ incideix en la reforma de les modalitats contractuals i el seu objectiu és, segons el preàmbul de la mateixa, afavorir especialment els qui pateixen amb més intensitat les conseqüències negatives de la crisi econòmica: les persones joves desocupades i les petites i mitjanes empreses (PIMES).

La reforma laboral afecta el contracte per a la formació i l'aprenentatge, el qual s'adreça únicament a les persones joves. La formació té com a objectiu facilitar l'obtenció, per part de les mateixes, d'una qualificació professional en un règim d'alternança de l'activitat laboral retribuïda en una empresa amb l'activitat formativa, rebuda en el marc del sistema de formació professional per a l'ocupació o del sistema educatiu reglat (Cabasés i Pardell, 2014: 48). S'ha de recordar que aquest contracte s'adreça a joves d'entre 16 i 25 anys d'edat, i que la disposició transitòria novena va ampliar el límit màxim de 30 anys fins que la taxa d'atur se situï per sota del 15%.

S'introdueix la possibilitat de contractació successiva d'aquest tipus de contractes sempre que es tracti d'una activitat laboral diferent o ocupació respecte al primer contracte, a diferència del contracte de formació anterior a la reforma, segons el qual, un cop expirada la durada, s'impedia una nova contractació amb la mateixa o diferent empresa. No hi ha dubte que estem davant d'un contracte que, si bé té

5 Vegeu: *Situació laboral de les persones joves a Catalunya*. Informe de l'Observatori Català de la Joventut, quart trimestre 2015.

6 http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

7 La Reforma Laboral de 2012 (RD-L 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 de model de relacions laborals construït al llarg de 30 anys de diàleg i concertació social. El Govern del PP perpetua, amb la reforma, per a les persones joves un model basat en la temporalitat, la inseguretat i la precarietat laboral. (Cabasés i Pardell, 2014: 35).

8 Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE de 7 de juliol de 2012 (Pérez, 2016: 28-29).

una finalitat formativa que en principi podria ser lloable, en la pràctica es converteix en un contracte precari, atès que té una durada mínima de 6 mesos i màxima de 3 anys i el salari que es rep està en funció del temps de treball efectiu realitzat que no podrà ser superior al 75% el primer any i el 85% el segon i tercer any. En cap cas pot ser inferior al salari mínim interprofessional, en proporció al temps de treball efectiu. A diferència del contracte anterior, amb la reforma, es suprimeix la referència que la formació obtinguda pel contracte habilita per a l'obtenció del títol de graduat de l'ESO.

El Reial Decret-Llei 16/2013, de 20 de desembre, de mesures per afavorir la contractació estable i millorar l'ocupabilitat dels treballadors⁹, en la Disposició Final Segona amplia el termini perquè els contractes per a la formació i l'aprenentatge, que es subscriuguin fins al 31 de desembre de 2014, no es vinculin a certificats de professionalitat o títols de formació. I, en la seva Disposició Final Sisena s'introdueix una modificació del Reial Decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desenvolupa el contracte per a la formació i l'aprenentatge. En aquesta disposició s'estableixen les bases per a la formació professional dual.

Aquest contracte pot ser utilitzat fins que el treballador jove compleixi els 30 anys. És a dir, estem davant d'un contracte precari (temporal i amb salari mínim) per a les persones joves; aquest contracte és dubtós que contribueixi a la seva ocupabilitat si no es garanteix una bona i adequada formació i, en canvi, sí que facilita a les empreses mà d'obra amb salari mínim. A més, les Empreses de Treball Temporal es veuran beneficiades també amb la possibilitat d'utilitzar aquest tipus de contractes¹⁰.

La reforma de 2012 també afecta el contracte a temps parcial (article 12 de l'Estatut dels Treballadors), admetent la realització d'hores extraordinàries amb l'únic límit que la suma de les hores realitzades (ordinàries, complementàries i extraordinàries) no superin el límit legal del treball a temps parcial, és a dir, la jornada del treballador a temps complet comparable. En la pràctica, en molts casos s'està davant d'un falç contracte a temps parcial amb jornada de treball quasi completa, amb dificultats per part dels treballadors de percebre la

9 RDL 16/2013, Resolución de 22 de enero de 2014 de publicación del Acuerdo de convalidación. BOE de 20 de gener de 2014.

10 Disposición Final Quinta de la Ley 11/2013 de 26 de julio. Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. BOE de 27 de juliol de 2013.

retribució corresponent al total de les hores realitzades i que aquestes tinguin el seu reflex a efectes de cotització.

Posteriorment, el Reial Decret-Llei 16/2013, prohibeix la possibilitat de realització d'hores extraordinàries i modifica el règim de les hores complementàries, distingint entre hores pactades i no pactades, reduint-ne el termini de preavís per a la realització de aquestes i incrementant el nombre de les mateixes que es puguin realitzar (Fernández, 2013: 87-109). En definitiva, es produeix una complexa regulació de les hores complementàries donant com a resultat "una deformació de la figura del contracte de treball a temps parcial, que no vindrà caracteritzada únicament per aquesta jornada incompleta no inferior a 10 hores setmanals en còmput anual, sinó també per l'elasticitat prevista de la jornada efectiva de treball "(Rodríguez-Piñero, Valdés i Casas, 2014: 13).

L'Organització Internacional del Treball (OIT) adverteix que a Europa "una proporció cada vegada més gran de joves amb ocupació ha estat en treballs atípics, inclosos llocs de treball temporals i treballs a temps parcial. Les dades apunten que una part considerable d'aquests joves no treballen en aquestes condicions voluntàriament ni per pròpia elecció¹¹. L'ocupació a temps parcial a Espanya segueix sent majoritàriament no voluntària l'any 2016 (segon trimestre), amb un 60,4% de les persones que declaren que la causa d'acceptar aquest tipus d'ocupació és no haver trobat un treball a temps complet (en el col·lectiu de menors de 30 anys és del 55%).

La Llei 3/2012 també modifica l'ordenació del tradicional treball a domicili per donar acollida, segons el legislador, mitjançant una regulació equilibrada de drets i obligacions, el treball a distància basat en l'ús intensiu de les noves tecnologies (article 13). Els reptes per a l'ocupació que plantegen les TIC són diversos. En primer lloc, l'impacte que pugui tenir en el creixement de la productivitat i de la producció, per tant, en la creació d'ocupació. En qualsevol cas, es tractarà de la creació de determinats llocs de treball i en determinats sectors, lligats a la prestació de serveis d'informació, l'assessorament, als serveis multimèdia, etc. En segon lloc, sobre el tipus d'ocupacions. No hi ha dubte que les TIC tindran una major acollida entre les persones joves perquè les seves qualificacions estan més actualitzades i, generalment, tenen un grau superior d'estudis, essent més probable

11 Vegeu: *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro*. OIT, Ginebra mayo 2013. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212725.pdf [Última consulta 18/02/2015].

que els llocs de treball que es creen tinguin com a destinataris aquest sector jove de la població, encara que sigui un contracte que no es dirigeixi en exclusiva als joves. Aquesta nova regulació del treball a distància ¿no voldrà dir que es poden tenir treballadors joves i ben formats amb mínims costos?

Finalment, la Llei 3/2012 crea una nova modalitat de contracte de treball per temps indefinit de suport als emprenedors, de la qual només podran fer-ne ús les empreses que tinguin menys de 50 treballadors (Cabasés i Pardell, 2014: 51:54). Aquesta nova modalitat, que pot assenyalarse com el contracte estrella de la reforma, té com a finalitat facilitar l'ocupació estable en tractar-se d'un contracte indefinit, amb una excepcionalitat, que alhora constitueix la seva característica: tenir un període de prova d'un any. És a dir, s'està davant d'un contracte indefinit d'un any de durada, amb acomiadament lliure i sense indemnització. En la següent taula 4 s'observa la seva evolució des de la seva implantació:

Taula 4. Contracte de suport als emprenedors, 2012 a setembre 2016

Any	De 16 a 24 anys (% sobre el total)	De 25 a 29 anys (% sobre el total)	Nombre total
2012	17,7	25,9	15.918
2013	13,8	20,4	16.746
2014	18,4	19,5	23.045
2015	19,8	17,7	31.814
2016 (fins setembre)	21,3	18,0	32.688

Elaboració pròpia a partir de dades del SEPE

En ampliar a un any el període de prova, es podria vulnerar el dret al treball (article 35 Constitució Espanyola) i, al seu torn, el Conveni número 158 de l'Organització Internacional del Treball sobre finalització de la relació laboral, el qual exigeix una causa justificada per posar fi a una relació de treball. Alhora, crida l'atenció que no hi hagi una diferenciació de la durada del període de prova, ni en relació a la qualificació professional, ni en relació a la categoria professional, tenint en compte que l'Estatut dels Treballadors prescriu un límit temporal del període de prova en funció d'un doble criteri: 6 mesos per als treballadors titulats i 2 mesos per a la resta de treballadors o 3 mesos en el cas d'empreses de menys de 25 treballadors.

Segons la jurisprudència del Tribunal Suprem, el període de prova ha de permetre "l'experimentació sobre el terreny de la relació de treball mitjançant l'execució de les prestacions respectives de les parts, sent les seves funcions la comprovació de l'aptitud professional i l'adaptació al lloc de treball del treballador contractat, tenint major significació aquestes funcions en els treballs qualificats i de direcció o supervisió, que en altres menys qualificats, té consubstancialment un caràcter de temporalitat i provisionalitat, i per això és raonable que la seva durada sigui en general breu"¹².

En la Sentència 412/13 del Jutjat del Social núm. 2 de Barcelona, de 19 de novembre, es considera que el període de prova d'un any d'aquest contracte vulnera la Carta Social Europea de 1961. Segons aquesta sentència la vulneració es produeix en no fixar ni termini de preavís ni indemnització per finalització del contracte durant el període de prova. També considera que contravé la legislació espanyola en matèria de contractació laboral perquè el contracte d'empresadors va contra l'Estatut dels Treballadors que sempre exigeix una causa per a la contractació temporal. Sentència en la línia de les declaracions del Consell Europeu, ja que aquest es va manifestar que, a Espanya, hi ha el risc que les empreses utilitzin el període de prova d'un any per transformar aquest contracte en un contracte temporal de fet, de baixa qualitat i amb costos de rescissió nuls. Efectivament, l'ampliació del període de prova a un any que s'estableix per al contracte de suport als empresadors significa una ampliació sense cap causa que ho justifiqui per raó de qualificació professional i, pot suposar una limitació del dret a l'estabilitat en l'ocupació que es garanteix a partir del reconeixement del dret al treball (art. 35 CE; STC 125/1994, Fonament Jurídic 3 i Sentència Tribunal Constitucional 223/1992, Fonament Jurídic 3)¹³.

El Reial Decret-Llei 16/2013, de 20 de desembre, possibilita la celebració a temps parcial de l'esmentat contracte, modificant així la Llei 3/2012, "de reforma laboral". En definitiva, amb aquest nou RDL s'aprofundeix, un cop més, en la política de redistribuir el treball existent amb l'efecte de maquillar les taxes d'atur sense crear ocupació neta,

¹² STS 5455/2011 de 20 de julio. Sala Social, Fundamento Jurídico 2. El Tribunal Suprem també ha considerat que períodes de prova excessius fixats en convenis col·lectius incorren en frau de llei (STS de 15 de julio de 1994 y STS de 20 de julio de 2011).

¹³ Segons la jurisprudència europea la no distinció per raó de qualificació professional del treballador podria donar lloc a una discriminació laboral prohibida per l'art. 14 de la CE (Rojo, 2016: 48-50).

acompanyant tot això amb el gaudi d'incentius fiscals i bonificacions en les quotes empresarials de la Seguretat Social, i al seu torn, reduint els salaris, fet que impedeix les persones joves iniciar un projecte de vida estable.

Per altra part, el 22 de gener de 2015, el Tribunal Constitucional resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra determinats preceptes de la Llei 3/2012, entre els quals es troba l'apartat 3 de l'article 4 ("*Contracte de treball per temps indefinit de suport els emprenedors*")¹⁴. Per als recurrents la durada del període de prova vulneraria els articles 14, 24.1., 35.1 i 37.1 de la Constitució Espanyola, és a dir, es produeix, entre d'altres, una lesió al dret al treball per l'afectació dels principis d'estabilitat en l'ocupació i de causalitat de l'extinció contractual.

Aquesta Sentència ens remet a la STC 119/2014, de 16 de juliol, que ja es va pronunciar respecte a aquest contracte. Segons el TC aquesta modalitat contractual es justifica per la greu situació econòmica i per la finalitat d'incentivar la contractació indefinida, sobretot dels col·lectius més vulnerables entre els quals es troben les persones joves. Així es recorda en la Sentència que el contracte només podrà aplicar-se amb caràcter excepcional i condicionat al fet que la taxa d'atur se situï per sota del 15% i té un abast limitat a les petites empresa que tenen major dificultat per afrontar eventuais riscos econòmics. El TC també recorda que els incentius que reporta a l'ocupador (deduccions fiscals i bonificacions en les quotes empresarials a la Seguretat Social) es condicionen a l'estabilitat en l'ocupació del treballador contractat i al manteniment del nivell d'ocupació de la resta de la plantilla de l'empresa contractant. Tots aquests arguments serveixen per justificar que, si bé l'empresari pot rescindir unilateralment el contracte, es compleix "amb el requisit de la proporcionalitat, és a dir, la proporció exigible entre el sacrifici que a les garanties del treballador suposa l'adopció de la mesura i els beneficis, individuals i col·lectius, que la mateixa reporta". El Tribunal, fins i tot, va més enllà i, amb ànim de buscar una justificació, invoca la necessitat i la idoneïtat de la mesura ja que es dirigeix a les petites empreses i oferint-les una nova modalitat de contractació indefinida que els hi permet, durant el període de prova, no solament verificar les aptituds del treballador, sinó també si el lloc de treball que es crea, amb caràcter indefinit, resulta viable econòmicament. I, fins i tot admetent que podrien haver-se adoptat

¹⁴ STC 8/2015, de 22 de gener. BOE 47, de 24 de febrer de 2015.

altres mesures, considera que no vulnera l'art. 35.1 (dret al treball) ja que "en termes raonables i proporcionats pretén afavorir l'accés de desocupats a un lloc de treball estable, en el marc d'una excepcional conjuntura d'emergència, caracteritzada per elevadíssims nivells d'atur, en execució del mandat que als poders públics dirigeix l'art. 40.1 CE (STC 119/2014, de 16 de juliol). En definitiva, en la Sentència predomina una visió economicista enfront d'una interpretació procliu al manteniment del principi de causalitat davant l'extinció d'un contracte de treball. Sorprèn que la crisi econòmica sigui utilitzada "com a paràmetre de valoració constitucional de les mesures limitatives dels drets constitucionals ubicats en el capítol II del títol I CE per no parlar dels principis rectors de la política social i econòmica del capítol III"¹⁵ (Pardell i Cabaqués, 2016: 83-90).

És evident que aquesta situació d'accés de les persones joves a una ocupació no pot ser el model a seguir basat en la temporalitat dels contractes, la parcialitat en la jornada de treball i els baixos salaris que tindran, sens dubte, el seu impacte en la protecció social¹⁶.

2. Trajectòria laboral entre generacions a partir de l'anàlisi de la Mostra Contínua de Vides Laborals (MCVL)

Amb l'objectiu de contrastar si l'actual crisi econòmica i els canvis normatius laborals, especialment a partir de la reforma laboral de l'any 2012, han suscitat una precarització laboral més intensa en el col·lectiu de les persones joves de fins a 30 anys que en les generacions anteriors, s'ha analitzat la *Mostra Contínua de Vides Laborals amb Dades Fiscals de 2015* (MCVL CDF 2015)¹⁷, extreta dels registres de la Seguretat Social¹⁸. En concret, s'han considerat variables com la durada dels contractes per tipologia, nivell educatiu assolit, bases de cotització i grup de cotització.

15 Veure vot particular del Magistrat Don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentència 8/2015 de 22 de gener (BOE 47, de 24 de febrer de 2015).

16 Segons l'informe de l'Observatori Català de la Joventut corresponent al tercer trimestre de l'any 2016, la cobertura d'atur entre els joves es situa tan sols en un 5,5% dels joves desocupats, 20 punts per sota dels nivells del 2009.

17 En concret la vinculació laboral de 151.390 persones amb residència habitual a Catalunya l'any 2015, de les quals 27.388 són menors de 30 anys.

18 El Fons Social Europeu considera que la informació procedent de la Tresoreria de la Seguretat Social és una font adequada per l'avaluació del seguiment i de l'impacte de les mesures adoptades en el marc de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil.

Donada la quantitat de dades que subministra aquesta mostra, per tal d'obtenir resultats significatius, s'ha efectuat una prova no paramètrica *bootstrap sampling test* amb les dades personals seleccionades, adaptant els criteris de cada variable seleccionada. Mitjançant aquest procediment, s'han seleccionat a l'atzar mostres més petites de les quals s'ha obtingut la mitjana (l'estadístic buscat)¹⁹, repetint el procés (fins a 1.000 vegades) per a cada categoria de la variable seleccionada, de manera que els *resamplings* amb menor longitud s'han triat a l'atzar d'una distribució geomètrica de mitjana un 10% de les dades originals (que varia per a cada categoria).

A continuació, s'extrapola el biaix existent entre l'estadístic de les dades originals i els de cada replica en el biaix de la població real i les dades originals. I es corregeix aquest segon biaix, obtenint un estadístic de la població real. En el procés també s'obté una estimació de la variància a partir de les variàncies individuals dels *resamplings*. Determinat el comportament estadístic de les estimacions, cal considerar un model per assolir els intervals de confiança necessaris per provar si els estadístics calculats són el mateix o no per cada categoria. En aquest sentit, s'accepta una distribució normal dels *bootstrap statistics*, i es contrasta amb una prova bilateral, per cada parell d'estadístics, la següent hipòtesis: $H_0: \mu_1 - \mu_2 = 0$, considerant $\sigma_{12} = \sigma_1 + \sigma_2$, amb un nivell de significació $\alpha=0,10$. Es rebutjarà la hipòtesis quan els intervals de confiança oberts de cada variable no es superposin entre si.

Amb les variables seleccionades s'han dut a terme dos estudis. En primer lloc, considerant la trajectòria laboral del període 2000-2015, verificant que la remuneració mitjana de les persones joves que l'any 2015 tenien fins a 30 anys, és inferior a la dels majors de 30 anys (al 2015) quan aquests en tenien menys de 30. És a dir, es vol realitzar una comparació entre generacions, i la variable analitzada ha estat les "bases de cotització per compte aliè" que es facilita mensualment²⁰. Aquesta anàlisi s'ha fet considerant tres trames: de 16 a 20 anys, de 21 a 25 anys i de 26 a 30 anys i alhora

¹⁹ El programa utilitzat ha estat *R Project for Statistical Computing* i, en concret, *Bootstrap Methods and Their Application* by A. C. Davison and D. V. Hinkley (1997, CUP). Veure: <https://cran.r-project.org/web/packages/boot/boot.pdf>.

²⁰ Cal tenir en compte que les bases de cotització per compte aliè es corresponen amb la remuneració real mensual mitjana, sense hores extra (que cotitzen a part), dins d'uns límits mínims i màxims. Aquesta variable ha permès una anàlisi de la vida laboral del període 2000-2015 dels treballadors per compte aliè de la mostra analitzada. Per tal de comparar diferents anys s'ha optat per ajustar les bases a la inflació. En l'anàlisi no s'ha considerat la població sense base de cotització.

considerant el nivell educatiu assolit, el qual s'ha agrupat en 4 categories: A: nivell fins a graduat escolar; B: educació primària i secundària de primer grau; C: educació secundària de segon grau i D: educació superior.

En segon lloc, s'ha inferit, considerant el període de crisi 2008-2015, la diferència en la durada mitjana dels contractes formalitzats per tipus (indefïnits i temporals²¹) dels col·lectius de fins a 30 anys i dels majors de 30 anys, tot considerant la classificació per nivell educatiu assolit l'any 2015. També s'ha volgut aproximar un indicador de sobrequalificació²² tenint en compte els mateixos col·lectius, creuant les variables grup de cotització²³ amb la variable nivell educatiu assolit.

En relació al primer objectiu, els resultats es mostren en la taula 5. Les principals conclusions que s'observen i que reproduïxen l'esquema en les dues generacions són: a) la remuneració mitjana mensual s'incrementa amb l'edat i b) per als joves majors de 26 i menors de 30 anys també s'incrementa amb el nivell educatiu. En canvi, aquells elements que diferencien ambdós generacions són: a) la remuneració mitjana mensual en tots els nivells educatius dels menors de 30 anys s'ha reduït, i la reducció per als que han assolit educació universitària de entre 26 a 30 anys és de 446 euros menys de mitjana i b) en aquest tram, la diferència entre el nivell educatiu A i el D s'ha escurçat, de forma que la diferència mitjana entre els dos nivells educatius i entre les dues generacions ha passat de 533 euros a 387 euros mensuals.

Efectivament, es constata que l'educació és un factor que afavoreix l'increment de la remuneració dels menors de 30 anys, però en menor mesura que gaudien les anteriors generacions.

²¹ Les diverses modalitats que facilita la MVCL CDF 2015, s'han agrupat en dos, indefïnits i temporals.

²² Cal tenir present que el nivell educatiu assolit és a l'any 2015 i, per tant, és possible que no l'hagués assolit en el moment d'aconseguir el treball si és anterior a l'any 2015. Aquest indicador mostra el percentatge de contractes sobrequalificats de la vida laboral de l'individu.

²³ La variable grup de cotització s'ha agrupat en quatre categories: 1) treballadors majors de 18 no qualificats, menors de 18 anys, menors de 17 anys i subalterns; 2) ajudants no titulats, auxiliars administratius, oficials de primera, segona i tercera; 3) caps administratius i de taller i oficials administratius; i 4) enginyers tècnics, pèrits i ajudants i enginyers, llicenciats i alta direcció.

Taula 5. Estimació de la remuneració mensual mitjana (en euros). 2000-2015

Nivell educatiu	Fins a 30 anys		Majors de 30 anys	
	Remuneració mensual mitjana	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)	Remuneració mensual mitjana	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)
De 16 a 20 anys				
A	689	680 - 699	814	794 - 835
B	675	668 - 683	800	787 - 813
C	572	564 - 580	665	648 - 681
D	558	547 - 568	585	568 - 603
De 21 a 25 anys				
A	876	865 - 888	1.113	1.101 - 1.124
B	911	901 - 920	1.169	1.159 - 1.178
C	770	761 - 778	1.091	1.082 - 1.100
D	862	849 - 875	958	946 - 970
De 26 a 30 anys				
A	978	962 - 994	1.278	1.268 - 1.288
B	1.114	1.100 - 1.128	1.394	1.386 - 1.403
C	1.135	1.118 - 1.151	1.616	1.606 - 1.625
D	1.365	1.346 - 1.383	1.811	1.798 - 1.824

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la MCVL CDF 2015

Quant al segon objectiu, tal com s'observa en la taula 6, les conclusions són: a) la durada mitjana dels contractes indefinits i temporals en tots els nivells educatius dels menors de 30 anys és menor; b) la durada mitjana dels contractes temporals de les persones majors de 30 anys amb nivells educatius A, C i D és el doble; c) la diferència mitjana en dies entre persones amb un nivell educatiu A i D, en el grup dels menors de 30 anys és de 28 dies, mentre que en l'altre grup és de 78 dies.

L'educació superior no garanteix a les persones joves una major durada mitjana en els contractes.

Taula 6. Estimació de la durada mitjana per tipus de contracte²⁴ (en dies). 2008-2015

Nivell educatiu	Fins a 30 anys		Majors de 30 anys	
	Durada mitjana	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)	Durada mitjana	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)
Contractes indefinits				
A	873	845 - 901	1.524	1.512 - 1.536
B	959	938 - 979	1.523	1.509 - 1.537
C	854	833 - 874	1.688	1.676 - 1.699
D	849	829 - 869	1.583	1.568 - 1.599
Contractes temporals				
A	131	126 - 137	262	255 - 269
B	128	124 - 131	209	203 - 216
C	115	111 - 119	307	298 - 315
D	157	151 - 162	340	331 - 350

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la MCVL CDF 2015

De les vides laborals analitzades en el període 2008-2015, el percentatge mig de contractes temporals és independent del nivell educatiu i és el doble en el col·lectiu de les persones joves menors de 30 anys, segons la taula 7.

Taula 7. Estimació del percentatge mig de contractes temporals (en %). 2008-2015

Nivell educatiu	Fins a 30 anys		Majors de 30 anys	
	Durada mitjana	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)	Durada mitjana	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)
A	74,8	74,0 - 75,6	39,8	39,4 - 40,2
B	73,2	72,6 - 73,8	41,9	41,5 - 42,3
C	75,6	75,0 - 76,2	31,8	31,4 - 32,2
D	73,9	73,2 - 74,6	38,0	37,5 - 38,5

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la MCVL CDF 2015

²⁴ El nombre màxim de dies en entre 1 de gener de 2008 i el 31 de desembre de 2015 que s'ha considerat és 3.377 dies.

I en relació a l'indicador d'aproximació a la sobrequalificació –percentatge de contractes formalitzats– aquest és major per als nivells educatius C i D en ambdós col·lectius, però en major mesura per als joves de fins a 30 anys, és a dir, aquests formalitzen un percentatge de contractes major pel qual es requereix menys qualificació de l'assolida al 2015, com es mostra en la taula 8.

Taula 8. Estimació de la sobrequalificació per nivell educatiu (en %). 2008-2015

Nivell educatiu	Fins a 30 anys		Majors de 30 anys	
	% contractes	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)	% contractes	Interval de confiança ($\alpha=0,10$)
B	39,9	39,3 - 40,6	26,6	26,2 - 27,0
C	76,2	75,5 - 76,8	50,2	49,8 - 50,6
D	71,7	70,9 - 72,5	43,9	43,3 - 44,5

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la MCVL CDF 2015

En aquest sentit el Consell de la Unió Europea de 12 de juliol de 2016²⁵ assenyalava que: "malgrat el gran nombre de persones amb estudis superiors, l'oferta de qualificacions no està prou adaptada a les necessitats del mercat laboral, de manera que els índexs d'ocupabilitat dels titulats superiors recents figuren entre els més baixos d'Europa, i gran part de aquests titulats exerceixen ocupacions que no requereixen un títol universitari". I recomanava a Espanya per a l'any 2016: "adoptar mesures addicionals que millorin la pertinència de l'ensenyament superior per al mercat laboral, entre d'altres coses, estimulant la cooperació entre les universitats, les empreses i el sector de la investigació". Una recomanació adequada, també, per a Catalunya.

25 Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2016 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España, DOUE C 299/7.

3. Anàlisi del mercat de treball 2016: la precarietat com a tret principal

L'anàlisi de les microdades procedents de l'Enquesta de Població Activa (EPA) i corresponents al segon trimestre de l'any 2016, permeten extrapol·lar la situació de les persones joves de més de 16 i menys de 30 anys en el mercat laboral de Catalunya²⁶. Cal tenir present que, segons la comptabilitat regional d'Espanya l'any 2015, el 23,8% del PIB català, a preus de mercat, l'aporta el sector que agrupa les activitats de "comerç a l'engròs i al detall; reparació de vehicles de motor i motocicletes; transport i emmagatzematge; hostaleria", seguit del 18,2% procedent de la indústria. El pes de les "activitats professionals, científiques i tècniques; activitats administratives i serveis auxiliars", és un 7,3%, percentatge superior a la resta d'Espanya.

Les persones joves menors de 30 anys, en relació al total de la població catalana, són el 13,9% de la població ocupada, el 27,3% de la població aturada i el 41,2% de la població inactiva, tenint en compte que el 85% de la població total que cursa estudis reglats té menys de 30 anys. Per grups d'edats, com es mostra en la taula 9, els menors de 30 anys, són els que presenten una estructura amb més inactius i menys ocupats respecte la resta d'edats.

Taula 9. Població en relació amb l'activitat (%)

Edat	Població ocupada	Població aturada	Població inactiva
De 16 a 29	42,4	16,3	41,3
De 30 a 34	75,4	14,8	9,8
De 35 a 45	79,5	12,7	7,8
De 45 a 65	66,4	10,7	22,9

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Altrament a Catalunya, la taxa d'atur dels menors de 30 anys és la més alta amb un 27,8%, tot i que, comparativament amb el mateix grup d'edat del total espanyol (35,7%) aquesta és inferior, segons la taula 10. Clarament el nivell d'educació redueix la taxa d'atur, de forma que la taxa d'atur dels joves amb educació primària és el doble que la dels joves amb estudis universitaris. Aquests però, presenten una taxa de temporalitat del 45,7% (percentatge molt superior a la resta d'universitaris dels altres trams d'edat: 24,5%;15,3% i 7,3%).

²⁶ Els resultats obtinguts s'han ponderat pel factor de correcció que facilita l'EPA i la mostra analitzada és de 10.398 persones, de les quals 2.278 menors de 30 anys. No s'han considerat mostres menors a 20 observacions.

Taula 10. Taxa d'atur per nivell educatiu (%)

Edat	Fins primària	Secundària	Universitària	Total
De 16 a 29	36,4	36,3	13,8	27,8
De 30 a 34	32,0	21,6	7,4	16,4
De 35 a 45	29,5	17,9	8,0	13,8
De 45 a 65	24,9	15,9	7,6	13,9

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Gairebé el 50% de les persones joves menors de 30 anys cursen estudis reglats, dels quals 1 de cada 10 compagina els estudis amb un treball (taula 11). Aquests percentatges presenten una forta disminució en la següent franja d'edat de 30 a 34 anys. Lògicament la població juvenil és la que presenta una major proporció d'aturats que busquen la seva primera ocupació (82,4%) i un menor percentatge d'inactius desanimats (8,4%).

Taula 11. Estudis reglats (%)

	Cursen estudis reglats	Cursen estudis reglats i estan ocupats
De 16 a 29	47,4	9,3
De 30 a 34	5,3	3,8
De 35 a 45	2,8	2,2
De 45 a 60	1,1	0,9

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Quant a la taxa d'ocupació dels menors de 30 anys amb estudis universitaris s'observa que és el doble respecte els joves que tenen com a molt estudis primaris (taula 12).

Taula 12. Taxa ocupació per nivell d'educació (%)

Edat	Fins primària	Secundària	Universitària
De 16 a 29	35,7	30,8	74,0
De 30 a 34	50,0	70,5	86,9
De 35 a 45	49,7	75,7	87,7
De 45 a 60	38,8	66,1	81,3

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Tenint en compte l'estructura econòmica catalana, els menors de 30 anys treballen majoritàriament en el sector comerç i hostaleria (33,7%), com s'observa en la taula 13. En canvi, el percentatge d'ocupats a l'administració pública, educació i activitats sanitàries (17,1%) és menor respecte als majors de 30 anys, que, com s'observa, aquest percentatge creix amb l'edat. Tot el contrari succeeix amb el percentatge d'ocupats en "intermediació financera, activitats immobiliàries, serveis professionals, científics, administratius i altres" ja que els menors de 30 presenten un 14,8%, front als majors de 30 anys, segons la taula 13.

És preocupant el dèficit en el relleu generacional del sector públic degut fonamentalment a la política de congelació de concursos públics i reduccions de plantilles que s'ha practicat en el sector públic, conseqüència de la política d'austeritat practicada. D'altra banda, el major pes del sector comerç comporta que els llocs de treball siguin ocupats per persones joves amb o sense estudis, presentant-se un nou problema de sobrequalificació en aquest sector amb una possible pèrdua de talent i coneixements dels joves amb estudis universitaris acompanyada de baixos salaris.

Taula 13. Activitat de l'establiment (%)

Activitat	De 16 a 29	De 30 a 34	De 35 a 45	De 45 a 65
Agricultura	1,3	1,2	1,4	2,8
Indústria manufacturera	5,2	7,1	6,7	5,9
Indústria extractiva i química	5,3	7,4	8,0	6,6
Construcció de maquinària i instal·lació industrial	4,8	5,4	5,6	5,2
Construcció	3,3	5,9	6,5	6,1
Comerç, reparació i hoteleria	33,7	25,8	21,9	21,5
Transport, informació i comunicació	6,9	7,7	8,9	8,0
Intermediació financera, activitats immobiliàries, serveis professionals, científics, administratius i altres	14,8	13,4	14,1	13,2
Administració Pública, educació i activitats sanitàries	17,1	19,9	19,7	22,8
Altres serveis	7,7	6,3	7,3	8,0

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Segons la taula 14, el 44,8% de les persones joves menors de 30 anys amb estudis de cicle superior de secundària i el 20,1% amb estudis universitaris són treballadores de serveis de restauració, personals i protecció, percentatges superiors a la resta de la població. I el 40,9% amb estudis superiors són tècnics i professionals científics.

Taula 14. Ocupacions per nivell educatiu aconseguit

	Educació Secundària Superior				Educació Universitària			
	16-29	30-34	35-45	45-65	16-29	30-34	35-45	45-65
Directors i Gerents	0,4	4,3	4,1	6,9	2,5%	4,8%	5,0%	8,0%
Tècnics i Professionals científics	2,7	1,2	0,5	1,6	40,9	45,3	40,6	43,6
Tècnics i Professionals de suport	9,4	6,1	12,7	14,0	12,5	12,5	14,2	11,2
Comptables i Administratius	13,2	11,6	14,1	20,8	14,5	16,4	15,9	13,9
Treballadors restauració, personals i protecció	44,8	34,8	28,7	29,2	20,1	9,0	11,7	12,1
Treballadors qualificats agrícoles	1,2	0,6	1,5	2,8	0,2	0,6	0,3	0,5
Artesans i treballadors qualificats de la indústria	12,4	17,7	14,5	9,9	4,4	6,4	5,8	5,7
Operadors	3,8	10,	12,4	8,1	2,5	2,3	3,3	2,3
Ocupacions elementals	12,1	13,4	11,6	6,5	2,4	2,6	3,3	2,6

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

De la situació professional, com s'observa en la taula 15, el 85,4% de les persones joves menors de 30 anys ocupades són assalariades (i principalment del sector privat), i només un 5,5% són treballadores autònomes. El percentatge d'empresaris i treballadors autònoms s'incrementa amb l'edat.

Taula 15. Situació professional (en %)

Edat	Empresari amb assalariats	Treballador autònom	Membre de cooperativa	Suport negoci familiar	Assalariat sector públic	Assalariat sector privat	Altra situació
De 16 a 29	1,0	5,5	-	0,9	7,2	85,4	-
De 30 a 34	2,7	9,1	-	0,1	11,3	76,7%	-
De 35 a 45	3,4	12,0	-	0,4	12,2	71,8	0,2
De 45 a 65	6,7	14,7	0,1	0,6	16,8	61,2	-

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Pel que fa als assalariats, –taula 16–, els menors de 30 anys tenen la taxa de temporalitat més elevada amb un 49%,(del 65% entre 20 i 25 anys), 4 pp per sobre de la mitjana espanyola, que multiplica en 4,5 vegades la de les persones de més de 45 i menys de 65 anys. Majoritàriament els contractes temporals ho són per obra i servei (49%) seguit dels contractes per circumstàncies de la producció (15,9%). I del conjunt de contractes temporals, el 38,9% ho són a temps parcial, dels quals el 54% ho són per no haver trobat una feina a temps complet. Les persones joves menors de 30 anys s'ocupen, atenent a la durada del contracte i la jornada, en condicions més precàries que la resta de treballadors: aproximadament 5 de cada 10 contractes són temporals i d'aquests una tercera part ho són també a temps parcial.

Taula 16. Tipus de contracte (%)

Edat	Contractes temporals	Contractes circumstàncies de la producció	Contractes per obra o servei determinat	Contracte d'aprenentatge o formació	Contractes temporals a temps parcial
De 16 a 29	49,0	15,9	49,0	11,6	38,9
De 30 a 34	25,8	11,0	51,3	1,3	22,7
De 35 a 45	19,4	13,5	58,8	0,9	21,4
De 45 a 65	10,6	11,5	57,0	-	27,9

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Del total d'assalariats, gairebé 3 de cada 10 menors de 30 anys ocupen un lloc de treball a temps parcial (27,2%), dels quals més de la meitat de forma involuntària (taula 17).

Taula 17. Jornada laboral (%)

Edat	Jornada completa	Jornada parcial	Jornada parcial involuntària	Jornada parcial voluntària
De 16 a 29	72,8	27,2	55	3
De 30 a 34	87,9	12,1	67	5
De 35 a 45	87,5	12,5	49	4
De 45 a 65	86,5	13,5	61	9

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

Gairebé 4 de cada 10 joves menors de 30 anys fa més de 12 mesos que estan aturats (37,4%), com mostra la taula 18. Percentatge que si es posa en relació amb la resta de franges d'edat permet concloure que l'atur de llarga durada, com alerten les organitzacions internacionals, és un problema estructural.

Taula 18. Temps de recerca de feina (%)

Edat	Menys d'1 mes	Entre 1 i 6 mesos	Entre 6 i 12 mesos	Més de 12 mesos
De 16 a 29	7,5	35,8	19,4	37,3
De 30 a 34	6,0	25,6	13,5	54,9
De 35 a 45	3,5	24,0	17,9	54,5
De 45 a 65	2,9	13,6	9,5	74,0

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

De l'anàlisi per nivell educatiu, se'n desprèn, segons la taula 19, que més del 45% dels ocupats menors de 30 anys tenen educació universitària i només un 4,2% tenen educació primària.

Al mateix temps, el 54,2% dels menors de 30 anys aturats i el 38,6% dels inactius són universitaris. Cal afegir que del total d'aturats, un 39,6% no recerca feina, percentatge que s'incrementa amb l'edat, fins el 68,5% dels majors de 45 anys (taula 19).

Taula 19. Nivell d'estudis (en %)

	Educació primària	Educació secundària primer cicle	Educació secundària cicle superior	Educació universitària
Ocupats				
De 16 a 29	4,2	22,3	28,1	45,4
De 30 a 34	5,0	25,0	24,2	45,8
De 35 a 45	4,4	23,6	21,0	51,0
De 45 a 65	9,2	28,9	24,2	37,7
Aturats				
De 16 a 29	2,9	27,5	15,4	54,2
De 30 a 34	3,0	31,8	6,9	58,2
De 35 a 45	2,3	29,4	4,9	63,4
De 45 a 65	4,2	39,4	4,8	51,6
Inactius				
De 16 a 29	5,0	19,8	36,6	38,6
De 30 a 34	3,5	32,8	3,9	59,9
De 35 a 45	3,3	30,0	1,8	64,9
De 45 a 65	13,7	34,4	6,7	45,2

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

I finalment, el percentatge de persones joves que no treballen, ni cursen cap formació reglada o no reglada (en situació NOEF), és a dir, aquelles que són inactives –no busquen activament una ocupació– i les que estan aturades –busquen una ocupació– en relació al total de persones del segment etari, és preocupant, amb un 20% (taula 20).

Taula 20. Població en situació NOEF (en %)

De 16 a 29	20,0
De 30 a 34	22,8
De 35 a 45	19,7
De 45 a 65	33,0

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de la EPA

4. La implementació de la Garantia Juvenil: el repte de l'ocupació juvenil

4.1. LA GARANTIA JUVENIL

La Unió Europea, des de l'any 2010, ha intensificat les seves actuacions adreçades a combatre les taxes europees de desocupació juvenil, que, segons dades facilitades per EUROSTAT, van arribar al 23% en el segon trimestre de l'any 2013, superant el doble de la taxa corresponent a la dels adults, 10,9%, alhora que 34,1% de les persones joves aturades ho eren de llarga durada. Davant d'aquesta conjuntura la Unió Europea plantejà tot un seguit d'iniciatives sobre l'ocupació juvenil, entre les que cal esmentar: a) Estratègia de la UE per a la Joventut (2010-2018)²⁷; b) Estratègia Europea 2020²⁸; c) Iniciativa Joventut en Moviment 2010²⁹; d) Iniciativa d'Oportunitats per a la Joventut 2011³⁰; e) Pacte pel Creixement i l'Ocupació 2012³¹; f) Recomanació del Consell de 22 d'abril de 2013 relativa a l'Establiment de la Garantia Juvenil³² i g) Programa de la Unió Europea per a l'ocupació i la innovació social (EaSI) de 11 de desembre de 2013³³.

D'aquestes iniciatives destaca la Recomanació sobre l'Establiment de la Garantia Juvenil (en endavant Recomanació europea), adreçada a les persones joves de entre 16 i 30 anys³⁴, amb la finalitat de garantir-los una feina o una formació en el termini de quatre mesos a partir de la seva situació d'atur o finalització del seus estudis i/o formació. Aquesta Recomanació instava els Estats membres a aplicar el més aviat millor els Sistemes de Garantia Juvenil i aquells Estats percepcors de fons europeus (amb una taxa d'atur juvenil superior al 25%)

27 COM (2009) 200 final de 27 de novembre de 2009.

28 COM (2010) 2020 final de 3 de març de 2010.

29 COM (2010) 477 de 15 de setembre de 2010.

30 COM (2011) 933 final de 20 de desembre de 2011.

31 EUCO76/2/12 REV 2. Brussel·les, 18 de juliol de 2012. Conclusions del Consell Europeu de 28 i 29 de juny de 2012.

32 Diari Oficial de la UE C 120/1 de 26 d'abril de 2013.

33 Reglament (UE) núm. 1296/2013 del Parlament Europeu i del Consell de 11 de desembre de 2013. Diari Oficial de la UE L 347/238 de 20 de desembre de 2013.

34 Inicialment l'edat es situava entre 16 i 25 anys que, posteriorment, va ser ampliada als menors de 30 anys. Vegeu Resolució de 29 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, BOE de 15 de julio de 2015.

estaven obligats a presentar abans de finalitzar l'any 2013 el seu pla d'aplicació de la Garantia Juvenil. També 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 en situació 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.

De la Recomanació europea cal destacar la importància de fixar un termini màxim de quatre mesos per donar-hi compliment, a partir del moment que la persona jove queda en situació d'atur o finalitzi la seva educació formal. Quant al seu finançament 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 presupostària específica per a l'ocupació juvenil que figura en el Marc Financer Plurianual 2014-2020, i la resta, 943,5 milions d'euros, procedeixen de la inversió específica del FSE (Fons Social Europeu).

Al mateix temps, recomana que els Estats membres, en dissenyar el Sistema de Garantia Juvenil, tinguin en compte el fet que les persones joves no constitueixen un grup homogeni en entorns socials similars, ja que és evident que per a molts joves l'orientació professional, l'educació o la informació sobre el mercat de treball són suficients per assolir per si mateixos una col·locació. En canvi altres, requeriran d'una adequació de les seves competències a les ofertes d'ocupació, una formació per a la preparació del currículum vitae i per als més desfavorits se'ls ha d'aplicar intervencions més complexes per tal que puguin beneficiar-se de la Garantia Juvenil.

El Govern espanyol, després d'haver realitzat l'any 2012 una reforma laboral que va afectar, entre d'altres, l'accés a l'ocupació i la contractació laboral (Cabasés i Pardell, 2014: 16), 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 juliol³⁵. Fou una Estratègia que s'elaborà en el marc de les recomanacions i iniciatives de la

³⁵ 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.

Unió Europea (UE) i que concreta, en part, els objectius i els plantejaments de la Garantia Juvenil proposada per la UE. Finalment, el Consell de Ministres de 20 de desembre de 2013 va aprovar el *Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil a Espanya* (PNIGJE 2013)³⁶, en ser un dels Estats que registrava, en aquells moments, una taxa d'atur juvenil superior al 25% i, per tant, ser un dels Estats beneficiaris dels Fons Europeus adreçats a Garantia Juvenil. En concret, l'any 2013, a Espanya, la taxa d'atur juvenil (persones joves de més de 16 i menys de 25 anys) era del 55,5%³⁷ xifra que duplicava la de la UE.

El Pla nacional d'implantació de la garantia juvenil, 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 completen 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 apartat 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 PNIGJE, 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

36 Consell de Ministres de 20 de desembre de 2013. Vegeu: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2013/refc20131220.aspx> [data de consulta 01-10-2016].

37 Dades facilitades per Eurostat al desembre de l'any 2014.

introduir una "fase de captació" amb aquesta finalitat, en la qual seria fonamental la implicació i la participació de les organitzacions juvenils, de les corporacions locals, dels centres educatius i de les entitats del tercer sector mitjançant una aliança territorial que fes possible que totes les persones joves puguin participar i ser beneficiàries del Sistema Nacional de Garantia Juvenil (SNGJ). En referència al termini dels quatre mesos que figura en el primer apartat, 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, 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 peremptorietat dels NOEF i no preveu cap mecanisme ni l'autoritat competent per vetllar que des de la inscripció fins que la persona jove rep efectivament una actuació es compleixi aquest termini.

El Programa operatiu d'ocupació juvenil (POEJ), vinculat al desenvolupament de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil (IOJ)³⁸, que és un dels instruments financers destinats al compliment de la Recomanació europea sobre Garantia Juvenil, eix central del PNIGJE, és l'instrument que permet implementar el SNGJ i que n'assegura la integració en els programes cofinançats per la UE. Les mesures destinades a implementar la Garantia Juvenil s'agrupen al voltant de quatre eixos: 1) millora de la intermediació; 2) millora de l'ocupabilitat; 3) estímuls a la contractació, i 4) incentius a l'emprenedoria.

Amb la Llei 18/2014, aprovada en el mes d'octubre de 2014, es posa en funcionament el SNGJ³⁹ que estableix els requisits que han de complir les persones joves de entre 16 i 30 anys per a ser beneficiàries. En

38 El marc normatiu que regeix la IOJ s'estableix a dos nivells: comunitari i nacional. A nivell comunitari la IOJ queda regulada a través dels instruments: "Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013 para la creación de la Garantía Juvenil; Marco de calidad para las prácticas de la Garantía Juvenil en la Unión Europea; Marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud 2010- 2018; Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador; Iniciativa Emblemática Juventud en Acción e Iniciativa de Oportunidades para la Juventud; Garantía Juvenil" i a nivell nacional "Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016; Plan de Implantación de la Garantía Juvenil; Fichero Nacional de Garantía Juvenil; Programa Operativo de Empleo Juvenil; Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social". Vegeu: Primera Avaluació de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil, Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i Fons Social Europeu, desembre 2015, p. 15.

39 Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència. BOE de 17 d'octubre de 2014.

primer lloc fixa (article 97) que cal estar inscrit en el "fitxer" i per a la seva inscripció s'exigeix 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 30 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 90 dies naturals anteriors a la data de presentació de la sol·licitud. En conseqüència, es produeix un ajornament en el compliment dels quatre mesos que estableix la Recomanació europea 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 PNIGJE algunes ja s'oferien amb anterioritat i no estaven subjectes a aquests requisits. La inscripció s'inicia a instància de la persona interessada (article 98.1), essent les persones joves possibles beneficiàries del sistema les que tenen l'obligació de facilitar totes les dades per inscriure's en el fitxer (article 100.c). 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?⁴⁰

Cal recordar que, si bé el concepte *ni-ni* va sorgir per denunciar el desajust existent entre el sistema educatiu i el mercat laboral, avui és una etiqueta pejorativa que victimitza les persones joves i que ha esdevingut categoria. Només recordar que abans del 2008 eren JASP (Joven Aunque Sobradamente Preparado) o bé Mileurista (amb un salari inferior als 1.000 euros al mes amb dificultats per emancipar-se) i que amb l'inici de la crisi es van començar a utilitzar etiquetes que al·ludien a una identitat incompleta o avortada: Nimileuristes, Precaris, JESP (Joves Emigrants Sobradament Preparats), entre altres. És a dir, hi ha una tendència a esteriotipar el col·lectiu juvenil com a forma de denúncia social, però que esdevé perjudicial quan es pren la part pel tot i els efectes per les causes.

40 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 captación 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 de la Llei 18/2014 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.

No hi ha persones joves NEET, com es contempla en el PNGJ, en tot cas hi ha persones joves en situació NOEF. És necessari reivindicar el caràcter dinàmic tant de l'ocupació com de l'educació i de la seva interrelació, de manera que moltes persones joves es mouen, en qüestió de dies, entre experiències laborals o educatives de diferents nivells i existeixen moltes formes d'activitat que, pel seu caràcter, no apareixen en les estadístiques. La categoria estadística NOEF no hauria de servir per etiquetar un col·lectiu homogeni i estàtic, que no existeix, sinó per descriure la precarietat i inseguretat en la que es troben moltes persones joves de diferents perfils si, en un moment determinat de la seva vida, es troben sense ocupació i no rebent cap tipus de formació. Per tant, el SNGJ continua amb l'esquema d'estereotipar les persones joves i sense tenir en compte la seva heterogeneïtat i la diversitat de situacions en la que es poden trobar abans dels 30 anys.

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 les actuacions realitzades per l'Estat espanyol seguint la Recomanació europea sobre Garantia Juvenil i continuant les iniciatives que Catalunya havia iniciat des del setembre de 2013 amb el pla Inserjoves 2013. 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; b) Eix 2. Mesures per millorar l'ocupabilitat; c) Eix 3. Mesures d'estímul a la contractació i b) Eix 4. Mesures per afavorir l'emprenedoria.

Del conjunt de mesures incorporades en el catàleg de la Garantia Juvenil 2014-2020 es constata que la majoria ja estan anunciades en l'EEEJ 2013-2016. 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 l'any 2015 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

destinatari 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 s'ha posat en funcionament la mesura específica d'estímul a la contractació mitjançant bonificacions de caràcter salarial⁴¹, 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 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. Actualment, les persones joves que s'inscriuen en les Oficines Joves i les Oficines de Treball del SOC queden inscrites automàticament per rebre una actuació d'orientació laboral.

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.

La implementació de la Recomanació europea sobre la Garantia Juvenil a partir del PNIGJE, especialment amb la 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

41 Resolució TSF/1911/2016, d'1 d'agost, per la qual s'obre la convocatòria per a l'any 2016 per a la concessió de subvencions destinades a incentivar la contractació en pràctiques de joves beneficiaris del Programa de Garantia Juvenil a Catalunya, DOGC de 4 d'agost de 2016.

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 (Pardell i Cabasés, 2015).

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.

4.2. AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ DE LA GARANTIA JUVENIL

L'avaluació i la millora contínua del Sistema de Garantia Juvenil, adreçada als Estats membres, forma part de la Recomanació europea per garantir: a) la permanent eficiència de les actuacions a través d'un seguiment i avaluació de les mesures adoptades, de manera dinàmica per poder introduir canvis i b) l'ús eficient dels recursos i uns rendiments positius de la inversió. Tanmateix, conté una recomanació adreçada a la Comissió per tal que efectuï el seguiment respecte a l'evolució del disseny, aplicació i resultats del Sistema de Garantia Juvenil, i també un seguiment de la seva posada en pràctica, mitjançant la supervisió multilateral del Comitè d'Ocupació, tot analitzant l'impacte de les polítiques aplicades i adreçant recomanacions als Estats quan correspongui.

El Fons Social Europeu, a través dels nous Reglaments de Política de Cohesió, determina que les avaluacions han de valorar l'eficàcia, l'eficiència i l'impacte dels programes que financen (com és el cas de

la Garantia Juvenil)⁴². En conseqüència, els Estats membres estan obligats a proporcionar els recursos per tal que es pugui dur a terme procediments d'avaluació que han de tenir en compte els objectius específics i el resultat a llarg termini del programa, en aquest cas de la Garantia Juvenil. Es durà a terme dues avaluacions: a) *ex-ante* i b) *ex-post*.

Segons l'article 19.6 del Reglament 1304/2013⁴³, durant el període de programació, s'avaluarà com a mínim dues vegades l'eficàcia, l'eficiència i l'impacte del finançament conjunt del FSE i l'assignació específica atorgada a la Iniciativa d'Ocupació Juvenil i també per a l'execució de la Garantia Juvenil. La primera es durà a terme abans del 31 de desembre de 2015 i la segona abans del 31 de desembre de 2018⁴⁴. Cal tenir en compte també que el Reglament 1303/2013⁴⁵ estableix que han de sotmetre's a avaluació totes les accions derivades de la programació dels Fons i, en particular, dels programes operatius del FSE, i en concret, que s'han de dur a terme les següents avaluacions: *ex-ante* (article 55), al llarg del període de programació (article 56) i *ex-post* (article 57). En concret s'estableix el següent calendari:

42 *Període de Programació 2014-2020. Seguiment i Avaluació de la Política de Cohesió. Fons Social Europeu. Document guia.* Comissió Europea, juny 2014. Es considera que l'avaluació és una forma específica d'anàlisi i de recerca (pàg. 27). Es preveuen avaluacions durant el període de programació realitzades per experts independents i consistents en avaluacions d'implementació (primeres etapes d'implementació) i avaluacions d'impacte, basades en la teoria i basades en l'impacte contrafactual, que s'han de complementar mútuament. Es porten a terme per part de la Comissió a partir de les avaluacions que realitzen els Estats membres.

43 El Reglamento nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo.

44 *Pla d'avaluació durant el període de programació 2014-2020. Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil.* Unitat d'Avaluació del FSE, Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, novembre 2015.

45 El Reglamento nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

Taula 21. Calendari d'avaluació del POEJ i IOJ. Període 2014-2020

Data	Tipus d'informe	Autoritat responsable	Referència normativa
Desembre 2014	Avaluació <i>ex-ante</i>	Estat membre	Reglament 1304/2013, art. 114
Setembre 2015	Pla d'avaluació POEJ	Estat membre	Reglament 1304/2013, art. 114
Desembre 2015	Primera avaluació IEJ	DG Administració del FSE	Reglament 1304/2013, art. 19.6
2017	Revisió del Pla d'avaluació	Estat membre	-
Juliol 2017	Primera avaluació de les accions complementàries POEJ	DG Administració del FSE	-
Desembre 2018	Segona avaluació IOJ	DG Administració del FSE	Reglament 1304/2013, art. 19.6
Juliol 2019	Segona avaluació de les accions complementàries POEJ	DG Administració del FSE	-
Desembre 2022	Resum de les conclusions de les avaluacions del POEJ	Organismes intermedis	Reglament 1304/2013, art. 114.2
Desembre 2024	Avaluació <i>ex-post</i>	Comissió Europea	Reglament 1304/2013, art. 57

Font: Pla d'avaluació del Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil. 2014-2020

El seguiment i l'avaluació són claus per poder constatar els efectes positius de les actuacions de la IOJ i, en concret, de la Garantia Juvenil, essent el seu objectiu determinar l'impacte de les mesures. I d'acord amb la Guia per a l'Avaluació de la IOJ de la Comissió Europea es planteja un conjunt de preguntes:

SOBRE L'ESTRATÈGIA D'IMPLEMENTACIÓ DE LA IOJ:

En quin context socioeconòmic s'implementa la IOJ? Quin paper ha de jugar la IOJ quan a la seva contribució a la Garantia Juvenil? Van ser escollits els grups més rellevants des de l'etapa de disseny? Van ser tingudes en compte les necessitats més importants d'aquests grups? Va proporcionar la IOJ una resposta ràpida per fer front a la urgència del problema? Cóm es complementa la IOJ amb altres instruments de suport a les polítiques adreçades a la joventut?

SOBRE L'EFICÀCIA DE LA IOJ:

Com i en quina mesura la IOJ va contribuir a l'assoliment de l'objectiu general d'integració sostenible dels joves en el mercat laboral i als objectius específics del FSE? Com va contribuir a abordar el problema dels desocupats Ninis? Es van gastar els fons de la IOJ amb els més necessitats? Els participants de la IOJ estan ocupats, en educació contínua, formació, aprenentatge o pràctiques després de la seva participació en la intervenció? Si no per què? Quina és la qualitat de les ofertes rebudes pels participants? Les ofertes procedien del mercat obert, del mercat laboral protegit o de programes d'obres públiques? Van ser aollits sota esquemes de la Garantia Juvenil? Quin era el progrés dels participants en la IOJ cap a l'educació contínua, treballs decents i sostenibles, aprenentatges i pràctiques de qualitat? Quines són les característiques dels treballs i pràctiques que els participants han obtingut com a resultat la IOJ?

SOBRE L'EFICIÈNCIA DE LA IOJ:

Quins van ser els costos unitaris per tipus d'operació i grup objectiu? Quins tipus d'operacions van ser les més eficients i rendibles?

SOBRE L'IMPACTE DE LA IOJ:

Quin és l'impacte de l'ajuda IOJ en els joves aturats i en les seves possibilitats d'ocupació en el futur? Quin és l'efecte del suport de la IOJ en entrar en el mercat laboral? Quina hauria estat la situació laboral de les persones joves sense aquest suport? Es produeixen efectes de pèrdua per "pes mort" i substitució? Va haver-hi qualsevol impacte estructural (canvis en el sistema educatiu, sistema de formació professional, SPE)? Va haver-hi canvis en les polítiques de joventut induïdes per la IOJ? Quina va ser la contribució de la IOJ als canvis en les taxes d'atur / activitat juvenil en els àmbits coberts per la IOJ? Va haver-hi efectes no desitjats, per exemple, en persones de 30 o més anys d'edat o en els joves en educació o ocupació? Què hauria passat sense la intervenció IOJ?

El Pla d'avaluació del Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil, 2014-2020 fa especial esment sobre la qualitat de les ofertes d'ocupació i en aquest sentit afegeix dades addicionals als indicadors comuns definits en els Annexos I i II del Reglament 1304/2013 del FSE, per valorar:

- a. les característiques de les ofertes d'ocupació rebudes es tindrà en compte: durada del contracte, contracte a temps parcial o complet, temps parcial voluntari o involuntari, nivell de remuneració, nivell i

tipus de qualificació requerida, disponibilitat de formació complementària relacionada amb el treball,

- b. la pertinència de l'oferta d'acord amb la situació o necessitat dels participants es considerarà: edat, situació laboral, nivell de coneixements/qualificacions, experiència professional prèvia, activitat prèvia a la situació d'atur, composició de les llars i situació de la llar.

També en la valoració de la qualitat de l'oferta cal tenir en compte si el participant l'ha rebutjat o l'ha abandonat prematurament.

A data d'octubre de 2016 es disposa dels següents informes d'avaluació sobre l'aplicació de la Garantia Juvenil:

- A. L'avaluació *ex-ante* del Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil, període 2014-2020 (Fons Social Europeu) realitzat per l'Institut d'Estudis Fiscals, any 2015;
- B. Informe especial. Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos, realitzat pel Tribunal de Comptes Europeu, març 2015⁴⁶.
- C. Primera Avaluació de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil, realitzat pel Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, desembre 2015;
- D. Youth Guarantee country by country, realitzat per EMCO, març de 2016 i
- E. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, realitzat per la Comissió Europea, octubre de 2016.

A. L'avaluació *ex-ante* del Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil, període 2014-2020 (Fons Social Europeu).

L'avaluació *ex-ante* és una novetat en el nou període 2014-2020, a partir de la qual s'obté una visió de l'estratègia d'actuació, del sistema d'indicadors, seguiment i avaluació, del plantejament financer i de l'anàlisi de la governança del POEJ 2014-2020. D'aquest informe es tenen en compte només les conclusions directament referides a la Garantia Juvenil i que es resumeixen en la taula X. Cal remarcar que els avaluadors posen de manifest que és necessari tenir en compte les lliçons de períodes anteriors i en concret: simplificació i racionalització de procediments, evitar solapament d'actuacions, millorar els sistemes de gestió i control i alhora afavorir la utilització d'instruments financers.

46 Diari Oficial de la Unió Europea C99/3, de 26 de març de 2015.

Taula 22. Conclusions de l'avaluació *ex-ante* respecte a la Garantia Juvenil

Avaluació de l'estratègia d'actuació

La coherència entre el PO i l'estratègia del Pla de Garantia Juvenil és molt elevat, situant-se entre el 90 i 100% en molts casos, atès que les accions programades pel PO incideixen en la majoria dels objectius del PINGJ.

L'objectiu estratègic 8.2.1⁴⁷ té un caràcter estratègic.

I els objectius 8.2.2⁴⁸ i 8.7.1⁴⁹ estan directament influenciats per la consecució de la resta dels objectius.

L'objectiu 8.2.4⁵⁰ influeix intensament en l'èxit de la resta.

Sistema d'indicadors, seguiment i avaluació

Si bé els indicadors estan formulats d'acord amb el Reglament comunitari, la seva definició és excessivament genèrica i requereix una major especificació en relació al col·lectiu de les persones joves.

Es valora positivament el desenvolupament del sistema d'informació per a l'aplicació de la Garantia Juvenil.

Plantejament financer

Els avaluadors destaquen que el POEJ guarda coherència financera en relació a l'estratègia plantejada i les fites proposades.

La dotació concentrada en el període 2014-2015 es justifica per la necessitat de fer front a la urgència de l'atur juvenil, especialment, de la població objectiu "nini".

Governança del Programa Operatiu

Els principis de la governança del llibre blanc de la "governança europea" es compleixin.

Es destaca la quantitat d'agents que han participat en el procés d'elaboració del POEJ⁵¹.

Font: Elaboració pròpia a partir de l'avaluació *ex-ante* del Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil, període 2014-2020.

47 8.2.1 Accions d'orientació professional, informació laboral i acompanyament a la recerca d'ocupació, actuacions amb agències de col·locació i programes de mobilitat.

48 8.2.2 Aptituds i competències professionals: programa de segona oportunitat, formació amb compromís de contractació, formació en idiomes i TIC, impuls de la formació dual, escoles taller, pràctiques no laborals en empreses i obtenció dels certificats de professionalitat.

49 8.7.1 Modernització dels serveis públics i privats d'ocupació, intercanvi d'informació i posada en funcionament del sistema d'informació i base de dades "única".

50 8.2.4 Foment de l'ocupació i incentivació a la contractació: bonificacions en les quotes de la SS, ajuts a la contractació de persones joves, foment de l'economia social, altres incentius a la contractació, formació i foment de l'ocupació per a joves investigadors.

51 Entre altres, Consell de la Joventut d'Espanya, Associació de Joves empresaris, UGT, CCOO, COE, CEPIME, Institut de la Joventut i Càritas.

En conclusió, l'avaluació assenyala que el POEJ està en condicions de poder iniciar el seu recorregut amb garanties suficients sobre la seva viabilitat. I adverteix que les avaluacions intermèdies que es facin haurien d'incidir sobre la idoneïtat en la gestió, i els èxits obtinguts tenint en compte que els nous reglaments pel període 2014-2020 pretenen assegurar la consecució de resultats.

Si bé l'avaluació *ex-ante* ofereix com a conclusió general una imatge d'un programa que respon a les necessitats de l'ocupació juvenil⁵², els resultats de l'eurobaròmetre de desembre de 2014⁵³, posen de manifest que Espanya és un dels Estats on les persones joves mostren un major desconeixement de la Garantia Juvenil, el 96% de les persones joves la desconeixen, dada demoledora. Cal recordar que el Sistema de Garantia Juvenil s'inicia a Espanya amb retard atès que la Llei 18/2014 és d'octubre de 2014.

B. Informe especial. Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos.

L'informe de fiscalització emès pel Tribunal de Comptes Europeu, de 25 de març de 2015, va analitzar el període comprès des de l'aprovació de la Recomanació europea a l'abril del 2013 fins al juny de 2014, en una mostra de cinc Estats membres: Irlanda, Itàlia, Lituània, Portugal i França.

En aquest informe el Tribunal identifica tres riscos que es poden generalitzar a la resta d'Estats: la idoneïtat del finançament total, la definició d'una "bona oferta" i la manera en què la Comissió supervisa i informa dels resultats. Respecte al primer, assenyala que hi ha una manca d'informació i que, per tant, existeix el risc de que el finançament total no resulti idoni per aplicar el Sistema. Per aquest motiu, recomana que els Estats membres presentin un panorama clar i

52 El propi informe, en la pàgina 65, en l'anàlisi DAFO assenyala les debilitats del col·lectiu juvenil: taxa d'atur alta malgrat la caiguda de la taxa d'activitat; ocupació juvenil destruïda (especialment homes en el sector de la construcció i de la indústria manufacturera i dones en el sector serveis; destrucció d'ocupació juvenil centrat en treballadors amb menors nivells d'educació reglada; condicions de treball de l'ocupació juvenil precàries; augment de l'atur de llarga i molt llarga durada; baix coneixement d'idiomes estrangers; escàs pes relatiu de la Formació Professional de grau mitjà; important nombre de joves que en la actualitat no estudia ni treballa "ninis"; dins dels "ninis" predomini de nivells d'estudis baixos; entre els universitaris, especialment dones, també presència de "ninis"; joves amb menors nivells d'educació són els que menys es formen; elevades taxes d'abandonament escolar; escassa iniciativa emprenedora i baixos nivells d'autoocupació juvenil.

53 Vegeu: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm#408 [data de consulta 13/10/2016]

complet del cost de totes les mesures previstes a fi que la Comissió pugui avaluar les necessitats totals de finançament.

Quant al segon, recorda que la Recomanació no explicita en què consisteix oferir una "bona oferta", tot i que la Unió Europea en la *Recomanació del Consell d'un Marc de Qualitat per als períodes de pràctiques* i en la *Declaració del Consell sobre la Aliança Europea per a l'aprenentatge*, sí detallava normes mínimes, no obligatòries, de qualitat sobre els períodes d'aprenentatge i de pràctiques, per evitar que les persones joves fossin explotades laboralment. Només la Comissió a preguntes més freqüents, va donar orientacions segons les quals, una bona oferta de treball ha de donar vinculació sostenible en el mercat de treball i que no tingui únicament com a efecte immediat la reducció de les taxes d'atur juvenil. Al seu torn el Tribunal analitza un conjunt d'estudis i considera una combinació de variables per definir que és una ocupació de qualitat: la durada del contracte, el nivell de retribució, les competències i la formació addicional en relació al lloc. Considera que la no definició dels atributs necessaris per considerar l'oferta com a bona, pot posar en risc una aplicació coherent i eficaç de la Garantia Juvenil. En aquest punt el Tribunal recomana que per ser beneficiari de fons europeus la Comissió hauria de proposar el compliment per part dels Estats, d'un conjunt d'atributs qualitius basats en els elements que defineix una "bona oferta" en les orientacions de la Comissió per a l'avaluació de la *Iniciativa sobre Ocupació Juvenil*⁵⁴.

I finalment, en relació al tercer risc, el Tribunal considera que s'haurien de supervisar totes les mesures del Sistema de Garantia Juvenil per a que els fons s'invertissin de manera sensata i les mesures s'apliquessin marcant una autèntica diferència per a les persones joves, permetent reaccionar de manera proactiva quan estigui clar que els objectius no es van assolint. Recomana doncs, que la Comissió implantí un sistema global de supervisió per al Sistema de Garantia Juvenil que englobi reformes estructurals i mesures adreçades als individus, transmetent al Parlament Europeu i al Consell els resultats de la supervisió.

54 Pel que fa als elements que defineixen la qualitat de les ofertes d'ocupació vegeu: *Pla d'avaluació durant el període de programació 2014-2020. Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil*, Unitat d'Avaluació del FSE, Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, novembre 2015.

C. Primera Avaluació de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil, realitzat pel Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, desembre 2015.

En la primera avaluació⁵⁵ s'adverteix que, atès que només ha transcorregut un curt període de temps (octubre 2014 a desembre 2015), s'ha dut a terme només una valoració qualitativa del procés d'implementació de la IOJ, incomplint el mandat del Reglament del FSE (Garcia, 2016: 356). No s'ha d'oblidar que el seu objectiu és la integració en el mercat laboral de les persones joves que ni treballen, ni estudien, ni reben formació (joves en situació NOEF) i que el POEJ ho instrumentalitza mitjançant l'eix 5 "Integración sostenible en el mercado de trabajo de las personas jóvenes que no se encuentran empleadas, ni participan en los sistemas de educación ni formación, en particular en el contexto de la garantía juvenil"⁵⁶, que ahora és el que desenvolupa les accions del SNGJ.

En l'anàlisi de la implementació de la IOJ, cal advertir que es fa una avaluació "de la forma en què s'estan gestionant les operacions de la IOJ iniciades fins al moment" amb la informació que els organismes encarregats de la gestió han proporcionat. En primer lloc, destaca l'existència d'un notable retard en la gestió general del FSE vinculat al retard en l'aprovació dels Programes Operatius. I al mateix temps, reconeix els esforços per resoldre les deficiències detectades.

I en segon lloc, en relació al sistema d'informació, destaca:

- a. Deficiències en el sistema i procediment de registre dels participants en el SNGJ
- b. Inconvenients del SNGJ en l'elegibilitat dels participants
- c. Problemes del creuament amb les bases de dades policials
- d. La traçabilitat i seguiment dels participants en sortir del SNGJ
- e. No es preveu el disseny d'un grup de control de les actuacions ni seguiment de les seves vides laborals
- f. Retard en la integració del "fitxer" del SNGJ en l'eina de gestió del FSE 2014-2020, en haver-se retardat la designació de l'autoritat de gestió i en la selecció dels organismes intermedis
- g. Retard en el mòdul de seguiment que inclou els criteris de selecció de les operacions

55 El Reglament del Fons Social Europeu núm. 1304/2013, en el seu article 19 obliga a realitzar dues avaluacions. Cal recordar que el termini de lliurament de la primera avaluació és 31 de desembre de 2015 i el segon és el 31 de desembre de 2018. En el procés d'avaluació s'ha comptat amb la participació de les Comunitats Autònomes i dels responsables del SNGJ, així com la col·laboració de la Unitat Administradora del Fons Social Europeu.

56 Aquest eix fa referència als objectius: 8.2.1; 8.2.2; 8.2.3 i 8.2.4

h. Retard en la declaració de despeses com a conseqüència del retard en la programació de les actuacions

D'altra banda, posa de manifest que el SNGJ sí que ha quedat sincronitzat amb la Tresoreria General de la Seguretat Social i el Servei Públic d'Ocupació. En relació a Catalunya valora positivament que s'hagin posat en marxa procediments "ad hoc" amb la finalitat de reforçar el sistema de registre, com per exemple, enviant al Ministeri formularis d'inscripció en format paper, sent el personal del SOC adscrit a Garantia Juvenil el que procedeix al volcatge informàtic de les dades en el SNGJ. Sorprèn que es valori com una fortalesa del sistema d'informació de la IOJ en fiar a procediments manuals les inscripcions des de Catalunya al sistema centralitzat de registre únic (Llei 18/2014).

Es constata que el número d'inscrits en el SNGJ es va incrementar al llarg de l'any 2015, com es posa de manifest en l'avaluació i en el següent quadre:

Taula 23. Inscripcions al SNGJ

	Espanya	Catalunya
31 desembre 2014	20.660	2.627
31 desembre 2015	179.161	22.050
30 setembre 2016	341.097	45.526

Font: *Ministeri d'Ocupació i SS*

L'avaluació detecta que hi ha persones joves inscrites més de 4 mesos sense participar en alguna actuació, la qual cosa ha fet necessari incorporar una funcionalitat en el SNGJ que permeti alertar que el termini de 4 mesos s'incompleix i que cal esperar la seva efectivitat.

L'anàlisi de l'eficàcia té per a objectiu determinar en quina mesura les actuacions dutes a terme sota la IOJ han contribuït a la consecució del seu objectiu: "aconseguir la integració sostenible en el mercat laboral dels joves sense ocupació, educació o formació, majors de 16 i menors de 30 anys". En aquest sentit es posa en evidència que s'està en una situació de provisionalitat i transitorietat atès que els sistemes d'informació contenen dades parcials i no possibiliten realitzar detalladament una anàlisi de cadascuna de les accions iniciades. Pel que fa al nombre d'inscripcions assenyala que Andalusia és la Comunitat Autònoma amb més inscripcions seguida de Catalunya i Madrid. Quant al tipus de mesures executades, Catalunya, a desembre de 2014, havia posat en marxa el major nombre d'actuacions (3.222 actuacions)

seguida per les Cambres de Comerç (1.244) i per la Comunitat Foral de Navarra (832). En aquest any 2014, el 40% de les mesures foren de segona oportunitat, seguides de les accions d'assessorament i orientació professional (22,22%) i de formació en idiomes i TIC (20,8%).

La difusió de la Garantia Juvenil ha estat limitada, per la qual cosa s'ha fet necessari ampliar els mitjans de captació dels col·lectius exclosos i s'ha cercat la celebració de convenis de col·laboració amb entitats del Tercer Sector. En les conclusions de l'avaluació es continua instant a realitzar esforços de captació dels participants de la població objectiu de la Garantia Juvenil i s'insisteix en vincular les Entitats de Tercer Sector considerant que aquestes juguen un paper essencial.

En relació a l'any 2015, es produeix un important increment de les inscripcions i el perfil majoritari dels inscrits era el de home amb educació primària o educació secundària de primer cicle, tot i que s'ha incrementat el nombre de dones inscrites en els darrers mesos de l'any 2015.

L'assignació total pressupostada 2014-2015 (N+3) –corresponent a l'assignació IOJ més l'assignació FSE equivalent- per al període 2014-2015 i N+3, a Catalunya, va ser de 151.809.540,00 euros, si bé el grau d'execució fins l'any 2015⁵⁷ ha estat del 38,59% (58.590.194,27 d'euros), situant-se 26,3 pp per damunt de la mitjana espanyola, comunitats com Navarra ha executat el 90,92% del pressupost i Astúries el 64,81%. I en relació al grau d'execució financera del tram corresponent a l'Administració General de l'Estat, sorprèn que el SEPE fins l'any 2015 ha executat només un 7,22% (35.069.061,56 euros de un total de 485.496.315,00 euros).

Pel que fa al valor afegit comunitari, en l'avaluació s'afirma que la implantació de la IOJ ha suposat la introducció d'un "model innovador" de polítiques actives d'ocupació, però que en tractar-se d'una fase inicial no és possible incorporar una anàlisi dels efectes. L'afirmació que es fa, en aquesta avaluació, es pot considerar desmesurada i poc fonamentada si s'atén al concepte de polítiques actives d'ocupació, article 36 de la *Ley de Empleo*⁵⁸. No obstant, si que s'han introduït elements de modificació del model existent, com els canvis introduïts en la intermediació en el mercat laboral, reforçant la col·laboració pri-

57 L'informe alerta que el grau d'execució no s'ha de confondre amb la despesa efectivament executada, ja que inclou la suma de la despesa compromesa, però encara no pagada y la despesa efectivament pagada per la Comunitat Autònoma.

58 Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, BOE de 24 de octubre de 2015.

vada de les agències de col·locació⁵⁹ i, per tant, assistint a l'articulació jurídica en termes de mercantilització i privatització de l'ocupació i la consideració de l'atur com un fet privat sotmès a la lògica de l'oferta i la demanda (Baylos, 2013:37). L'actuació dels serveis públics, a diferència del que deixa entreveure l'avaluació, ha anat en direcció contrària a la recomanada modernització dels serveis públics d'ocupació i, a més la pròpia Comissió, posa de manifest una altra dada colpidora: Espanya va reduir un 13,4% el personal del SEPE entre 2011 i 2014, i també constata que les agències de col·locació ofereixen serveis limitats d'intermediació, tot i haver rebut subvencions de l'Estat.

No s'ha d'oblidar que la Recomanació europea, en el punt 10, insisteix en la necessitat de que els serveis d'ocupació ofereixin una orientació personalitzada i plans d'actuació individuals, inclosos sistemes de suport individuals, fets a mida i basant-se en el principi d'obligatorietat mútua i seguiment continuat, per tal de prevenir l'abandonament i vetllar per a que s'avanci cap a l'educació, la formació o l'ocupació. En la Recomanació del Consell de 12 de juliol de 2016, relativa al Programa Nacional de Reformes de 2016 d'Espanya s'emet un dictamen del Consell sobre el Programa d'Estabilitat de 2016 d'Espanya, i reitera que:

"La aplicación de las recientes reformas de las políticas activas del mercado de trabajo está avanzando lentamente y la capacidad de los servicios públicos de empleo para ofrecer ayuda y una orientación individualizada efectiva en la búsqueda de empleo sigue siendo limitada, al igual que la cooperación entre los servicios de empleo de las comunidades autónomas y las agencias de colocación privadas".

I recomana:

"Adoptar medidas adicionales que mejoren la integración en el mercado laboral centrándose en el apoyo individualizado y aumentando la eficacia de las medidas de formación. Mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales".

És evident que aquesta tasca no la poden dur a terme només amb els 95 impulsors de la Garantia Juvenil que Catalunya disposa l'any 2016.

59 El BOE de 13 d'agost de 2013 va publicar la "Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal por la que se anuncia la licitación de un acuerdo marco para la selección de agencias de colocación para la colaboración con los servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas". (Cabasés i Pardell, 2014: 39-47).

Pel que fa al contingut de les actuacions, cal advertir, ja que no ho fa aquesta avaluació, que tampoc es constaten modificacions que afectin el model, doncs moltes ja es venien realitzant des de principis dels anys 90 –com les escoles taller i cases d'ofici i les subvencions i bonificacions a la contractació–, intensificant-se a partir de la reforma laboral de 2012 la temporalitat i la parcialitat, és a dir, la precarietat laboral. Al mateix temps, el Govern proposa com a una novetat la creació d'ocupació a partir de l'emprenedoria i, en cap moment, es planteja un canvi de model de creixement econòmic basat en l'aprofitament de les capacitats intel·lectuals i competències de les persones joves, juntament amb polítiques de creixement econòmic centrades en una política industrial, en la innovació i la recerca, que sí conformaria el disseny d'un nou model de polítiques actives d'ocupació.

No obstant aquestes crítiques, és necessari tenir en compte que l'avaluació assenyalava possibles efectes potencials: en les institucions (canvis organitzatius en institucions i organismes gestors); en les persones (com afecta en les persones joves en situació NOEF i al seu entorn econòmic i social) i en els models d'intervenció i en les polítiques actives d'ocupació (millora en el seu disseny). Entre els efectes a les institucions, remarca la creació i desenvolupament del "fitxer" del SNGJ en poder-se convertir en un instrument informador i de prevenció de la situació laboral de les persones joves amb major risc d'exclusió social, alhora que suposa un pas endavant en la coordinació de les administracions. El "fitxer" de Garantia Juvenil esdevé un element clau per a l'èxit de la IOJ, malgrat el retard produït en la seva implementació, essent necessari poder diferenciar entre inscrits, registrats i participants. L'altre efecte assenyalat a les institucions és refereix a la modernització dels serveis públics d'ocupació, qüestió que s'ha defugit i s'ha anat en direcció contrària com ja s'ha posat de manifest.

Quan l'avaluació analitza els efectes sobre les persones joves, objectiu de la Garantia Juvenil, el primer que es destaca és que aquestes són la base del futur d'un Estat i, per tant, l'impacte de les mesures de Garantia Juvenil tenen efectes directes en el conjunt de la societat. I, a més, destaca que els efectes socioeconòmics de la IOJ poden significar la reducció de la pobresa derivada de la situació d'atur i el risc de l'exclusió social, així com la reducció de la despesa pública en polítiques actives d'ocupació i l'increment dels ingressos públics derivats de les cotitzacions socials. Al mateix temps, la incorporació al mercat de treball afavoreix tenir un itinerari laboral ajustat a l'experiència professional i a un major salari, aprofitant les capacitats i potencialitats

de les persones joves. Afirmacions que consten en l'avaluació i en les que es podria estar d'acord però la realitat demostra que, degut a les polítiques d'austeritat practicades, la situació laboral de les persones joves no ha millorat i no hi ha perspectives de millora atès que la seva inserció laboral es caracteritza per una major temporalitat i parcialitat acompanyada de baixos salaris.

L'avaluació també afirma que la integració de les persones joves en situació NOEF és una raó, de suficientment pes, per a que les polítiques actives d'ocupació, adreçades a aquest col·lectiu, han de continuar més enllà del període que comprèn la OIJ. El "fitxer" ha de ser una eina que permeti fer una bona diagnosi i alertar de les situacions de risc de les persones joves millorant, en conseqüència, les intervencions adreçades a reforçar les polítiques que millors resultats hagin donat. Adverteix que no està resolta la captació dels possibles participants en la Garantia Juvenil, ja que no s'han desplegat les suficients campanyes d'informació i comunicació, qüestió sobre la que s'està plenament d'acord i que ja van advertir en el seu moment les autores d'aquest informe (Cabasés i Pardell, 2014: 204-205).

L'avaluació assenyala que a Catalunya s'han fet actuacions *ad hoc* amb la creació de la Xarxa d'impulsors del Programa de Garantia Juvenil, iniciativa ben rebuda. L'any 2016 ja s'ha publicat la segona convocatòria⁶⁰, assignant als impulsors les següents tasques: a) difusió, entre la població jove, de la cartera de serveis de la Garantia Juvenil, i derivació als recursos més adients envers la situació de la persona jove; b) seguiment i tutorització de les persones joves durant, i després, de la seva participació en les diferents polítiques actives d'ocupació o en els programes específics que s'articulin per al Programa de Garantia Juvenil a Catalunya i c) assistència per a l'accés i el registre al fitxer de la Garantia Juvenil a les persones joves que ho necessitin. Es difícil pensar que amb 95 impulsors d'aquesta segona convocatòria per tot Catalunya es pot fer la difusió necessària per arribar a totes les persones joves en situació NOEF.

60 Resolució TSF/1639/2016, d'1 de juliol, per la qual s'obre la convocatòria per a l'any 2016 de les subvencions destinades a la Xarxa d'impulsors del Programa de Garantia Juvenil a Catalunya, DOGC núm. 7155 de 5 de juliol de 2016.

D. Youth Guarantee country by country, realitzat per EMCO, març de 2016

L'anàlisi de la Comissió Europea sobre l'aplicació de la Garantia Juvenil a Espanya destaca que, a finals del 2015, ja s'havia posat en marxa el POEJ essent aquest la principal font de finançament de la Garantia Juvenil. En haver-se ampliat l'edat fins als 29 anys, es preveu la participació d'1.000.000 de persones, objectiu impossible d'assolir, si es té en compte que a febrer de l'any 2015 només s'havien registrat 211.190 persones joves de les quals només 59.281 havien trobat feina. La Comissió ha detectat que no hi ha mecanismes de divulgació per identificar aquelles persones joves a les que resulta més difícil captar per inscriure-les al SNGJ, efectivament aquesta és una crítica compartida i que apareix en totes les avaluacions.

L'EMCO assenyalava que una qüestió important és el paper que han de desenvolupar les autoritats educatives a l'hora de donar suport i implementar la Garantia Juvenil. Finalment, també insisteix que no queda clar la col·laboració dels diferents serveis públics d'ocupació per gestionar una oferta de treball, formació o educació en el termini de quatre mesos, convidant Espanya a fer un seguiment de les persones joves beneficiàries.

L'EMCO insisteix en els punts febles que ja s'havien posat de manifest des de diversos estudis i avaluacions dutes a terme.

E. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, realitzat per la Comissió Europea, octubre de 2016.

En aquesta comunicació s'examinen les mesures adoptades pels Estats membres en l'aplicació de la Garantia Juvenil i la IOJ, entre abril de l'any 2013 i juliol de l'any 2016, i s'analitzen els primers resultats, tenint en compte que l'aplicació dels sistemes nacionals de garantia es van iniciar en la majoria d'Estats l'any 2014. Finalment, es proposen orientacions partint de l'avaluació realitzada.

Es constata un dèficit en la gestió per a la identificació de potencials beneficiaris dels sistemes de garantia juvenil, només el 37,3% de les persones joves menors de 25 anys en situació NOEF han estat registrades l'any 2014 a tota la UE. Això suggereix que els joves en situació de major vulnerabilitat estan insuficientment representades

entre els beneficiaris. Pel que fa a Espanya, fins l'any 2015, només un 10,7% de les persones joves en situació NOEF van ser beneficiàries de la Garantia Juvenil front a Àustria i França que es situen per damunt del 80%. La Comissió insisteix en millorar la difusió de la Garantia Juvenil i, alhora considerar les persones joves com a un grup heterogeni i, per tant, oferir actuacions adients a les seves realitats i necessitats específiques.

Per a l'eficàcia de la Garantia Juvenil s'adverteix, en la comunicació, de la necessitat d'una administració més proactiva⁶¹, tant per a la difusió i captació com per a la gestió de les inscripcions. També recomana donar a les actuacions un enfocament global, tenint en compte no només l'oferta concreta facilitada a la persona jove, sinó el seguiment per evitar futur desànim i retorn a la situació d'exclusió social. Considera rellevant les associacions sòlides que s'han de teixir entre els serveis d'ocupació, el sector de l'educació, el treball amb joves, serveis socials i serveis de salut, amb les ONG i les organitzacions de joves i l'empresariat.

Les persones joves amb un nivell baix d'educació a tota la UE representen el 43% dels joves NOEF, amb taxes superiors al 50% a Espanya, Malta i Alemanya. El repte que cal assolir és que aquestes persones adquireixin les habilitats necessàries per tenir èxit en el mercat de treball en el present i en el futur. En aquest sentit, considera que cal una combinació d'educació, orientació, formació i experiència de treball en un ambient de treball real i l'enfortiment d'orientació en els serveis públics d'ocupació. L'estreta col·laboració entre els serveis públics d'ocupació, centres educatius i interlocutors socials, haurien de garantir que les ofertes ja siguin de treball o de formació/educació estiguin alineades amb les necessitats del mercat laboral i siguin de qualitat. Efectivament, una aliança d'aquestes característiques pot garantir una millor ocupabilitat i encaix entre formació i treball.

La participació dels ocupadors és imprescindible, i cal que se'ls vinculi a l'aplicació de la Garantia Juvenil en diversos graus. Un aspecte clau és la qualitat en les ofertes de treball que segons la Comissió es pot mesurar des de dues vessants:

- a. Intrínseca: una oferta de qualitat és una oferta personalitzada que satisfaci les necessitats individuals d'una persona jove i té en compte les barreres específiques que la persona jove es troba pel seu accés i consolidació en el mercat laboral.

⁶¹ Aquesta mateixa conclusió ja va ser anunciada i demandada per les autores de l'informe l'any 2014 (Cabasés i Pardell, 2014:205-206).

- b. Extrínseca, basada en els resultats: una oferta de qualitat condueix a la integració sostenible d'una persona jove en el mercat laboral. Aquesta dimensió qualitativa es recolza en el marc d'indicadors comuns per al seguiment de la Garantia Juvenil que examina la situació d'una persona jove en el mercat de treball als 6, 12 i 18 mesos després de rebre una oferta.

La qualitat de l'ocupació també es mesura per l'oferta i els criteris de qualitat. Aquests inclouen: la durada del contracte, tipus de contracte (a temps complet o parcial), temps parcial voluntari / involuntari, el nivell de remuneració, nivell i tipus de qualificació necessària, disponibilitat de la formació relacionada amb la feina, tal com ja s'ha posat de manifest anteriorment.

Un altre element és si l'oferta permet un aprenentatge de qualitat basat en la feina i en rebre una formació contínua que condueixi a una millor qualificació professional i tingui en compte els programes de segona oportunitat. Quant a les pràctiques, si bé tenen un fort contingut d'aprenentatge, han d'anar acompanyades de drets i obligacions i una durada proporcionada.

La Comissió destaca que per aconseguir resultats sostenibles les subvencions a la contractació han d'estar condicionades a mantenir la persona jove en el lloc de treball més enllà del període subvencionat, s'ha d'evitar l'efecte de "pes mort" i de substitució de contractes. Un advertiment que des de la doctrina laboralista s'ha vingut fent, especialment, des de la Reforma Laboral.

5. Conclusions

PRIMERA. LA PRECARIETAT COM A "MODEL" D'OCUPACIÓ LABORAL DE LES PERSONES JOVES.

La crisi econòmica i financera ha generat una taxa d'atur juvenil que duplica la taxa d'atur general i, a més, ha comportat que el fet de tenir una ocupació no és garantia de poder emancipar-se, condemnant les persones joves a viure en una situació d'incertesa i sense poder construir un projecte de vida digne i, per tant, les polítiques d'ocupació han de tenir en compte, no només les persones joves desocupades, sinó també aquelles que tenen una ocupació precària.

La resposta del Govern Espanyol, especialment a partir de l'any 2012, s'ha basat en l'austeritat pressupostària i en un canvi de model de relacions laborals a partir de la Reforma Laboral introduïda per la

Llei 3/2012, afectant especialment l'accés a l'ocupació i les modalitats contractuals de les persones joves menors de 30 anys, consolidant les bases jurídiques del model de precarietat laboral que es farà extensiu a tota la classe treballadora.

Actualment, les ofertes de treball adreçades a les persones joves es caracteritzen per la temporalitat, la parcialitat involuntària, la sobrequalificació, els baixos salaris i inexistent protecció social, configurant un model d'ocupació precària amb una pèrdua de drets socials i econòmics que s'albira com el "model" que romandrà en el futur. Aquest "model" produeix, també, un efecte de pèrdua de consciència per part de les persones joves de la seva pertinència a una classe social, sense oferir resistència al "model" i que l'accepten considerant-lo com el "model" únic i inevitable en una situació de sortida de la crisi.

Hi ha un interès per part dels governants en no mostrar la realitat en la que viuen les persones joves utilitzant les estadístiques oficials, així doncs, quan s'anuncia que la taxa d'atur juvenil baixa cal tenir en compte que és una dada parcial, fonamentada en unes enquestes i amb una mostra limitada (per exemple, i en relació a l'Enquesta de Població Activa, la mostra de persones joves, menors de 30 anys, a Catalunya en el segon trimestre de 2016 és de 2.278 persones). Això posa de manifest la necessitat de tenir una base de dades prou àmplia com per reflectir l'heterogeneïtat i la diversitat d'interessos i situacions en la que es poden trobar les persones joves abans dels 30 anys.

Una anàlisi acurada de les bases de dades disponibles, amb les limitacions assenyalades i corresponents al segon semestre de l'any 2016, mostren que el nivell d'educació redueix la taxa d'atur, de forma que aquesta taxa corresponent a les persones joves amb educació primària és el doble de les que tenen estudis universitaris. Per altra part, presenten una taxa de temporalitat del 45,7% (percentatge molt superior a la resta d'universitaris dels altres trams d'edat: 24,5%;15,3% i 7,3%). I la taxa d'ocupació dels menors de 30 anys amb estudis universitaris és el doble respecte a les persones joves que tenen, com a molt, estudis primaris.

Les persones joves, menors de 30 anys, s'ocupen principalment en el sector comerç i hostaleria (33,7%). En canvi, presenten un percentatge d'ocupats a l'administració pública, educació i activitats sanitàries (17,1%) menor que els majors de 30 anys, un percentatge que creix amb l'edat. Tot el contrari succeeix amb el percentatge d'ocupats en

“intermediació financera, activitats immobiliàries, serveis professionals, científics, administratius i altres”, ja que els menors de 30 presenten un percentatge més elevat que els majors de 30 anys. Es preocupant el dèficit de relleu generacional en el sector públic degut, fonamentalment, a la política de congelació de concursos públics i reduccions de plantilles que s’ha practicat en aquest sector, conseqüència de la política d’austeritat aplicada. D’altra banda, en el sector comerç i hostaleria coexisteixen dos problemes, sobrequalificació o manca de personal amb el perfil professional adient per a dur a terme les tasques pròpies del sector. En el primer cas, si les persones han assolit estudis universitaris es produeix una possible pèrdua de talent i coneixements acompanyada de baixos salaris.

Les persones joves menors de 30 anys s’ocupen, atenent a la durada del contracte i la jornada, en condicions més precàries que la resta de treballadors: aproximadament 5 de cada 10 contractes són temporals i, d’aquests, més d’una tercera part ho són també a temps parcial. Del total d’assalariats, gairebé 3 de cada 10 menors de 30 anys ocupen un lloc de treball a temps parcial (27,2%), dels quals més de la meitat de forma involuntària. Les persones joves amb contractes temporals tenen menys perspectives d’avançar en la seva carrera professional i d’experimentar menys increments salarials. Cal alertar també, la possibilitat de que molts dels contractes indefinits, creats amb els subsidis, puguin ser rescindits un cop finalitzin aquests ajuts.

Gairebé 4 de cada 10 joves aturats, menors de 30 anys, fa més de 12 mesos que estan aturats (37,4%). Percentatge que, si es posa en relació amb la resta de franges d’edat, permet concloure que l’atur de llarga durada, com alerten les organitzacions internacionals, és un problema estructural.

I finalment, el percentatge de persones joves que no treballen, ni cursen cap formació reglada o no reglada (en situació NOEF) és preocupant, ja que és el 20% del total de persones joves menors de 30 anys. Tant aquest col·lectiu com el de les persones joves aturades que tenen com a molt estudis secundaris de primer grau (50%), corren el risc de passar a ser aturats de llarga durada i de patir dificultats per integrar-se en el mercat laboral en el futur, tal com alerta l’OCDE (2015).

Per a l’anàlisi realitzat de la trajectòria laboral, s’han considerant tres trams d’edat, diferents nivells educatius, remuneració mensual i contractes formalitzats. I, en primer lloc, pel període 2000-2015 s’han

comparat les trajectòries d'aquelles persones que l'any 2015 tenien menys de 30 anys amb aquelles majors de 30 anys també al 2015, quan aquestes en tenien menys de 30. Aquest estudi permet confirmar que el "model" de precarietat s'aprofundeix:

- a) la remuneració mitjana mensual en tots els nivells educatius dels menors de 30 anys s'ha reduït, de forma que la reducció, per als que han assolit educació universitària de entre 26 i 30 anys, és de 446 euros de mitjana,
- b) en el tram de 26 a 30 anys, la diferència entre el nivell educatiu "fins a graduat escolar" i el "d'educació superior" s'ha escurçat, de forma que la diferència mitjana entre els dos nivells educatius i entre les dues generacions ha passat de 533 euros a 387 euros mensuals.

Quant a la durada dels contractes, l'anàlisi de la trajectòria laboral del període 2008-2015, també per als menors i majors de 30 anys, mostra que:

- a) la diferència mitjana en dies entre persones amb un nivell educatiu "fins a graduat escolar" i "educació superior", en el grup dels menors de 30 anys és de 28 dies, mentre que en l'altre grup és de 78 dies.
- b) el percentatge mig de contractes temporals és el doble en el col·lectiu de les persones joves menors de 30 anys.
- c) i en relació a l'indicador d'aproximació a la sobrequalificació –percentatge de contractes formalitzats- aquest és major per als nivells educatius "educació secundària de segon grau" i "educació superior" en ambdós col·lectius, però en major mesura per al col·lectiu de joves menors de 30 anys, és a dir, aquests formalitzen un percentatge major de contractes pels quals es requereix menys qualificació de l'assolida l'any 2015.

SEGONA. LA IMPLEMENTACIÓ DE LA GARANTIA JUVENIL: UN FRACÀS ANUNCIAT.

A l'any 2014, any d'inici de la implantació del Sistema Nacional de Garantia Juvenil, ja era previsible que no s'assolirien els objectius fixats en la Recomanació sobre l'Establiment de la Garantia Juvenil, doncs la inscripció al "fitxer" s'aprova amb quasi un any de retard (Llei 18/2014), quan en la Recomanació s'insta als Estats que "apliquin lo abans possible els sistemes de garantia juvenil" (punt 27 de la Recomanació).

També a nivell general, es pot concloure que la Recomanació no s'ha aplicat per part de l'Estat Espanyol, seguint els enfocaments basats en l'associació fent participar activament en el disseny de la Garantia Juvenil a totes aquelles organitzacions i associacions (juvenils, serveis d'educació, interlocutors socials, serveis especialitzats sobre la joventut), perdent l'oportunitat de teixir sinèrgies que actuessin de factors multiplicadors en les activitats tant de conscienciació, captació i empoderament de les persones joves (punts 2, 3, 4, 5,6 i 7 de la Recomanació).

A Catalunya, el model per a l'aplicació de la Garantia Juvenil, que aprova el SOC el 20 de setembre de 2014, reproduïx el model espanyol que conté un conjunt de mesures ja anunciades en l'Estratègia espanyola d'emprenedoria i ocupació jove 2013-2016, 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, produint-se amb la creació del "fitxer únic" una recentralització de competències a favor de l'Estat, desaproverant la Generalitat de les funcions executives en matèria laboral que podia exercir d'acord amb l'Estatut d'Autonomia i amb el punt 2 de la Recomanació europea que ja preveu que es puguin establir diverses autoritats públiques encarregades d'establir i gestionar el Sistema de Garantia Juvenil, tenint en compte que hi ha Estats compostos.

L'obligatorietat derivada de la Recomanació sobre l'Establiment de la Garantia Juvenil (punt 1) és la de presentar a les persones joves una oferta laboral de "qualitat", 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 efectiu d'aquest termini de quatre mesos, fet important ja que en la pràctica no es compleix.

El Sistema Nacional de Garantia Juvenil, d'acord amb la Recomanació, ha d'estar sotmès a seguiment i avaluació (punt 24) de manera que les polítiques i les intervencions es modulin per aconseguir una eficaç posada en pràctica i un ús eficient dels recursos i rendiments positius de la inversió.

Si bé l'avaluació *ex-ante*, realitzada l'any 2015, en la conclusió general ofereix la visió que el Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil 2014-2020 és un programa que respon a les necessitats de l'ocupació juvenil, els resultats de l'eurobaròmetre de desembre de 2014, posen de

manifest que Espanya és un dels Estats on les persones joves mostren un major desconeixement de la Garantia Juvenil (el 96% de les persones joves ho desconeixen). Cal recordar que el Sistema Nacional de Garantia Juvenil s'inicia a Espanya amb la Llei 18/2014, d'octubre de 2014, i els requisits que s'exigeixen per tal que la persona jove sigui beneficiària retarden la seva inscripció i, en conseqüència, el rebre alguna de les actuacions previstes en el Sistema Nacional de Garantia Juvenil. Altrament, cal advertir, com ja s'ha posat de manifest, que va transcórrer gairebé un any per posar en marxa el sistema a Espanya i a Catalunya. Això explica que a 31 de desembre de 2014 el nombre d'inscripcions a Catalunya només fos de 2.627 persones joves. Aquest retard continua al llarg de l'any 2015 (22.050 inscripcions a desembre) i a setembre de l'any 2016 el nombre d'inscripcions és de 45.626.

El Tribunal de Comptes Europeu va ser el primer organisme que va detectar els riscos implícits de la implantació de la Recomanació: la idoneïtat del finançament total, la definició d'una "bona oferta" d'ocupació i la manera en què la Comissió supervisa i informa dels resultats de l'aplicació de la Garantia Juvenil.

En la primera avaluació, realitzada pel Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, ja s'identifiquen les febleses i les forteses del Sistema Nacional de Garantia Juvenil que es poden sintetitzar en un elevat grau de desconeixement de l'existència de la Garantia Juvenil, problemes de captació del col·lectiu més vulnerable i retard en la creació del "fitxer". En el mateix informe es valora positivament que, a Catalunya, s'hagin posat en marxa procediments "ad hoc" amb la finalitat de reforçar el sistema de registre, com per exemple, enviant al Ministeri formularis d'inscripció en format paper, sent el personal del SOC adscrit a Garantia Juvenil el que procedeix al volcatge informàtic de les dades en el Sistema Nacional de Garantia Juvenil. Sorpren que es valori com una fortalesa del sistema d'informació de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil el far a procediments manuals les inscripcions des de Catalunya al sistema centralitzat de registre únic (Llei 18/2014).

Pel que fa a la difusió de la Garantia Juvenil es reconeix en la primera avaluació que ha estat limitada, per la qual cosa s'ha fet necessari ampliar els mitjans de captació dels col·lectius exclosos, i s'ha cercat la celebració de convenis de col·laboració, entre altres, amb entitats del Tercer Sector, considerant que aquestes poden jugar un paper essencial.

El retard en l'aplicació del Sistema Nacional de Garantia Juvenil també ha tingut el seu reflex en el grau d'execució fins l'any 2015 de l'assignació pressupostària de la Garantia Juvenil, i això explica que fins l'any 2015 només s'hagi executat el 38,59% (58.590.194,27 d'euros). No obstant, Catalunya es situa 26,3 pp per damunt de la mitjana espanyola.

S'ha desaprofitat la implementació de la Garantia Juvenil per dissenyar polítiques actives d'ocupació innovadores que tinguin en compte les diverses situacions en les que es poden trobar les persones joves, malgrat que en l'avaluació s'afirma que s'ha introduït un "model innovador" de polítiques actives d'ocupació. Afirmació no compartida en considerar que no s'ajusta a la realitat i estar poc fonamentada, doncs, per exemple, les modificacions introduïdes en la intermediació en el mercat laboral s'han adreçat a reforçar la col·laboració de les agències privades de col·locació front a la necessitat de modernitzar els serveis públics d'ocupació, tal com s'assenyala en el punt 26 de la Recomanació.

A Catalunya la novetat ha estat la creació de la Xarxa d'impulsors del Programa de Garantia Juvenil, que compleix una finalitat de difusió, seguiment i tutorització de les persones joves, però limitada si es té en compte el nombre total de 95 impulsors per tot el territori català.

A l'octubre de 2016, a partir de l'informe de la Comissió Europea, es constata que a Espanya, fins l'any 2015, només un 10,7% de les persones joves en situació NOEF van ser beneficiàries de la Garantia Juvenil, front a Àustria i França que es situen per damunt del 80%, essent novament la difusió de la Garantia Juvenil un dels punts febles que han tingut repercussions en la seva prompta i eficaç aplicació.

En definitiva cal insistir en la necessitat d'una administració més proactiva, tant per la difusió i captació com per a la gestió de les inscripcions. I també, que cal donar a les actuacions un enfocament global, tenint en compte no només l'oferta concreta, facilitada a la persona jove, sinó el seguiment de la mateixa per evitar un futur desànim i retorn a la situació d'exclusió social, en els termes que el punt 10 de la Recomanació estableix. És fonamental considerar que s'han de teixir associacions sòlides entre els serveis d'ocupació, el sector de l'educació, el treball amb joves, serveis socials i serveis de salut, amb les ONG i les organitzacions de joves i l'empresariat, tal com assenyala la Recomanació en referir-se a l'adopció "d'enfocaments basats en l'associació" i que ni Espanya ni Catalunya han desenvolupat.

Finalment, la Comissió Europea en la línia del Tribunal de Comptes, considera que un dels aspectes claus és la qualitat en les ofertes de treball, que s'expressa, en síntesi, en donar satisfacció a les necessitats individuals d'una persona jove i en la seva integració sostenible en el mercat de treball, fugint fonamentalment de la contractació temporal i del baix nivell retributiu. L'estudi realitzat posa de manifest que a Espanya es continua fomentant la contractació temporal sense control del seu ús fraudulent.

6. Recomanacions

En coherència amb l'anàlisi realitzat i les conclusions formulades es proposen les següents recomanacions.

Una bona diagnosi de la realitat requereix una informació estadística veraç que permeti fer una diagnosi ajustada i possibilitar el disseny de polítiques més eficaces, segons les variables socioeconòmiques que afecten directament la joventut. A Catalunya caldria ampliar les fonts d'informació actuals creuant aquelles que es generen en els diversos organismes catalans que poden donar una visió més completa.

Per frenar el model d'ocupació precària en el que s'han situat avui les persones joves a Catalunya, és necessari que el Govern de la Generalitat aposti:

1. Per un canvi de model de creixement econòmic que sigui capaç de generar ocupació neta de qualitat, apostant pels sectors que generen valor afegit i per la innovació i la recerca, en els termes establerts per l'Estratègia Catalunya 2020;
2. Per un sistema educatiu que doni respostes a les necessitats canviants del teixit econòmic i productiu tot reduint la sobrequalificació i fomentant perfils professionals demandats pel mercat de treball;
3. Per uns serveis d'ocupació públics modernitzats i dotats de més recursos, per tal de poder dur a terme una atenció individualitzada i de suport a les persones joves fent un seguiment continuat que permeti prevenir l'abandonament i vetllar per a que aquestes rebin ocupació o formació;
4. Per un nou marc de relacions laborals que recuperi el principi d'estabilitat en l'ocupació, reduint l'ús i abús dels models de contractes temporals i vetllant per la qualitat de les ofertes de treball en els termes recomanats per la OIT i la Unió Europea;

5. Per situar les polítiques de joventut en el centre de les polítiques públiques i generar les sinergies necessàries que afavoreixin un context adient al desenvolupament per part de les persones joves del seu projecte de vida.

La implementació de la Recomanació sobre l'Establiment de la Garantia Juvenil requereix una administració proactiva que reforci i fomenti la col·laboració i la cooperació entre associacions de joves, centres educatius, corporacions locals i entitats del Tercer Sector Social, per tal de dur a terme des del disseny de les actuacions fins a les campanyes de sensibilització, difusió i captació, especialment del col·lectiu de joves en situació NOEF. Aquesta aliança cal fer-la extensiva, a Catalunya, a tots els programes de polítiques actives d'ocupació juvenil.

En relació a la Garantia Juvenil a Catalunya:

1. Exigir la supressió dels requisits establerts per a la inscripció, de forma que qualsevol persona jove aturada o que estigui sense rebre estudis o formació pugui inscriure's immediatament, sense un temps d'espera;
2. Garantir que totes les persones joves tinguin accés a la informació, als serveis i al suport adequat, mitjançant una orientació personalitzada i plans d'actuació individuals fets a mida, vetllant per la seva ocupabilitat;
3. Fer compatible més d'una acció provinent del Sistema de Garantia Juvenil per tal de consolidar competències professionals, com per exemple, una oferta de treball amb continuar rebent una acció formativa;
4. Donar compliment al termini màxim dels quatre mesos per a que la persona jove rebí una actuació adequada al seu perfil, en els termes establerts per la Recomanació europea;
5. Crear una base de dades personalitzada de seguiment de les actuacions rebudes per poder-ne valorar l'impacte i evitar l'abandonament de les persones joves i el seu retorn a una situació d'exclusió social;
6. Determinar l'autoritat que vetlli per fer-ne el seguiment;
7. Crear la figura del gestor de projectes de Garantia Juvenil per alleugerir les tasques burocràtiques derivades de la gestió dels programes que s'hi vinculen atorgant una subvenció a l'efecte;

8. Crear un registre de bones pràctiques;
9. Crear un organisme de caràcter permanent en el que estiguin representades les entitats juvenils, centres educatius, corporacions locals i les entitats del Tercer Sector Social, com a laboratori d'idees, de disseny de mesures a implementar en la Garantia Juvenil i en altres programes de polítiques actives d'ocupació adreçades a les persones joves.

III. Bibliografia

- Albaigés, B. (2013). *Crisi del treball y emergència de noves formes de subjectivitat laboral en els joves*. Secretaria General de Joventut, Generalitat de Catalunya, Barcelona, p.25.
- Baylos, A. (2012). La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012. *Revista de Derecho Social*, núm. 61, p. 37.
- Cabasés, M.A. (2013). 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*, 121, pp. 143-176.
- Cabasés, M.A., & Pardell, A. (2014). *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. ¡Otro futuro es posible para las personas jóvenes!* Albacete: Bomarzo.
- Cabasés, M.A., Pardell, A., & Strecker, T. (2015). The EU Youth Guarantee – A critical Analysis of its Implementation in Spain. *Journal of Youth Studies*, pp. 1-21.
- Cabasés, M.A., Pardell, A., & Gómez, M.J. (2016). L'emigració juvenil en els discursos polítics. In Feixa, C., Ganau, J., Solsona, F., & Rubio, C. (Eds.). *L'Emigrant 2.0. Emigració juvenil, moviments socials i xarxes digitals*. Barcelona: Observatori Català de la Joventut.
- Feixa, C., Ganau, J., Solsona, F., & Rubio, C. (Eds.). (2016). *L'Emigrant 2.0. Emigració juvenil, moviments socials i xarxes digitals*. Barcelona: Observatori Català de la Joventut.
- Garcia, J.L. (2016) *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Bomarzo, Albacete.
- Moreno, A., López A. & Segado, S. (2012). La Transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía. *Estudios Sociales. Obra Social La Caixa Colección*, 34, Barcelona, p. 62.
- Navarrete, L. (Coordinador) (2014). *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*. Madrid: Observatorio de la Juventud en España. Servicio de Documentación y Estudios, pp. 169-175.
- Pardell, A. & Cabasés, M.A. (2015). L'aplicació de la Garantia Juvenil a Catalunya. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 22, pp. 264-311.

- Pardell, A. & Cabasés, M.A. (2016). La Carta Social Europea y la Reforma Laboral en *Balance de la Reforma Laboral*. Albacete: Bomarzo, pp. 71-92.
- Pérez, F. (2016). Una crónica de la Reforma Laboral de 2012. En *Balance de la Reforma Laboral de 2012*. Albacete: Bomarzo, pp. 19-40.
- Rojo, E. (2016). Las reformas laborales de la legislatura 2012-2015. Una visión general y crítica del RDL 3/2012, de la Ley 3/2012 y de la jurisprudencia del TC que valida la reforma. En *Balance de la Reforma Laboral de 2012*. Bomarzo, Albacete, pp. 41-70.

Darrers números publicats:

49 - **La millora dels Serveis Socials Bàsics a Catalunya.**

Una proposta des del Tercer Sector Social (octubre 2016)

48 - **Cap a un Salari Mínim Digne.** Una reforma necessària per reduir les desigualtats socials a Catalunya (juliol 2016)

47 - **Maltractaments a les persones grans.** Una realitat oculta que exigeix respostes (maig 2016)

46 - **La feminització de la pobresa.** Reivindicant una mirada de gènere (març 2016)

45 - **La contribució del Tercer Sector al lloguer social** (gener 2016)

44 - **La reinserció postpenitenciària.** Una terra de ningú (juliol 2015)

43 - **Cap a una atenció integrada social i sanitària.** Per una nou model centrat en les persones (maig 2015)

42 - **Dignificar i defensar el dret a l'alimentació.** Promovent l'atenció integral i l'autonomia de les persones (març 2015)

41 - **Joves extutelats.** El repte d'emancipar-se avui (gener 2015)

40 - **Accessibilitat i disseny per a tothom.** Avançar en la igualtat d'oportunitats per a les persones amb discapacitat (desembre 2014)

39 - **Un parc d'habitatges de lloguer social.** Una assignatura pendent a Catalunya (octubre 2014)

38 - **L'energia com a dret.** Com afrontar la pobresa energètica (setembre 2014)

37 - **Els cuidadors familiars.** Repte pendent del sistema de la dependència (juliol 2014)

36 - **Drets Humans i polítiques de drogues.** Noves propostes de regulació (juny 2014)

35 - **Nova pobresa i renda mínima d'inserció** (maig 2014)

34 - **Crisi, empobriment i persones sense llar** (abril 2014)

Barcelona, desembre 2016

Dipòsit legal: B 25593-2016

Edita: Taula d'entitats del Tercer
Sector Social de Catalunya



Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

Rocafort 242 bis 2n
08029 Barcelona
T 93 310 57 07
www.tercersector.cat



En col·laboració amb:

ara.cat

Ateneu Barcelonès
A B C D E F G H I J K
L M N O P Q R S T U
V W X Y Z

En conveni amb:



Generalitat de Catalunya
Departament de Treball,
Afers Socials i Famílies



Diputació
Barcelona



Ajuntament de
Barcelona