

Dirección:

MARÍA NIEVES MORENO VIDA
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Coordinación:

SHEILA LÓPEZ VICO

EMPLEO DE LOS JÓVENES ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO: UN RETO PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ANDALUCÍA EN EL MARCO ESTATAL Y EUROPEO

Autores:

FARAH AMAADACHOU KADDUR
INMACULADA BALLESTER PASTOR
PAOLA BOZZAO
MARÍA DEL CARMEN BURGOS GOYE
RAQUEL CASTRO MEDINA
EMILIA D'AVINO
MARIA GIOVANNA ELMO
MARCO ESPOSITO
JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ BERNAT
JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ
MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ
SARA GUINDO MORALES
RAFAEL JOSÉ LÓPEZ BEDMAR
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

SHEILA LÓPEZ VICO
OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
GLORIA MONTES ADALID
MARÍA NIEVES MORENO VIDA
ALEJANDRO MUROS POLO
POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO
SALVADOR PERÁN QUESADA
MARÍA DEL MAR PÉREZ HERNÁNDEZ
SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO
FLAVIA SCHIAVETTI
RAQUEL VELA DÍAZ
DIEGO VELASCO FERNÁNDEZ
FRANCISCO VILA TIerno

Editorial

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO
DIRECTOR EDITORIAL

Consejo Editorial

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA
DIRECTOR GENERAL DE PUBLICACIONES
Catedrático (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia

JOSÉ LUJÁN ALCARAZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

MARÍA NIEVES MORENO VIDA
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

Consejo Científico

JAIME CABEZA PEREIRO
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

MARÍA TERESA DÍAZ AZNARTE
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña

CAROLINA MARTÍNEZ MORENO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo

JESÚS MERCADER UGUINA
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III

ANTONIO OJEDA AVILÉS
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

MARGARITA RAMOS QUINTANA
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna

PILAR RIVAS VALLEJO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

CARMEN SÁEZ LARA
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO
Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)

ARÁNTZAZU VICENTE PALACIO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I

Consejo Colección Trabajos de Investigación

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA
DIRECTORA
Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA
Catedrático (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia

MARÍA DEL CARMEN SALCEDO BELTRÁN
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia

Dirección:

MARÍA NIEVES MORENO VIDA
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Coordinación:

SHEILA LÓPEZ VICO

EMPLEO DE LOS JÓVENES ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO: UN RETO PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ANDALUCÍA EN EL MARCO ESTATAL Y EUROPEO

Autores:

FARAH AMAADACHOU KADDUR
INMACULADA BALLESTER PASTOR
PAOLA BOZZAO
MARÍA DEL CARMEN BURGOS GOYE
RAQUEL CASTRO MEDINA
EMILIA D'AVINO
MARIA GIOVANNA ELMO
MARCO ESPOSITO
JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ BERNAT
JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ
MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ
SARA GUINDO MORALES
RAFAEL JOSÉ LÓPEZ BEDMAR
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

SHEILA LÓPEZ VICO
OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
GLORIA MONTES ADALID
MARÍA NIEVES MORENO VIDA
ALEJANDRO MUROS POLO
POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO
SALVADOR PERÁN QUESADA
MARÍA DEL MAR PÉREZ HERNÁNDEZ
SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO
FLAVIA SCHIAVETTI
RAQUEL VELA DÍAZ
DIEGO VELASCO FERNÁNDEZ
FRANCISCO VILA TIerno

Obra integrada en los siguientes Proyectos de Investigación:

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i C-SEJ 088-UGR23, “Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía”, cofinanciada por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación y por la Unión Europea con cargo al Programa FEDER Andalucía 2021-2027.

Esta publicación se integra también dentro del Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI), SEJ 184 “Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social”, en el marco del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.



Cofinanciado por
la Unión Europea



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA



Fondos Europeos



Junta
de Andalucía



UNIVERSIDAD
DE GRANADA

Edita:

Ediciones Laborum, S.L.

Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª, Oficina 21

30008 Murcia

Tel.: 968 24 10 97

E-mail: laborum@laborum.es

www.laborum.es

1.ª Edición, Ediciones Laborum S.L., 2025

ISBN: 978-84-10262-70-6

© Copyright de la edición, Ediciones Laborum, 2025

© Copyright del texto, sus respectivos autores, 2025

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por los autores en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de su autor con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.



OPEN ACCESS

Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (BY-NC-ND): El material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial. No se pueden realizar obras derivadas.

ÍNDICE

PARTE I. EMPLEO Y POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN LOS PAÍSES MIEMBROS EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA

CAPÍTULO 1. DERECHO AL TRABAJO DIGNO DE LOS JÓVENES Y POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA 21

José Luis Monereo Pérez

1. Perspectiva general de la política de empleo en la Unión Europea..... 21
2. Análisis de las políticas de empleo de la Unión Europea..... 28
 - 2.1. El Derecho al trabajo y la política de empleo como instrumento del Derecho Social Comunitario 28
 - 2.2. La garantía juvenil como respuesta europea de apoyo al empleo juvenil 63
 - 2.3. La política migratoria en el marco de la política de empleo de la Unión Europea y más allá de ella..... 82
3. Bibliografía..... 110

CAPÍTULO 2. JÓVENES Y MIGRACIONES (EUROPA Y ESPAÑA): INMIGRACIÓN, EMIGRACIÓN. RETORNO DE LOS JÓVENES EMIGRANTES ESPAÑOLES 119

Farah Amaadachou Kaddur

1. Introducción y contextualización 119
2. La inmigración en Europa y España..... 120
 - 2.1. Las principales causas de la inmigración en Europa..... 121
 - 2.2. La inmigración en España: evolución y características 122
3. La emigración de jóvenes españoles 124
 - 3.1. Las principales causas de la emigración de jóvenes españoles 124
 - 3.2. Destinos de emigración de jóvenes españoles 124
 - 3.3. El impacto de la emigración de jóvenes españoles..... 126
 - 3.4. Políticas y respuestas ante la emigración de jóvenes españoles..... 129
 - 3.5. Perspectivas futuras de la emigración de jóvenes españoles..... 129
4. El retorno de los jóvenes emigrantes españoles..... 130
 - 4.1. Contexto del retorno: causas y motivaciones..... 131
 - 4.2. Desafíos del retorno 131
 - 4.3. Políticas y programas de apoyo al retorno 131
 - 4.4. Oportunidades del retorno..... 132
 - 4.5. Perspectivas futuras del retorno de jóvenes emigrantes..... 132
5. Reflexiones conclusivas..... 133
6. Bibliografía..... 136

CAPÍTULO 3. PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (ALEMANIA, FRANCIA, ITALIA, PAÍSES NÓRDICOS, HOLANDA Y DINAMARCA).....139

Sheila López Vico, Rafael José López Bedmar y Diego Velasco Fernández

1. Planteamiento general	140
2. El marco de las políticas activas de empleo en Alemania	142
2.1. Contexto nacional de las relaciones laborales.....	142
2.2. Situación referente al empleo.....	143
2.3. El empleo de los jóvenes en Alemania	144
3. La lucha contra el desempleo y la protección de la juventud en Francia	147
4. Las políticas activas de empleo para la inclusión socio-laboral de los jóvenes en Italia	151
5. Situación de las políticas activas de empleo en el conjunto de países nórdicos.....	155
5.1. Suecia.....	156
5.2. Finlandia	158
5.3. Noruega.....	160
5.4. Islandia	161
6. El modelo de empleo joven en los Países Bajos	162
7. La larga trayectoria de las políticas activas de empleo juveniles en Dinamarca y sus desafíos actuales	166
8. Conclusiones.....	168
9. Bibliografía.....	172

CAPÍTULO 4. EL SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL: LEGISLACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS E IMPACTO EN EL EMPLEO DE LOS JÓVENES 177

Olimpia Molina Hermosilla

1. Planteamiento general	177
2. Modificaciones operadas sobre el sistema nacional de empleo	178
2.1. Transformación del servicio público de empleo estatal en agencia española de empleo	178
2.2. Órganos de gobernanza del sistema nacional de empleo.....	180
3. El colectivo de personas jóvenes usuarias de los servicios de empleo	182
3.1. Breves notas respecto a la situación de las personas jóvenes ante el mercado de trabajo en España.....	183
3.2. La juventud como elemento configurador de las políticas de empleo.....	184
3.3. Hacia una mayor participación de la personas jóvenes en la elaboración de políticas de empleo.....	185
3.4. Contemplación del colectivo de personas jóvenes en la Ley 3/2024 de empleo	186
4. Distintas medidas de intervención, desde el sistema de políticas de empleo a nivel nacional, a favor de las personas jóvenes	190
4.1. El plan de garantía juvenil plus 2021-2027 “trabajo digno para las personas jóvenes” ...	190
4.2. La reforma operada por real decreto Ley 32/2021	193
4.2.1. Reforma de los contratos formativos	194
4.2.2. Supresión de modalidades de contratación de carácter temporal	194
4.2.3. Programa de incentivos a la contratación de personas jóvenes	195
4.2.4. Programas específicos de contratación dirigidos a las personas jóvenes.....	196
5. Becas y prácticas formativas dirigidas a las personas jóvenes	197
5.1. Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de las empresas	199
6. A modo de conclusiones finales	200

7. Bibliografía.....	200

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL: LEGISLACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS E IMPACTO EN EL EMPLEO DE LOS JÓVENES EN ITALIA	203

Marco Esposito

1. El Sistema italiano de políticas de empleo a nivel nacional	203
2. La transversalidad de las medidas de políticas activas para los jóvenes	205
3. Las más recientes medidas para la implementación de políticas adecuadas.....	207
4. Algunas cuestiones críticas. Necesidades para individuar e implementar políticas adecuadas para los jóvenes	209
5. Bibliografía.....	211

CAPÍTULO 6. LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS JÓVENES ANTE EL TRABAJO: DATOS Y CONSECUENCIAS DE SU VULNERABILIDAD	213

Juan José Fernández Domínguez

1. Apunte introductorio a la historia del desencuentro entre juventud y empleo	213
2. Datos para la reflexión a través de algunas variables muy determinadas y determinantes para el empleo juvenil en España.....	214
2.1. Formación y empleo juvenil.....	216
2.2. Las variables de calidad y cantidad en el empleo juvenil	229
2.2.1. Tasas de desempleo y factores añadidos.....	229
2.2.2. Incorporación al empleo en condiciones manifiestamente mejorables: temporalidad y parcialidad como compañeras.....	230
3. La traducción de los datos en condiciones laborales. En particular, la situación de vulnerabilidad de los jóvenes menos afortunados.....	232
3.1. La agravada segmentación del mercado laboral de los jóvenes en España.....	233
3.2. De la precariedad laboral a la precariedad vital.....	234
3.3. El déficit de trabajo decente y la ubicación en la economía informal.....	236
3.4. La movilidad del talento joven.....	237
4. Bibliografía.....	238

CAPÍTULO 7. JÓVENES Y ECONOMÍA SUMERGIDA O IRREGULAR (ESPAÑA)	247

María del Mar Pérez Hernández

1. Introducción	247
2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en contratos formativos.....	250
3. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las prácticas no laborales en las empresas	252
3.1. En la frontera de la laboralidad: Criterios orientadores.....	254
3.2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Medidas a adoptar	262
4. Bibliografía.....	264

CAPÍTULO 8. JÓVENES Y ECONOMÍA SUMERGIDA E IRREGULAR EN ITALIA: CRITICIDAD Y NUEVAS PERSPECTIVAS EN EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL TRABAJO NO DECLARADO	267

Emilia D'Avino

1. Una delimitación de los conceptos de trabajo no declarado e irregular de los jóvenes	267

2. Las irregularidades en el mercado 4.0: criticidad en la normativa de los trabajos ocasionales.....	271
3. Los jóvenes entre las prioridades del plan nacional de lucha contra el trabajo no declarado.....	274
4. Las ultimas medidas legislativas como oportunidad de combatir la falsa practica. La importancia del poder de inspección.....	275
5. El área de no trabajo con finalidades sociales: el falso voluntariado. Terreno aún fértil ...	278
6. Luces y sombras persistentes.....	279
7. Bibliografía.....	280

CAPÍTULO 9. LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN PARA EL EMPLEO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL 285

María Nieves Moreno Vida

1. Cualificación, capacitación y competencia para el empleo	285
2. La adquisición de competencias y cualificaciones transferibles como requisitos para la empleabilidad.....	296
3. El desarrollo de las capacidades y la cualificación profesional en el contexto de la globalización, la digitalización y la inteligencia artificial	302
4. La formación permanente y la recualificación profesional	310
4.1. Requerimientos de las políticas de formación profesional para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad.....	310
4.2. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las debilidades de la recualificación profesional en España	314
4.3. Las acciones europeas dirigidas a la capacitación y la movilidad europea para el aprendizaje	321
4.4. Las distintas modalidades de formación en el trabajo en España.....	326
4.5. Las cuentas de aprendizaje individual y las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad	330
5. Bibliografía.....	332

CAPÍTULO 10. EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y SUS REPERCUSIONES AL HILO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS LEGISLATIVAS (NIVEL NACIONAL) 335

Juan Antonio Fernández Bernat

1. Introducción	335
2. El recorrido del sistema de formación profesional para el empleo hasta nuestros días.....	337
2.1. Sus orígenes: el auge de la Formación profesional ocupacional.....	337
2.2. Los acuerdos de formación continua: FPO y formación continua	339
2.3. La formación profesional para el empleo en el ámbito laboral: el RD 395/2007 y la Ley 30/2015.....	340
2.4. Valoración de conjunto del sistema de formación profesional para el empleo y su incidencia en la lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes.....	344
3. Cambios normativos y su incidencia en el sistema de formación profesional para el empleo	346
3.1. La LO 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional.....	346
3.1.1. Estructura del Sistema de Formación Profesional	347
3.1.2. Elementos integrantes del Sistema de Formación Profesional.....	348

3.1.3. Las ofertas de formación profesional.....	349
3.1.4. Formación dual.....	351
3.2. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.....	354
4. Referencias bibliográficas.....	355

CAPÍTULO 11. EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL COMO INSTRUMENTO DE EMPLEABILIDAD Y TRANSICIÓN AL EMPLEO. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS 357

Belén del Mar López Insua

1. El sistema nacional de garantía juvenil: la perspectiva europea y su proyección en España.....	357
1.1. Cambios en el modelo: el tránsito desde el débil sistema de la “garantía juvenil” a la “garantía juvenil reforzada”.....	362
1.2. Impulsando nuevos conceptos: educación <i>versus</i> trabajo.....	365
1.3. La lucha contra el desempleo juvenil: aspectos conflictivos	367
2. El impulso del sistema de garantía juvenil en España.....	369
2.1. El sistema de política de empleo en España.....	370
2.2. El emprendimiento juvenil en España y su proyección legislativa.....	373
2.3. Las leyes de emprendedores en España: ¿avance? o ¿retroceso?	377
2.4. Protección social de los jóvenes: el plan garantía juvenil plus 2021-2027	391
3. Bibliografía.....	397

CAPÍTULO 12. JÓVENES, FAMILIA, TRABAJO: TENDENCIAS RECIENTES DEL SISTEMA JURÍDICO ITALIANO 401

Paola Bozzao y Flavia Schiavetti

1. Antecedentes: el impacto de la dinámica demográfica en el mercado laboral	401
2. Empleo juvenil e incorporación al mercado laboral.....	403
3. El apoyo parental como vehículo para la inclusión de las mujeres en el mercado laboral	407
4. Medidas de apoyo económico a la natalidad.....	410
5. Envejecimiento de la población y papel del cuidador familiar	412
6. Conclusiones: finalidad del legislador y funcionalización de las tareas del derecho a la asistencia.....	413
7. Bibliografía.....	415

CAPÍTULO 13. JÓVENES: BECAS Y EL MAL LLAMADO “ESTATUTO DEL BECARIO”; PRÁCTICAS Y ESTUDIANTES EN PRÁCTICAS 417

José Luis Monereo Pérez y Belén del Mar López Insua

1. Un debate abierto: las idas y venidas del mal denominado “Estatuto del Becario”	418
1.1. Antecedentes: proceso de formación y evolución	418
1.2. Los distintos borradores del estatuto del becario	420
2. Avances en materia de Seguridad Social tras las modificaciones de 2023.....	430
3. Otra vuelta de tuerca en materia de Seguridad Social: lagunas, novedades legislativas y aclaraciones.....	437
3.1. La Disposición Adicional 52 de la LGSS a debate: ámbito de aplicación. Sujetos incluidos y excluidos.....	438
3.2. La acción protectora de Seguridad Social: sujetos protegidos.....	444
3.3. Cambios en torno a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social	444
4. Bibliografía.....	450

CAPÍTULO 14. LA COLOCACIÓN DE LOS JÓVENES: SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y SERVICIOS PRIVADOS DE COLOCACIÓN.....453

Olimpia Molina Hermosilla

1. Planteamiento general	453
2. Modernización de la política de empleo	455
2.1. Refuerzo de la política de intermediación.....	456
2.1.1. Actividades especializadas de Colocación	457
2.1.2. Actividades excluidas de la política de colocación.....	459
2.2. Refuerzo de la dimensión cualitativa de la política de intermediación, también ahora para el colectivo de personas jóvenes	460
3. La evolución experimentada por los servicios públicos de empleo	461
3.1. Transformación a nivel estatal	461
3.2. Respuestas específicas por parte de los servicios públicos de empleo autonómicos	462
4. Refuerzo de la colaboración público-privada en política de intermediación	463
4.1. La regulación de la iniciativa privada en la política de intermediación	465
4.2. La experiencia de colaboración público-privada desarrolla en Andalucía	468
5. La cartera común de servicios y servicios garantizados	469
6. A modo de conclusiones	473
7. Bibliografía.....	475

CAPÍTULO 15. JÓVENES Y EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL.....477

María del Carmen Burgos Goye

1. Consideraciones previas	477
2. Evolución jurídico-normativa	480
2.1. Tratamiento internacional	480
2.2. Tratamiento europeo	482
2.3. Tratamiento en el ordenamiento jurídico interno español	488
2.3.1. La Ley 14/1994 de 1 de junio de la bilateralidad a la triangulación laboral	489
2.3.2. Ley 18/2014, de 15 de octubre de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia	492
2.3.3. El impacto de la reforma laboral en las empresas de trabajo temporal en España tras la reforma del Real Decreto Ley 32/2021 de 28 de diciembre de Medidas Urgentes para la Reforma Laboral, la Garantía de la Estabilidad en el Empleo y la Transformación del Mercado de Trabajo.....	498
3. Andalucía	501
3.1. Utilización de las Empresas de Trabajo Temporal en Andalucía. Baile de cifras.....	501
3.2. Articulación de las Empresas de Trabajo Temporal en Andalucía	503
4. Bibliografía.....	506

CAPÍTULO 16. LOS CONTRATOS FORMATIVOS (I). EL CONTRATO FORMATIVO PARA LA OBTENCIÓN DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL ADECUADA AL NIVEL DE ESTUDIOS.....509

María del Carmen Burgos Goye

1. Cuestiones previas	509
2. Evolución jurídico-normativa en el ordenamiento jurídico interno	511
2.1. Las transformaciones en la reforma de los contratos formativos hasta la Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral	514
2.2. El Real Decreto Ley 32/2021. Una pretensión jurídico-político en la mitad del camino para conseguir un empleo estable.....	516

3. Panorama general del empleo juvenil en España.....	519
4. El contrato para la obtención de la práctica profesional.....	523
4.1. Delimitación y alcance.....	523
4.2. Elemento objetivo.....	526
4.3. Forma del contrato y jornada.....	532
4.4. Duración y prórroga.....	533
4.5. Prueba.....	535
4.6. Retribución.....	535
4.7. Cotización.....	536
4.8. Extinción de la relación laboral.....	536
5. Conclusiones.....	537
6. Bibliografía.....	538

CAPÍTULO 17. LOS CONTRATOS FORMATIVOS (II). EL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA.....541

Sara Guindo Morales

1. Introducción: la formación profesional dual.....	542
2. Los contratos formativos (artículo 11 del ET).....	542
3. Normas comunes aplicables a todos los contratos formativos.....	543
4. Régimen jurídico del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.....	545
4.1. Orígenes de esta modalidad contractual.....	545
4.2. Régimen jurídico general.....	546
4.3. Submodalidades del contrato formativo en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.....	548
4.4. Formalización del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.....	549
4.5. El acuerdo para la actividad formativa.....	549
4.6. Cotización de los contratos formativos en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.....	550
4.7. Bonificaciones por la celebración del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.....	552
4.8. Cláusulas específicas del contrato temporal para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado por ETT.....	553
4.9. Incentivos a la contratación indefinida para trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.....	554
4.10. Incentivos cuando la contratación de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena se celebre con un trabajador desempleado, inscrito como demandante de empleo.....	554
4.11. Cláusulas específicas del contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado con personas con discapacidad.....	555
4.12. Cláusulas específicas del contrato temporal para la formación en alternancia celebrado con personas con capacidad intelectual limite.....	557
5. Conclusiones.....	558
6. Bibliografía.....	561
6.1. Legislación.....	561
6.2. Doctrina.....	562

CAPÍTULO 18. TRABAJO INFANTIL Y LOS MENORES DE EDAD EN ESPAÑA, CON PARTICULAR REFERENCIA A ANDALUCÍA 563

María del Carmen Burgos Goye

1. Planteamiento general	563
2. Marco normativo internacional	569
3. Tratamiento sectorial europeo.....	572
4. Tratamiento nacional	576
4.1. Marco jurídico.....	576
4.2. Marco político	580
5. La situación de los menores y adolescentes en Andalucía	584
5.1. El <i>hándicap</i> de la población gitana menor de edad.....	588
6. A modo de conclusión.....	591
7. Bibliografía.....	592

CAPÍTULO 19. JÓVENES Y CONTRATACIÓN TEMPORAL (ARTÍCULO 15 DEL ET Y NORMAS COMPLEMENTARIAS) 595

Francisco Vila Tierno, Gloria Montes Adalid y Raquel Castro Medina

1. A modo de introducción.....	596
2. Panorama de la temporalidad juvenil: implicaciones para el bienestar y desarrollo social.....	599
3. El contrato temporal por circunstancias de la producción como excepción: análisis en el marco del art. 15.....	601
4. Diferencias entre el contrato temporal por circunstancias de la producción y el contrato fijo discontinuo: análisis y evolución jurisprudencial.....	605
5. Los contratos por circunstancias de la producción y la protección de derechos en la contratación temporal: características, regulación y garantías.....	607
6. El factor edad en la reforma laboral: tendencias y resultados.....	611
6.1. Evolución en las cifras de contratación juvenil.....	611
6.2. Temporalidad y diferencia entre contratos temporales e indefinidos en jóvenes de 16 a 29 años.....	613
7. Conclusiones.....	615
8. Bibliografía.....	617

CAPÍTULO 20. EMPLEO JOVEN Y CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL Y DE RELEVO .619

Marina Fernández Ramírez

1. Cuestiones preliminares	620
2. Efectos del mercado laboral y de las nuevas tendencias ocupacionales sobre el empleo joven	623
3. El contrato a tiempo parcial.....	630
3.1. Definición, naturaleza y estructura jurídica.....	630
3.2. El impacto marcadamente asimétrico de esta modalidad contractual en el empleo joven.....	632
3.2.1. Fortalezas a considerar	634
3.2.2. Aspectos adversos precisados de corrección legislativa	636
4. El contrato de relevo.....	638
4.1. Definición	638
4.2. Estructura jurídica.....	641
4.3. Cuestiones clave de esta modalidad contractual en relación al empleo joven	644
4.4. Expectativas de futuro en el contrato de relevo	649

5. Conclusiones y propuestas de mejora	650
6. Bibliografía citada.....	652
CAPÍTULO 21. JÓVENES Y TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES	657
<i>Pompeyo Gabriel Ortega Lozano</i>	
1. Prefacio: acerca del trabajo en plataformas digitales.....	657
2. Un modelo de negocio en expansión: las condiciones laborales en las plataformas digitales	661
3. La doctrina jurisprudencial “antigua” aplicada a la vanguardia tecnológica en materia de relaciones laborales	665
4. La doctrina jurisprudencial “antigua” y su interpretación reciente por los tribunales nacionales en los trabajos desarrollados en plataforma digital	672
5. La directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas	677
6. Jóvenes, automatización y plataformas digitales: algunas reflexiones jurídicas.....	682
7. Bibliografía.....	688
CAPÍTULO 22. LOS DESAFÍOS QUE SE PLANTEAN PARA LOS JÓVENES QUE TRABAJAN EN PLATAFORMAS DIGITALES EN ITALIA	695
<i>Maria Giovanna Elmo</i>	
1. Las características de los trabajadores en plataformas digitales en Italia.....	695
2. Una mirada al marco normativo de referencia	697
3. Los desafíos que el trabajo por plataforma plantea para las generaciones actuales y futuras	700
4. Los riesgos de una “gestión algorítmica” del trabajo	702
5. Intermediación del trabajo y “caporalato” digital: ¿las plataformas aumentan el riesgo de trabajo irregular entre los jóvenes?	705
6. Escenarios para el próximo futuro.....	708
7. Bibliografía.....	708
CAPÍTULO 23. FALSOS AUTÓNOMOS Y JÓVENES: UNA ESCENIFICACIÓN MÁS DE EMPLEO VULNERABLE	715
<i>Inmaculada Ballester Pastor</i>	
1. Empleabilidad, políticas activas de empleo y expulsión de los jóvenes hacia el trabajo autónomo	715
2. Medidas de fomento del alta en el reta para jóvenes: ¿qué hay de nuevo?.....	722
3. El trabajo autónomo como expresión de precariedad laboral y algunas cifras	725
4. ¿Qué es un falso autónomo y en qué sectores son más frecuentes en 2024?	729
5. Medidas legislativas internacionales y nacionales y doctrina judicial recientes que “revelan” la laboralidad y descubren a los falsos autónomos, en particular, en el trabajo en plataformas.....	733
6. A modo de reflexión final.....	742
7. Bibliografía.....	743
CAPÍTULO 24. JÓVENES Y TRABAJO A DISTANCIA EL TELETRABAJO	745
<i>Sheila López Vico</i>	
1. Introducción	745
2. La situación actual de las personas jóvenes en el mercado de trabajo español.....	747
3. Una breve referencia a la configuración legal del trabajo a distancia en España.....	752

4. El tratamiento legal del factor edad en la Ley 10/2021 de trabajo a distancia	758
5. El tratamiento del teletrabajo en razón de la edad en la negociación colectiva.....	761
6. Conclusiones críticas.....	762
7. Bibliografía.....	764
8. Webgrafía	766
9. Anexo: convenios colectivos analizados	767

CAPÍTULO 25. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA DE LOS JÓVENES.....771

Raquel Vela Díaz

1. Planteamiento inicial	771
2. Las personas jóvenes como colectivo de atención prioritaria de las políticas de empleo	773
3. La importancia del sistema de políticas de empleo para impulsar el acceso y el mantenimiento en el empleo de las personas jóvenes.....	777
4. Incentivos a la contratación laboral de las personas jóvenes: especial referencia al Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero.....	778
4.1. Bonificaciones en los contratos formativos y en su transformación en contratos indefinidos	784
4.1.1. Bonificaciones por la realización del contrato de formación en alternancia.....	784
4.1.2. Bonificaciones en los costes de formación y tutorización del contrato de formación en alternancia	784
4.1.3. Bonificaciones por la transformación en indefinidos de contratos formativos	785
4.1.4. Bonificaciones por la contratación indefinida o la incorporación como persona socia en la cooperativa o sociedad laboral de personas que realizan formación práctica en empresas.....	785
4.2. Bonificaciones por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del sistema nacional de garantía juvenil	786
4.3. Bonificaciones del personal investigador	786
4.3.1. Bonificaciones por la contratación de personal investigador bajo la modalidad de contrato predoctoral.....	786
4.3.2. Bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social del personal investigador joven	787
4.4. Bonificaciones por los contratos formalizados por empresas de inserción con personas jóvenes menores de 30 años o menores de 35 si son personas con discapacidad....	787
4.5. Bonificación por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social	787
4.6. Bonificación en los contratos de duración determinada celebrados con personas jóvenes desempleadas para sustitución de personas trabajadoras.....	788
4.7. Acuerdos por el empleo en el marco de la negociación colectiva que pueden ser objeto de incentivos	789
4.8. Obligaciones de mantenimiento en el empleo.....	789
5. A modo de conclusión.....	789
6. Bibliografía.....	792

CAPÍTULO 26. JÓVENES Y TRABAJO DECENTE O DIGNO. LAS CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE LOS JÓVENES (SALARIOS, TIEMPO DE TRABAJO, SINIESTRALIDAD LABORAL) 795

Diego Velasco Fernández

1. Introducción. La juventud y el trabajo precario.....	795

1.1. Conceptualización de precariedad y lo que ha de entenderse por trabajador joven.....	796
1.2. La temporalidad como rasgo de la precariedad del empleo joven.....	798
1.3. Otros rasgos comunes a la precariedad del empleo joven.....	801
2. El salario de los jóvenes.....	802
2.1. Datos sobre el estado de la retribución de los jóvenes.....	802
2.2. El salario mínimo interprofesional como instrumento para reducir la brecha salarial de los jóvenes.....	804
3. Jóvenes y tiempo de trabajo.....	807
3.1. Jornada a tiempo parcial de los jóvenes.....	807
3.2. Conciliación y flexibilidad en el empleo joven.....	810
4. Siniestralidad laboral en el empleo joven.....	813
4.1. Datos sobre el estado de la siniestralidad de los jóvenes.....	813
4.2. Causas de la siniestralidad entre los jóvenes y marco normativo de la prevención de riesgos laborales.....	815
4.3. Medidas preventivas a fortalecer en la prevención de la siniestralidad del empleo joven.....	817
5. Conclusiones.....	819
6. Bibliografía.....	821

CAPÍTULO 27. POSIBILIDADES DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS JÓVENES EN EL SECTOR PÚBLICO.....825

Susana Rodríguez Escanciano

1. El empleo juvenil en cifras: las dificultades laborales como premisa de partida.....	825
2. El empleo público como alternativa ante el envejecimiento de las plantillas.....	827
3. La reserva de plazas para las personas con discapacidad en el empleo público. Especial consideración de las personas con discapacidad intelectual.....	830
4. Topes máximos de edad para el ingreso en el empleo público: ¿favorecen a los jóvenes?.....	832
5. Notas características del trabajo en el sector público: laboralidad y temporalidad.....	837
6. Posibilidades de adquirir la condición de indefinido no fijo: el desbordamiento subjetivo de la figura y sus precarios contornos.....	839
7. La extinción del vínculo indefinido no fijo y sus consecuencias reparadoras. la impronta del derecho comunitario.....	841
8. Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero y 13 de mayo de 2024.....	845
9. Las últimas reformas a favor de la estabilización. En especial, la primera experiencia profesional.....	849
10. La liberalización en la intermediación de las empresas de trabajo temporal en el sector público.....	854
11. En las fronteras del contrato de trabajo: el voluntariado joven.....	859
12. Los trabajos de colaboración social.....	861
13. Bibliografía.....	864

CAPÍTULO 28. FOMENTO DEL AUTOEMPLEO Y DEL EMPRENDIMIENTO JUVENIL871

Pompeyo Gabriel Ortega Lozano

1. Preocupación por el mercado laboral de los jóvenes.....	871
2. El abandono de los instrumentos del derecho del trabajo al problema del desempleo juvenil.....	873
3. Un mandato por la participación de los poderes públicos en el empleo/desempleo juvenil.....	876

4. Algunos instrumentos normativos referidos a las relaciones laborales de los jóvenes	877
5. Algunas medidas de fomento del autoempleo y del emprendimiento juvenil.....	891
6. Algunas reflexiones.....	893
7. Bibliografía.....	895

CAPÍTULO 29. LOS JÓVENES “TRADE” 899

Alejandro Muros Polo

1. Empleo joven, trabajo autónomo y ¿trabajo autónomo económicamente dependiente? ..	899
2. Aproximación y marco normativo del trabajador autónomo económicamente dependiente	901
3. Delimitación legal del TRADE: definición y condiciones específicas	904
3.1. Notas características comunes con el trabajo autónomo	904
3.2. La dependencia económica del TRADE y su acreditación	904
3.3. Condiciones específicas que se deben de reunir de forma simultánea.....	911
3.4. Exclusiones	917
4. La formalización contractual de la relación existente entre el TRADE y su cliente principal.....	919
4.1. Regularización de la condición de TRADE: distintas reglas en distintos momentos.....	919
4.2. Comunicación y forma del contrato	921
4.3. El contenido del contrato TRADE	923
4.4. Registro e información a los representantes de los trabajadores del cliente principal....	925
4.5. La pérdida sobrevenida de la condición de TRADE.....	926
5. Derechos y obligaciones en la relación TRADE-cliente.....	927
5.1. Tiempo de trabajo e interrupciones del contrato TRADE.....	927
5.2. La extinción del contrato TRADE: causas, forma y efectos.....	929
6. Especialidades del TRADE en sectores específicos.....	932
7. A modo de cierre: ¿TRADE y nuevas formas de empleo joven?.....	934
8. Bibliografía.....	939

CAPÍTULO 30. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS JÓVENES DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL..... 945

Alejandro Muros Polo

1. La discriminación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo.....	945
2. La juventud frente a otros rasgos sujetos a protección jurídica en materia de discriminación	947
3. Derecho antidiscriminatorio de los jóvenes en materia laboral.....	950
3.1. El marco jurídico internacional	950
3.2. El derecho social comunitario	954
3.3. La regulación española.....	960
4. Principales medidas reparatorias de la discriminación laboral de las personas jóvenes ..	964
4.1. La tutela administrativa: infracciones y sanciones en el orden social	964
4.2. La tutela judicial efectiva en materia de discriminación de las personas trabajadoras jóvenes.....	967
5. Conclusiones críticas: las necesarias medidas antidiscriminatorias desde una perspectiva preventiva e integral	969
6. Bibliografía.....	971

PARTE II. EMPLEO Y POLÍTICA DE EMPLEO EN ANDALUCÍA

CAPÍTULO 31. EL SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPLEO DE ANDALUCÍA.

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.....979

Rafael José López Bedmar

1. Introducción	980
2. Aproximación a la política de empleo y datos del empleo en Andalucía.....	981
2.1. Marco general de las políticas de empleo	981
2.2. Situación del empleo en la comunidad autónoma de Andalucía	984
3. Los programas de empleo en la comunidad autónoma de Andalucía.....	986
3.1. Antecedentes legislativos acerca de las políticas de empleo desarrolladas en la primera década del siglo XXI	986
3.2. Las políticas de fomento del empleo	988
3.2.1. Los planes de empleo para jóvenes en Andalucía.....	989
3.2.2. Los planes de empleo dirigidos para otros colectivos	996
3.3. Las políticas de formación profesional	997
3.3.1. Programa de Empleo y Formación	998
3.3.2. El sistema de Formación Profesional para el Empleo.....	999
3.3.3. Itinerarios personalizados para la inserción laboral y el acompañamiento.....	1001
3.3.4. Red Andalucía Orienta.....	1002
3.3.5. Prácticas en empresas	1003
3.4. Políticas de intermediación o colocación	1003
4. Conclusiones.....	1004
5. Bibliografía.....	1005

CAPÍTULO 32. LA PROTECCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ANDALUCÍA.....1009

Rafael José López Bedmar

1. Introducción	1009
2. La situación socio-laboral de los jóvenes.....	1011
3. Principales tipos de cláusulas recogidas en los convenios colectivos	1013
3.1. Cláusulas relativas a los contratos de prácticas y formación	1013
3.2. Promoción y formación de las competencias de la empresa	1015
3.3. Formación externa del trabajador y adaptación del horario laboral para estudios	1015
3.4. Permisos retribuidos para formación	1016
3.5. Acceso al empleo en igualdad de oportunidades y no discriminación	1016
4. Otras cláusulas de potencial inclusión en los convenios colectivos.....	1017
5. Conclusiones.....	1018
6. Bibliografía.....	1020
7. Anexo. Convenios colectivos analizados	1021

CAPÍTULO 33. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES Y EMPRENDIMIENTO JUVENIL EN ANDALUCÍA

Raquel Vela Díaz

1. Introducción	1025
2. Programas de incentivos que se han puesto en marcha para el empleo de personas jóvenes en Andalucía	1027
2.1. Incentivos a las empresas para generar y mantener empleo estable	1027

2.2. Programa primera experiencia profesional en las administraciones públicas	1028
2.3. Programa investigo.....	1028
3. Fomento del trabajo autónomo juvenil en Andalucía.....	1030
4. Plan estratégico de subvenciones 2023-2025 en Andalucía.....	1032

CAPÍTULO 34. EL PROBLEMA ESTRUCTURAL DEL DESEMPLEO JUVENIL EN ANDALUCÍA.....1035

Salvador Perán Quesada

1. Andalucía, una comunidad autónoma de contrastes	1035
1.1. Las diferencias territoriales en Andalucía	1035
1.2. Cartografía de la desigualdad en Andalucía	1037
2. El problema estructural del desempleo juvenil	1040
2.1. La expulsión de los jóvenes del mercado de trabajo	1040
2.2. El problema estructural del desempleo juvenil en Andalucía	1044
3. Conclusiones.....	1051

CAPÍTULO 35. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ANDALUCÍA EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE LOS JÓVENES 1053

Rafael José López Bedmar

1. Introducción	1053
2. Competencias de la administración local en materia de empleo	1055
2.1. Marco normativo y competencial en el ámbito europeo, estatal y autonómico.....	1056
2.1.1. Regulación y competencias de la Unión Europea	1056
2.1.2. Regulación y competencias del Estado.....	1057
2.1.3. Regulación y competencias de las Comunidades Autónomas	1058
2.2. Marco normativo: competencias de la administración local materia de políticas de empleo	1060
3. La vulnerabilidad laboral de los jóvenes.....	1064
4. Políticas locales de empleo juvenil: situación actual en el municipio de Granada	1066
4.1. Programa EMPLEA-T: incentivo para el fomento del empleo de personas jóvenes menores de 30 años beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil por parte de corporaciones locales.....	1066
4.2. Programas de empleo y formación 2024: proyecto «Nuevas Tecnologías: Empleo en Innovación»	1067
4.3. Servicio de atención sociolaboral	1069
4.4. Servicio de Orientación y Búsqueda de Empleo	1069
4.5. Formación profesional para el empleo.....	1070
4.6. Programa Prácticas Profesionales no Laborales	1071
4.7. Otros servicios y programas.....	1071
5. Conclusiones jurídico críticas	1072
6. Bibliografía.....	1074

CAPÍTULO 36. BALANCE FINAL, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE EL FUTURO DE LOS JÓVENES ANDALUCES.....1077

María Nieves Moreno Vida, Belén del Mar López Insua, José Luis Monereo Pérez y Sheila López Vico

**PARTE I. EMPLEO Y POLÍTICA DE EMPLEO EN LA
UNIÓN EUROPEA Y EN LOS PAÍSES MIEMBROS
EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

CAPÍTULO 1. DERECHO AL TRABAJO DIGNO DE LOS JÓVENES Y POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático y Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada

Presidente de la Asociación de Salud y Seguridad Social

Director de las Revistas de Derecho de la Seguridad Social y Crítica de las Relaciones de Trabajo Laborum

 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

“La Edad Moderna trajo consigo la glorificación teórica del trabajo, cuya consecuencia ha sido la transformación de toda la sociedad en una sociedad de trabajo. Por lo tanto, la realización del deseo, al igual que sucede en los cuentos de hadas, llega en un momento en que sólo puede ser contraproducente. Puesto que se trata de una sociedad de trabajadores que está a punto de ser liberada de las trabas del trabajo, y dicha sociedad desconoce esas otras actividades más elevadas y significativas por cuyas causas merecería ganarse esa libertad. [...]. Nos enfrentamos con la perspectiva de una sociedad de trabajadores sin trabajo, es decir, sin la única actividad que les queda. Está claro que nada podría ser peor”.

Hannah Arendt¹

Sumario: 1. Perspectiva general de la política de empleo en la Unión Europea; 2. Análisis de las políticas de empleo de la Unión Europea; 2.1. El Derecho al trabajo y la política de empleo como instrumento del Derecho Social Comunitario; 2.2. La garantía juvenil como respuesta europea de apoyo al empleo juvenil; 2.3. La política migratoria en el marco de la política de empleo de la Unión Europea y más allá de ella; 3. Bibliografía.

1. Perspectiva general de la política de empleo en la Unión Europea

La política de “empleo” constituye un ámbito de la política social y económica cuyo objeto es acomodar, en sentido cualitativo y cuantitativo, las ofertas y las demandas de empleo mediante un conjunto articulado de medidas, actividades e instituciones, funcionalmente orientadas. Su función es instrumental en relación al Derecho social

¹ ARENDT, H.: *La condición humana* (1958), trad. R. Gil Novales, Introducción de M. Cruz, Barcelona, Paidós Ibérica, 1993, Prólogo de Hannah Arendt, p. 17.

fundamental al trabajo, en sus diversas manifestaciones fundamentales, y muy especialmente (aunque no exclusivamente, se insiste), en su expresión más generalizada y conflictiva (“la cuestión social del empleo”), el “empleo asalariado”. Ello no obstante, la tendencia de política del Derecho en los países más avanzados viene siendo a ampliar su alcance a todo el trabajo profesional (en esa tendencia se insertan las iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo), señaladamente al trabajo autónomo, semiautónomo y las nuevas figuras problemáticas como el “trabajo parasubordinado” (en España, el llamado “trabajador autónomo económicamente dependiente”). Nuestra Constitución (en adelante, CE) impone a los poderes públicos la realización de una política de programación de los mercados de trabajo y de protección de las personas en el marco de las políticas económicas y sociales del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1 CE). La política de empleo incorpora el empleo como valor añadido al crecimiento económico, de manera que no sería posible disociar el crecimiento en términos económicos y en términos sociales: “progreso” económico y “progreso” social deben estar unidos en virtud de las políticas públicas integradas en los sistemas democrático-sociales (paradigmáticamente, art. 40.1 CE). La política de empleo es una expresión de la dimensión material del Estado Social de Derecho. De ello se infiere una tarea del Estado de configuración del modelo socioeconómico, es decir, esa forma de Estado habilita a una configuración de la sociedad con arreglo a los principios y valores supremos consagrados en la Constitución Normativa. En una “economía social de mercado” (expresión utilizada en el art. 3.3 TUE), los objetivos de la política social (que incluye el empleo digno²) deben ser desde el principio incorporados a la política económica. En este sentido la planificación que esto presupone corresponde a las condiciones constitucionales de toda política pública (paradigmáticamente, la relación sistémica de las previsiones establecidas en los artículos 40.1 y 131.1 CE³).

Una vez afirmada la interdependencia de la política de empleo con las políticas económicas y sociales, es necesario precisar que la política de pleno empleo tiene un ámbito de actuación específica, de manera que no puede ser reducida a una supuesta variable dependiente y subordinada respecto de las políticas económicas, pues, lejos de ello, debe interactuar con ellas *al servicio de su propia lógica de racionalización del empleo*.

En el plano jurídico, dicha estrategia de política constitucional cristaliza actualmente en un nuevo proceso de sectorialización funcional del Derecho Social (utilizando esta expresión en un sentido general y sin adjetivos, como el tipo de Derecho propio y específico del Constitucionalismo o garantismo democrático-

² MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, Capítulo II (“La dignidad de la persona que trabaja como expresión “materializada” del principio de dignidad humana: la indivisibilidad de los derechos laborales genéricos o inespecíficos y de los derechos específicos sociales”), pp. 161-261.

³ No es baladí retener la habilitación constitucional contenida en el art. 131.1 CE, conforme al cual “el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su justa distribución”.

social)⁴, a saber: el llamado “Derecho del Empleo”, el cual está llamado a instrumentar jurídicamente el derecho al trabajo y el derecho a la reinserción laboral, junto con el principio constitucional de orientación de las políticas públicas hacia la consecución del pleno empleo (principio rector de la política económica y social). Se puede afirmar, pues, que partiendo del principio jurídico general recogido ex art. 40.1 CE, se puede transitar desde la fase preeminentemente «política» a otra más «juridificada», que dejaría emerger un auténtico y genuino «Derecho del» empleo (dimensión objetiva o institucional) articulado sobre el «derecho al» empleo (dimensión subjetiva). Como el propio Derecho del Trabajo general, tronco del que se desgaja y al que sobrepasa (pero con el cual establece inevitablemente fuertes vínculos de unión no sólo por varias de sus instituciones y técnicas, sino también porque el Derecho del Empleo todavía se ocupa en su mayor parte del “empleo asalariado”, dada -al menos por el momento- la estructura ocupacional de la población activa), también es en su constitucionalización donde primero podemos encontrar las bases de este conjunto sistemático y heterogéneo de principios y normas sobre el «empleo» que se caracteriza por su transversalidad u horizontalidad, es decir, su carácter de sector del ordenamiento laboral caracterizado, complejamente, tanto por razón de los sujetos, como de las relaciones sociales o de los objetos jurídicos. Para el Tribunal Constitucional «el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente [...]. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica... un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma» (STC 22/1981, 2 de julio, fj. 8). Como se indicará de inmediato algunas de las bases constitutivas de la política y del Derecho del Empleo nos la ofrece el Sistema de los Tratados de la Unión Europea.

En estas coordenadas de política del Derecho, la política de empleo ha afrontado las permanentes “crisis del empleo” en sus dos manifestación fundamentales: las normalizadas en el mundo del capitalismo, como crisis “coyunturales” (las cíclicas habituales en el capitalismo como sistema económico y modo de producción) y las “estructurales”, vinculadas éstas hoy en día a la más compleja y amplia crisis del empleo como crisis de la “sociedad salarial” con el emergente desplazamiento progresivo de la “sociedad del trabajo” industrial hacia la “sociedad del riesgo”⁵ y de la incertidumbre, siempre fuertemente condicionada por el cambio tecnológico (“sociedad post-industrial” o “sociedad post-fordista” como se suele denominar). La sociedad del trabajo se había fabricado conforme a criterios de racionalidad y eficiencia. En la sociedad del

⁴ GURVITCH, G.: *La idea del Derecho Social. Noción y Sistema del Derecho Social. Historia doctrinal desde el Siglo XVII hasta el fin del siglo XIX*, Edición crítica, traducción y estudio preliminar, “La idea del ‘Derecho Social’ en la teoría general de los derechos: El pensamiento de Gurvitch” (pp. VII-LV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, y A. Márquez Prieto, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría Política de Hermann Heller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009.

⁵ BECK, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.

riesgo, el trabajo como empleo deviene en un bien escaso, y paulatinamente en un “empleo débil” (ocupado por un trabajador “flexible”). Se produce, así, un cambio axial en la nueva modernidad. Se está operando un proceso desconstrucción de la empresa tradicional, dispersándola por el espacio circundante, hasta reducir al máximo la diferencia entre los lugares de la actividad productiva organizada y los lugares de la vida social que había sido constitutiva de la primera modernidad económica (desde las dos revoluciones industriales precedentes). (La misma externalización a través del *outsourcing* lo posibilita al poder recurrir a proveedores externos para realizar las actividades necesarias para alcanzar la finalidad de la empresa). La dinámica de la productividad tiende crecientemente a depender de la producción inmaterial y de la utilización de facultades humanas cognitivas (en la lógica de desplazamiento del capitalismo industrial fordista al capitalismo cognitivo flexible, que realiza la nueva naturaleza del trabajo, de la función del conocimiento como eje del proceso de creación de riqueza, de las fuentes de valorización y de las estructuras de dominio sobre las cuales se fundamenta el proceso de acumulación y las contradicciones que se operan).

Las fuerzas productivas de la sociedad han adquirido una nueva morfología con la expansión de las nuevas tecnologías digitales, la inteligencia artificial (que actúan bajo el soporte de los algoritmos). La misma “sociedad de la vigilancia” (el capitalismo de la vigilancia)⁶ incide en las relaciones de poder en las organizaciones, en el empleo y en los derechos socio-laborales vinculados al empleo, teniendo en cuenta la capacidad predictiva conductual de los algoritmos que puede lesionar los principios de igualdad y no discriminación (se ha podido hablar, con propiedad de “discriminación algorítmica”). Pero también la neurotecnología, cuya incidencia en la actividad laboral está haciendo emerger los llamados “neuroderechos laborales”.

La incidencia de la digitalización sobre el trabajo y el empleo es extraordinariamente relevante. La digitalización -como ha acontecido casi siempre en el cambio tecnológico⁷-

⁶ Véase ZUBOFF, S.: *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder* (2019), Barcelona, Paidós, 2020, espec., pp. 657 y ss.

⁷ Véase, paradigmáticamente, la que fue en su momento una gran obra de referencia y que continúa siendo de interés, RICHTA, R.: *La civilización en la encrucijada*, trad. D. Iribar, Madrid, Ayuso, 2ª ed., 1974 (la 1ª, 1972), Capítulo I (“La naturaleza de la revolución-científico-técnica”), pp. 33 y sigs., Capítulo II (“Los cambios en el trabajo, la cualificación y la instrucción”), pp. 125 y sigs., Capítulo III (“La civilización moderna y el desarrollo del hombre”), pp. 185 y sigs., Capítulo IV (“Los rasgos dominantes de la evolución social en la época de la revolución científico-técnica”), pp. 249 y sigs. Ya antes VEBLEN, TH.: *Teoría de la empresa de negocios*, edición y estudio preliminar, “La teoría de la empresa de negocios de Thorstein Veblen” (pp. VII-XXII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009, pp. 3 y sigs., 17 y sigs., 83 y sigs., 109 y sigs., 161 y sigs. (“Los principios comerciales en el derecho y la política”), 181 y sigs., 221 y sigs.; y POLANYI, K.: *La Gran transformación. Crítica del liberalismo económico* (1944), Presentación y traducción de J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, La Piqueta, 1989, pp. 69 y sigs., 215 y sigs., y 351 y sigs.; LANDES, D.S.: *Progreso tecnológico y revolución industrial* (1969), Madrid, Tecnos, 1979, 56 y sigs., 384 y sigs., y 515 y sigs.; AGLIETTA, M.: *Regulación y crisis del capitalismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979, pp. 88 y sigs., y 192 y sigs.; PIORE, M.J. y SABEL, CH.F.: *La segunda ruptura industrial* (1984), Madrid, Alianza, 1990, pp. 31 y sigs., 237 y sigs., y 362 y sigs. O, por ejemplo, en fecha posterior, BAETHGE, M., OBERBECK, H.: *El futuro de los empleos* (1986), Presentación de J.J. Castillo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995, capítulo 1 (sobre la racionalización sistémica, el futuro de los empleos y lo nuevo en

ha tenido un impacto en los niveles de empleo (crea y destruye) y en la transformación de los empleos. Pero incide también en los sistemas de cualificación profesional, en la organización del trabajo (facilita el trabajo a distancia; la externalización del proceso productivo, la utilización la Inteligencia Artificial creativa es disruptiva respecto al “simple” proceso de automatización, etcétera), mejora la productividad, e impacta de manera preocupante en la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales de la persona que trabaja⁸. Esto supone todo un desafío para las políticas públicas de empleo que hacen valer el derecho al trabajo y el buen funcionamiento del mercado de trabajo en términos de equilibrio entre racionalidad económica y racionalidad social. Actualmente, se ha reforzado la idea de que una correcta planificación de la política de empleo (como también acontece, por cierto, con las políticas de Seguridad Social y de

las modernas tecnologías”), pp. 19 y sigs.; HYMAN, R., STREECK, W.: *Nuevas tecnologías y relaciones industriales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993; RIFKIN, J.: *Fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: El nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 5ª ed., 1997, Primera parte (“Las dos caras de la tecnología”), pp. 23 y sigs., Segunda parte (“La tercera revolución industrial”), pp. 85 y sigs., Tercera Parte (“El declive de la fuerza de trabajo global”), Cuarta parte (“El precio del progreso”; “Ganadores y perdedores de la alta tecnología...”), pp. 201 y sigs. Entre nosotros cabe recordar el trabajo de ALONSO OLEA, M.: *El trabajo como bien escaso y la reforma de su mercado*, Madrid, Civitas, 1995; *Ibid.*, “El trabajo como bien escaso”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 33, 2001. Las reflexiones que se han venido haciendo después de cada una de las grandes revoluciones industriales son relevantes para valorar con la prudencia necesaria el alcance real y los elementos de “novedad” de las referencias a las tecnologías “disruptivas”, al “fin del trabajo”, y otras expresiones conceptuales que se utilizan -y utilizamos- en la doctrina científica.

⁸ La bibliografía es ya inmensa en la materia, puede consultarse por todos, MERCADER UGUINA, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, Capítulo I (“Algoritmos e inteligencia artificial: dos compañeros en el viaje hacia el Derecho Digital del Trabajo”), pp. 17 y sigs., y Capítulo III (“La gestión algorítmica del trabajo”), pp. 69 y sigs.; *Ibid.*, *Algoritmos e inteligencia artificial en el derecho digital del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022; PÉREZ DEL PRADO, D.: *Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, Capítulo II (“El impacto de la digitalización sobre el empleo”), pp. 49 y sigs., y Capítulo III (“El impacto de la digitalización sobre las condiciones de trabajo”), pp. 117 y sigs.; RIVAS VALLEJO, P.: *La aplicación de la Inteligencia Artificial al trabajo y su impacto discriminatorio*, Cizur Menor (Navarra), 2020; MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M., PERÁN QUESADA, S. (Dirs.): *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el derecho del trabajo del siglo XXI*, Granada, Comares, 2021, 1152 pp.; MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Algoritmos e inteligencia artificial. Implicaciones jurídico-laborales: Un enfoque desde la perspectiva de los derechos”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 8, 2023, pp. 11-37; MOLINA HERMOSILLA, O.: “Inteligencia artificial, Bigdata y Derecho a la protección de datos de las personas trabajadoras”, *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, núm.6, 2023, pp. 89-117. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi6.16225>; GÓMEZ SALADO, M.A.: *La cuarta revolución industrial y su impacto sobre la productividad, el empleo y las relaciones jurídico-laborales: Desafíos tecnológicos del siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Thompson-Aranzadi, 2021; TODOÍ SIGNES, A.: *Algoritmos productivos y extractivos. Cómo regular la digitalización para mejorar el empleo e incentivar la innovación*, Pamplona, Aranzadi, 2023; ABADÍAS SELMA, A. y GARCÍA GONZÁLEZ, G. (Coords.): *Protección de los trabajadores e inteligencia artificial: La tutela de los derechos sociales en la cuarta revolución industrial*, Barcelona, Atelier, 2022; ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.): *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social*, LÓPEZ BEDMAR, R.J., y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Coords.), Barcelona, Atelier, 2024.

protección social pública en su conjunto) para ese buen gobierno tiene que incorporar necesariamente el factor de la disrupción digital. El uso cada vez más generalizado de la IA en el mercado interior comunitario, exige, de suyo, una planificación tanto en los aspectos relativos a las actividades económicas como respecto a los mercados de trabajo europeos y, como es obvio, en todo lo relativo a las políticas de empleo comunitarias. La planificación supone regulación jurídica y actividades públicas de control y vigilancia del uso de las nuevas *tecnologías digitales*. La Unión Europea ha percibido la trascendencia de AI y su impacto en el espacio económico-social europeo⁹. Del mismo modo que ha sido necesario regular el impacto de la IA a través de “derecho fuerte”, no cabe la menor duda de que sería necesario proseguir en la línea de establecer un marco normativo e institucional que garantice el derecho al trabajo digno y una política de empleo no exclusivamente orientada hacia la racionalidad económica y la productiva, sino combinando lo que el Derecho Social ha tratado de conciliar en la tradición del constitucionalismo democrático social, a saber: la racionalidad económica y la racionalidad social. Los mecanismos “soft law” como es el caso típico del Método Abierto de coordinación¹⁰ están siendo insuficientes tanto en materia de empleo como en a través de la coordinación comunitaria de la Seguridad Social, que se muestran insuficientes y deficientes y están cada vez más siendo desbordados por la necesidad objetiva de promulgar instrumentos jurídicos normativamente vinculantes (“hard law”). Hay que tener en cuenta que la renuncia, por el momento, al Derecho fuerte armonizador de manera más generalizada junto con el MAC propicia competitividad por la reducción de costes del factor trabajo de las empresas transnacionales en una

⁹ Comisión Europea: *Configurar el futuro digital de Europa, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*, COM (2020) 67 final, 19 de febrero 2020. Pero sobre todo el Reglamento (UE) 2024/1689 Del Parlamento Europeo y Del Consejo de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

¹⁰ El método abierto de coordinación (MAC) de la Unión Europea (UE) puede definirse como una forma de «Derecho indicativo». Se trata de una forma intergubernamental de hacer política que no deriva en medidas legislativas de la UE de carácter vinculante ni exige que los países de la UE introduzcan nuevas leyes o modifiquen su legislación. El MAC, creado inicialmente en la década de los noventa en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, se definió como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000). En ese momento, la integración económica de la UE avanzaba rápidamente, pero los países de la UE eran reticentes a ceder más competencias a las instituciones europeas. El MAC ha proporcionado un nuevo marco de cooperación entre los países de la UE con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el marco de este método intergubernamental, los países de la UE evalúan a otros («control de grupo») y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. El Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia prácticamente no intervienen en el proceso del MAC. El MAC se aplica a los ámbitos que son competencia de los países de la UE, como el empleo, la protección social, la educación, la juventud y la formación profesional. Se basa principalmente en: la identificación y definición común de objetivos que deben cumplirse (adoptados por el Consejo); instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices); la «evaluación comparativa», es decir, la comparación de los resultados de los países de la UE y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión). <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html>

escala propia del *dumping social*, que es lo que el Derecho del Internacional del Trabajo -cuyo eje ha pivotado en los instrumentos normativos de la OIT- ha tratado de impedir a través de normas de orden público internacional y su observancia por las legislaciones estatales. El nuevo Derecho flexible del Trabajo se instrumenta a esa subordinación de la racionalidad social a la racionalidad económica de las fuerzas dominantes en el mercado. Las normas laborales se hacen cada vez más de “textura abierta” interiorizando la lógica de las categorías económicas como delimitadoras del alcance de la “justicia social” concreta que pretenden realizar: el hilo conductor la eficiencia del mercado y el principio de competitividad/rentabilidad de la empresa. Y ese hilo conductor opera, si no como criterio de legalidad sí como criterio de legitimidad del orden normativo social¹¹.

Por otra parte, la política de empleo, con carácter general, viene caracterizándose por su acentuada territorialización y descentralización, en la idea-fuerza de atender a las particularidades de los distintos territorios. Un mejor reparto de las oportunidades de empleo requiere tener en cuenta la dimensión territorial y la conjunción de todos los poderes públicos, en sus diversos niveles competenciales, de los interlocutores sociales, de las fuerzas económicas y de la ciudadanía para impulsar y potenciar la creación de empleo. Por lo demás, la dimensión territorial vincula el empleo con el entorno y el desarrollo económico en ese espacio. Básicamente, la política de empleo se diseña y desarrolla en el espacio geopolítico de la Unión Europea a través de la interacción de cuatro instancias decisorias con competencias en la materia (la propia Unión Europea, los Estados miembros, las Comunidades Autónomas, las Regiones y también las Entidades Locales)¹². La descentralización territorial no se agota en el

¹¹ En este sentido, con una reflexión crítica sobre el método abierto de coordinación comunitaria y sus consecuencias, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017, pp. 96-109.

¹² La base jurídica de la Política de Empleo y de la Estrategia Europea de Empleo está formada principalmente por el grupo normativo siguiente integrado por el art. 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 8 a 10, 145 a 150, 156 a 159 y 162 a 164 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Estrategia Europea de Empleo, se articula a través de ciertos objetivos: crecimiento inteligente basado en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible encaminado a la promoción de una economía que utilice racionalmente los recursos (la totalidad de las fuerzas productivas, incluyendo las tecnologías disponibles), verde y competitiva; y crecimiento integrador en cuanto dirigida a fomentar una economía con alto nivel de empleo (o incluso pleno empleo) de calidad que mantenga la cohesión social y territorial dentro de cada país y entre los Estados miembros de la Unión Europea dentro de un espacio común europeo.

Por su parte, como se sabe, la coordinación en materia de Seguridad Social se lleva a cabo en el Reglamento (CE) N.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y en el Reglamento (CE) N.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) no 883/2004, sobre la coordinación de los Sistemas de Seguridad Social.

Esa interacción -en sentido análogo a otros países de la Unión- se manifiesta, por ejemplo, en el art. 6 (“Planificación de la política de empleo”), de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo que la política de empleo se desarrollará, dentro de la planificación de la política económica en el marco de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (apartado 1). Preside, en esto, la lógica de una creciente “comunitarización” de las políticas públicas de empleo, la cual ya estaba presente en anteriores versiones de la Ley de Empleo.

plano autonómico de un “Estado compuesto”, que se resuelve en la organización de “fragmentos de Estado”, por utilizar la terminología de Georg Jellinek¹³. En coherencia con la creciente dimensión territorial del empleo, que introduce en la gestión de toda política ocupacional la vertiente local, y en paralelo al actual proceso de modernización institucional orientada al reforzamiento global del poder local, también las Entidades Locales, a través de acuerdos con las CCAA, y por delegación, están creando sus propios Servicios Públicos o “Centros de Empleo”, con la misma estructura y funciones, si bien para su radio de acción territorialmente delimitado y más reducido.

Los problemas de descoordinación ya evidenciados como consecuencia del proceso de descentralización autonómica, que dispersa la gestión del proceso de colocación, pueden agravarse con este segundo proceso de descentralización local. Pero el principio de proximidad respecto a los problemas concretos que con ello se propicia tiene también sus ventajas.

La territorialización de las políticas de empleo requiere de la implantación de eficaces mecanismos de coordinación institucional, que prevenga frente al peligro de fragmentación y “aislamiento” de los mercados (locales) de trabajo, tarea prioritaria para garantizar un eficaz funcionamiento del “Sistema Nacional de Empleo” (artículos 5 a 7 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.), pero también del Sistema Comunitario, a través de la denominada Red EURES (Servicios Europeos de Empleo).

2. Análisis de las políticas de empleo de la Unión Europea

2.1. El Derecho al trabajo y la política de empleo como instrumento del Derecho Social Comunitario

El art. 15 CDFUE¹⁴ (que garantiza la “libertad profesional y el derecho a trabajar”)¹⁵ tiene que conectarse necesariamente con el bloque normativo de la norma

¹³ JELLINEK, G.: *Fragmentos de Estado*, Introducción de M. Herrero de Miñón, Madrid, Civitas, 1978, Capítulo IV (“Fragmentos de Estado con territorio y súbditos propios”), pp. 65-69.

¹⁴ SASTRE IBARRECHE, R.: *El Derecho al trabajo*, Madrid, Trotta, 1996; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar (artículo 15)”, en VV. AA.: *La Europea de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C., y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2012, pp. 331-374; *Ibid.*, “Derecho al trabajo, derecho de trabajar y derecho a la libre elección del trabajo (Artículo 23.1 DUDH; Artículo 6.1 PIDSC, y normas concordantes)”, en VV. AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2014, pp. 773-796; *Ibid.*, “Derecho al trabajo (artículo 1)”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, pp. 361-393.

¹⁵ La *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Bruxellas, 28 septiembre 2000, Niza 7-9 diciembre 2000, con rango de Tratado Europeo en virtud del art. 6.1 del TUE, en la redacción dada por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, por el que se modifican los, por entonces vigentes, Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea) garantiza a todo individuo el derecho de trabajar y de ejercitar una profesión libremente elegida o aceptada (art. 15. “Libertad profesional y derecho de trabajar”). Para un estudio completo de esta Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE), véase MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO

fundamental europea regulador de la “política” y del “Derecho del Empleo”; un bloque que tiene como centro neurálgico, los artículos 15, 145 a 150 (dentro del Título IX “empleo”), 151 a 166 del TFUE. Ese conjunto normativo permite reconocer ya, en una primera aproximación, la verdadera significación y alcance del “empleo” en el “programa” de la normativa fundamental europea.

En efecto, el art. 15 CDFUE¹⁶, en su plasmación en el sistema normativo de los Tratados Fundamentales de la Unión, garantiza -aunque sólo sea implícitamente y en interpretación teológica con la Carta Social Europea Revisada de referencia- el derecho al trabajo, como derecho social (derecho social individual al trabajo), el cual encuentra su instrumentación en el ámbito de las políticas públicas y del Derecho Social, en la protección de la persona del trabajador en el “empleo” y en el “mercado de trabajo” (introduciendo un componente estatutario en el contrato de trabajo “normado” y un conjunto de intervenciones normativas e instituciones en el mercado de trabajo), pero también fuera o al margen del mercado de trabajo a través de las políticas de protección de Seguridad Social por desempleo (y protecciones sociales públicas afines y conexas, entre ellas el Ingreso Mínimo Vital)¹⁷. El derecho al trabajo contempla al individuo socialmente situado en la estructura social productiva; su garantía impone obligaciones positivas de intervención a los poderes públicos para hacerlo valer; es decir, necesita ser “organizado”. El Estado Social se convirtió en un Estado desmercantilizador, constituyendo espacios de lo social al margen del mercado. En estas coordenadas de política del Derecho constitucional, la política de “pleno empleo” o de consecución de “un nivel de empleo elevado y duradero” (al decir de los artículos 9 y 151 del TFUE; aunque, ciertamente, el art. 3.3 del TUE, hace referencia -en una perspectiva general- a que la Unión “obrará en pro del desarrollo de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y el progreso social y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”) constituye el instrumento más idóneo (no el único) que permite y hace posible la realización efectiva del “derecho a trabajar” y del “derecho al trabajo” (es la garantía más adecuada para la efectividad del derecho al trabajo), pues como expresa nuestro propio art. 40.1 CE (relativo a la política de empleo y al derecho social al empleo en su dimensión colectiva e institucional), “los poderes públicos *promoverán* [imperativo categórico] las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de

PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.

¹⁶ Consúltese, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pp. 331-374.

¹⁷ Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. Véase, MONEREO PÉREZ, J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital*, 2ª edición ampliada y actualizada, Murcia, Laborum, 2023; *Ibid.*, *El Ingreso Mínimo Vital: Nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores. Cuatro años de su implantación en España (2020-2024)*, Número Especial 4º, 2024, de las *Revista de Derecho de la Seguridad Social y de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/issue/view/68/73>

la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

En la lógica de ese grupo normativo se consagra la centralidad del trabajo en sus diversas formas; el trabajo como posible realización de la persona y como contribución social; y el trabajo productivo como relación contractual de intercambio patrimonial. Este entendimiento pone en conexión permanente el binomio trabajo-ciudadanía, la cual solamente se lleva a cabo a través del Derecho del constitucionalismo democrático-social y en particular desde la proyección de los principios constitucionales como estatuto mínimo conferido a las distintas formas de trabajo. En la “sociedad del trabajo” (“sociedad en que las oportunidades económicas, participativas y vitales están acopladas -directamente o a través de unidades económicas privadas y públicas- al trabajo lucrativo, los que no encuentran alojamiento duradero en el sistema ocupacional y los que con frecuencia más que suficiente ven desplazado su potencial del trabajo hacia una tierra de nadie, están amenazados por el estigma del fracaso”¹⁸), éste adquiere una especial centralidad, como hacer, productivo y necesario, conforme a un plan encaminado a la transformación del medio exterior realizando una actividad humana socialmente útil en condiciones de ajenidad y dependencia o subordinación (relaciones sociales de tipo económico cuyo objeto es el trabajo entendido como actividad). Pero la dependencia no es una mera subordinación técnica del trabajador, pues encubre una verdadera relación jurídica de poder, que el ordenamiento laboral reconoce, pero que limita para proteger a la persona del trabajador. Se trata de un orden socioeconómico en el cual las relaciones entre empresario y trabajador se formalizan en un tipo contractual que permite en la práctica la utilización productiva de un hombre a cambio de una compensación económica. De este modo, el trabajo en la forma dominante y generalizada de la edad moderna (no la única, porque existen otras formas de trabajo profesional para otro en el mercado en régimen de autonomía y por cuenta propia; trabajo autónomo) se percibe como “empleo” u ocupación, esto es, como relación jurídico-patrimonial de intercambio mercantil, trabajo profesional prestado para otro en el marco de una organización productiva de titularidad ajena.

Con el constitucionalismo democrático-social y la transformación de la constitución liberal del trabajo (y su forma política de Estado liberal) en constitución democrático-social del trabajo (y su forma política específica de Estado Social en sus diversas manifestaciones, señaladamente, el Estado del Bienestar Social instaurado a partir de la Segunda Postguerra Mundial), el “empleo” mercantilizado es “externamente” heterorregulado dotándolo de un “estatuto protector” tanto en el ámbito estrictamente laboral como en la esfera de la protección social pública. Ello se tradujo en una desmercantilización relativa del trabajo abstracto impidiendo la utilización de la persona como una pura mercancía “sui generis” sujeta a condiciones de adquisición y uso determinadas por el prevalente poder contractual del empresario,

¹⁸ OFFEC, C.: *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, trad. de Jaime Nicolás, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 10.

en cuanto detentador de un poder directivo legitimado contractualmente¹⁹. De este modo se conectó el binomio trabajo como “empleo” y “ciudadanía” (condición de pertenencia a la comunidad política que confiere la titularidad y uso efectivos en el ámbito del mercado y de la organización productiva no sólo de los derechos sociales, sino también de los llamados derechos generales e inespecíficos de la persona, civiles y políticos) precisamente para limitar la mercantilización total del trabajo y de la persona del trabajador en una organización productiva y disciplinaria dirigida, organizada y controlada unilateralmente por el empleador. De ahí que el trabajo en la empresa contemporánea se haya desarrollado como una mezcla del contrato y de estatuto. Esa “constitución democrático-social del trabajo” -en el “empleo” y en el “mercado”- ha sido una de las grandes contribuciones “civilizatorias” de la forma política del Estado Social y Democrático de Derecho, que no solamente ha sido un Estado distribuidor de bienes, sino también un Estado intervencionista “organizador”, “limitador” y “distribuidor” de poderes sociales, individuales y colectivos; también en el ámbito de las organizaciones productivas y más ampliamente en el conjunto del sistema de relaciones laborales. He aquí el lugar propio y específico del Derecho Social del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social. La preocupación por la tutela del trabajo como “empleo” explica, que el derecho al trabajo se haya centrado especialmente en su manifestación más problemática y conflictiva, el trabajo como empleo asalariado; y en relación a ello se haya predispuesto la realización de una política de “empleo”, como ámbito de la política pública encaminada, en primer lugar, a “crear”, “fomentar” y “repartir” el “empleo”, principalmente el empleo asalariado, para pasar después a fomentar otras formas de trabajo-empleo, como el autoempleo y el trabajo autónomo en expansión, de la primera y de la “segunda generación”. Pero igualmente, en un segundo momento, a proteger a las personas “des-empleadas” -involuntariamente inactivas, como regla- a través de medidas “pasivas” (prestaciones reparadoras por desempleo) y “activas” (medidas encaminadas a la reinserción laboral o profesional de la persona desempleada).

En este contexto normativo, la política de “empleo” constituye un ámbito de la política social y económica cuyo objeto es acomodar, en sentido cualitativo y cuantitativo, las ofertas y las demandas de empleo mediante un conjunto articulado de medidas, actividades e instituciones, funcionalmente orientadas. Su función es instrumental en relación al Derecho social fundamental al trabajo, en sus diversas manifestaciones fundamentales, y, muy especialmente (aunque no exclusivamente, se insiste), en su expresión más generalizada y conflictiva (“la cuestión social del trabajo asalariado”), el “empleo asalariado”. El texto fundamental de la Unión impone a los

¹⁹ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de “desmercantilización”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 19, 1995, pp. 7-46; *Ibid.*, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, Capítulo I.2 (“Los modelos de Estados del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna”), pp. 27 y sigs., Capítulo II (“La desmercantilización relativa del trabajo como objetivo de la política social en el capitalismo avanzado: El trabajo y su ordenación jurídica”), pp. 45 y sigs.; *Ibid.*, *Democracia pluralista y Derecho Social. La teoría crítica de Georges Gurvitch*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2021, Capítulo I, pp.11 y sigs., Capítulo IV, pp.157 y sigs.

poderes público la realización de una política de planificación de los mercados de trabajo y de las técnicas de protección de las personas en el marco de las políticas económicas y sociales del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea; TUE)²⁰. La política de empleo de la Unión considera el empleo como valor añadido al crecimiento económico, de manera que no sería posible disociar el crecimiento en términos económicos y en términos sociales: “progreso” económico y “progreso” social deben estar unidos en virtud de las políticas públicas integradas en los sistemas democrático-sociales. Una vez afirmada la interdependencia de la política de empleo con las políticas económicas y sociales, es necesario precisar que la política de pleno empleo tiene un ámbito de actuación específica, de manera que no puede ser reducida a una supuesta variable dependiente y subordinada respecto de las políticas económicas, pues, lejos de ello, debe interactuar con ellas al servicio de su propia lógica de racionalización del empleo. En todo caso, tanto en el plano jurídico-formal como en el jurídico-material, la articulación de las políticas de empleo requiere de la elaboración de políticas activas y de la creación de un marco mínimo de armonización europea de las legislaciones de los Estados miembros a través de normas jurídicas del ordenamiento jurídico europeo; y se constata, sin embargo, que la orientación que preside actualmente las intervenciones comunitarias son las propias del “Derecho débil” o *soft law*, y no el establecimiento de normas jurídicas comunitarias vinculantes para todos los Estados miembros. Ese “Derecho débil” persigue ante todo la aproximación y convergencia por objetivos perseguibles de los Derechos nacionales (técnicas de coordinación comunitaria como el llamado “método abierto de coordinación”, basado prevalentemente en instrumentos jurídicamente no vinculantes o de juridicidad débil según las materias a las que afecte y atendiendo a posibles contenidos imperativos que se recogen en las directrices sobre el empleo)²¹.

Conforme al art. 2.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”; a tal fin, la UE “tomará medidas para garantizar

²⁰ Conforme al art. 3.3 TUE: “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros [...]”.

²¹ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”, “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, y MOLINA HERMOSILLA, O.: “Clasificación de la política de empleo: políticas activas y pasivas”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2015, pp. 45-130, 189-228, y 133-156, respectivamente. En este libro se realiza un análisis completo de todas las políticas activas de empleo. Asimismo, GARCÍA QUIÑONES, J.C.: *Políticas activas de empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas” (art. 5.2 TFUE). Se consagra, así, el método abierto de coordinación en materia de empleo.

Tras el Tratado de Ámsterdam, las competencias de la UE en materia de empleo se despliegan fundamentalmente a través de un procedimiento anual contemplado en el Título de Empleo y que en la actualidad se regula por el vigente Título IX del TFUE. Ello supone la institucionalización permanente -en el Derecho originario- de la intervención comunitaria en materia de empleo, esto es la incorporación formal de una actuación comunitaria que ya venía desempeñándose *de facto* tras el Consejo de Essen.

Según el art. 146.1 TFCE, los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el art. 145 TFCE, “de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión” adoptadas con arreglo al apartado 2 de art. 121 TFCE²². La norma supone una clara supeditación de las políticas de empleo a las políticas económicas, que siguen siendo la prioridad en el marco de la UE. Ello refleja la preferencia del principio axial de eficiencia económica. Por su parte, el art. 146.2 establece que teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales, los “Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo”, de conformidad el procedimiento contemplado por el Título IX TFUE.

En esta política, el papel de la UE consiste en contribuir “a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones” (art. 147.1 TFUE). Para remarcar el principio de subsidiariedad se indica que al hacerlo, “se respetarán las competencias de los Estados miembros”. Por otra parte, el art. 147.2 TFUE señala que: “Al formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo”. A nivel de los Tratados se opta por eludir la referencia al pleno empleo y se utiliza la más modesta de alcanzar el objetivo de “un alto nivel de empleo”.

Conforme al procedimiento establecido para esta política de coordinación (basada en el “open method of coordination”), el Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Unión y adoptará *conclusiones* al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión (art. 148.1 TFUE). Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, elaborará anualmente *orientaciones* que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo (las denominadas “Directrices” de empleo que se publican en el DOCE). Dichas orientaciones serán compatibles con

²² Véase los artículos 1 y 2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el art. 121.2 (Recomendaciones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión) (art. 148.2 TFUE). Las Directrices son propuestas concretas sobre medidas de empleo dirigidas a los Estados miembros sobre aquellos aspectos que requieren mayor esfuerzo para la creación de empleo y en la lucha contra el desempleo. Pero carecen de carácter jurídicamente vinculante, su incumplimiento carece de cualquier sanción jurídica (en todo caso, cabría un reproche “político” que tiene un carácter persuasivo). Así pues, los Estados miembros, dependiendo de su buena voluntad, darán o no cumplimiento a las orientaciones comunitarias.

En una tónica de continuismo formal y sustancial, las Directrices se agrupan en cuatro pilares, relativos a las siguientes materias agrupadas (de manera no demasiado coherente -v. gr. se diferencia artificiosamente “empleabilidad” y “adaptabilidad”-) por objetivos: aumento de la empleabilidad; desarrollo del espíritu de empresa y creación de empleo; fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; reforzamiento de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En las directrices existe un cierto acervo común que diferencia una serie de pilares básicos: políticas activas de empleo para ciertos colectivos de personas (jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración, marginados, etc.); políticas de formación y recalificación profesional de carácter permanente, presididas por la idea-fuerza de la empleabilidad, la cual asume la lógica de prevención del desempleo atendiendo a las causas sociales reales de la situación de paro forzoso.

Las Directrices comunitarias emanadas del Consejo son recibidas por los Estados miembros en sus respectivos *Planes Nacionales de Acción* (los actuales “Planes Nacionales de Reformas”), donde se plasman, de acuerdo con las propuestas comunitarias y en atención a la realidad de los mercados de trabajo, las líneas de actuación de las respectivas políticas de empleo de cada uno de los Estados miembros.

La elaboración de los Planes, cuya aprobación recae en los Gobiernos estatales, puede producirse con la participación tanto de instancias internas propias de sus diferentes estructuras descentralizadas como de los interlocutores sociales. Estas estrategias de implicación de agentes públicos y privados permitirán que los Planes atiendan con mayor precisión y eficacia a la situación de los concretos mercados de trabajo.

Para comprobar el grado de realización de las Directrices comunitarias, el Tratado establece que “sobre la base de las orientaciones comunitarias de empleo, cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un *informe anual* sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo” (art. 148.3 TFUE). Basándose en dichos informes y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, el Consejo efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular *recomendaciones* a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen (art. 148.3

TFUE). Así pues, el Consejo analiza la situación de empleo en la UE y, al mismo tiempo, en cada uno de los Estados miembros. Ello le permite acometer la tarea de realizar determinadas recomendaciones a todos o aquellos Estados miembros que por su tarea de aplicación de las directrices necesiten de concretos apercebimientos.

Pero conviene tener presente que el instrumento comunitario utilizado a estos efectos es la recomendación, que, por definición, constituye un mecanismo no vinculante en virtud del cual el Consejo invita a los Estados miembros a que adopten, en este caso, un cambio de orientación en su política de empleo. De ahí que pueda hablarse de obligaciones de baja intensidad a las asumidas por los Estados miembros a la luz del ordenamiento comunitario. Los cambios propuestos pueden consistir en incidir más sobre determinadas materias o bien atender a otras sobre las que se haya omitido actuación alguna. También cabe la posibilidad de que a través de este mecanismo se traten de extender las denominadas “buenas prácticas”, esto es, la descripción de aquellas medidas adoptadas por los Estados miembros que han servido más efectivamente a la lucha contra el desempleo o la creación de empleo. Por tanto, el instrumento puede servir de trasvase de información para que los Estados miembros analicen la extrapolación de prácticas que hayan sido exitosas dentro de la política nacional de empleo de otro socio comunitario.

Transcurridos cinco años desde su puesta en práctica, la Estrategia Europea de Empleo se evaluó, y las directrices pasan a dictarse cada tres años en lugar de anualmente y los Planes nacionales de acción también asumen una duración plurianual con la intención de dotarles de una mayor estabilidad. Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un *informe anual conjunto* para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo. Este informe es un elemento crucial para la elaboración de las propuestas de directrices para la anualidad siguiente.

Además de este procedimiento, en materia de política de empleo se prevé (*ex art. 149 TFUE*) que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar *medidas de fomento* para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo. Actividad que se canalizará a través de “iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto”. Sin embargo, el mecanismo trata de ser absolutamente respetuoso con la soberanía estatal, pues se señala que “estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

El Consejo, por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo, creará un Comité de Empleo de carácter consultivo para “fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral” (art. 150

TFUE). El Comité de Empleo es el órgano encargado de gestionar toda la maquinaria procedimental contemplada en el art. 148 TFUE. Las tareas del Comité de Empleo, que no se limitan a las expresamente contempladas en el art. 150 TFUE, son las siguientes:

- Supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Unión (esto es, coopera en el examen colectivo de los informes nacionales de empleo).
- Elaborar, dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo, contenidas en el art. 148 TFUE. Estos dictámenes son preceptivos para la Comisión o para el Consejo, pero no son vinculantes, de manera que su capacidad de influencia sobre las decisiones comunitarias queda condicionada a la admisión de sus apreciaciones por parte de las instituciones comunitarias.
- Participar en la preparación del informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y el Consejo y la redacción del dictamen sobre las Directrices.
- Actuar de foro de debate permanente sobre las políticas de empleo y las políticas estructurales, fomentando el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, y de órgano de enlace con los demás organismos competentes.

Por lo que respecta a su composición, cada uno de los Estados miembros y la Comisión designarán dos miembros del Comité.

La participación de los interlocutores sociales en materia de empleo no tiene un papel estelar dentro de esta política. Como ya se ha comprobado, en la composición del Comité de Empleo no están presentes los interlocutores sociales. Dentro del Título IX encontramos dos referencias a la cuestión: en primer término, el art. 146 TFUE establece que “teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales, los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común” (lo que no es decir mucho); y en segundo término, en el art. 150 TFUE se contempla la exigencia de que el Comité de Empleo deba “consultar a los interlocutores sociales” (antes de emitir sus correspondientes informes). La conclusión que puede extraerse de estas previsiones es que la participación de los interlocutores sociales no tiene la relevancia que sería deseable dentro de este ámbito de la política social. Así pues, son los gobiernos de los Estados miembros los verdaderos protagonistas en la lucha contra el desempleo y en la creación de empleo. Dado que no existe un papel institucional de los interlocutores sociales, su participación queda reducida a la voluntad de los Estados miembros de darles participación en la elaboración y gestión de sus respectivos Planes Nacionales de Acción.

Un análisis global de la eficacia de la Política de empleo comunitaria lleva a la conclusión de que su efectividad en la lucha contra el desempleo y la creación de empleo

en Europa ha sido muy relativa. La evolución de los índices de empleo y desempleo en la UE ha guardado conexión con la evolución de la economía de la UE, de manera que la recesión de la economía ha significado un empeoramiento de los niveles de empleo.

Esa política comunitaria se orienta preferentemente hacia la instauración en los ordenamientos nacionales de un modelo de Derecho del Trabajo basado en una estrategia de “flexiseguridad defensiva”, que se aparta de la orientación del Derecho del Trabajo clásico garantista encaminado a la “desmercantilización relativa del trabajo”²³. Se acepta, por el contrario, una mayor mercantilización en la esfera del trabajo a cambio de una pretendida seguridad “externa” en el mercado y los sistemas de protección social. Ese modelo de flexiseguridad se construye sobre la base del primado del principio axial de la eficiencia económica y la competitividad y del vaciamiento paulatino de contenidos esenciales inherentes a lo que es propio del derecho al trabajo, como es el caso de la protección efectiva frente al despido injustificado (a través del cuestionamiento del principio de causalidad y el reconocimiento, más o menos explícito, del despido libre indemnizado) y la otra expresión del principio de estabilidad en el empleo consistente en el respeto a la causalidad en las modalidades de contratación laboral (en virtud de la neutralización del principio de causalidad inherente a las propuestas de “racionalización” y “simplificación” de las modalidades contractuales en la fórmula, más o menos abierta, del denominado “contrato único de trabajo”, que la misma Comisión Europea pudo considerar como medida recomendable para la “modernización” del ordenamiento laboral en una economía abierta y competitiva). Ello no obstante, existe un elemento corrector en la tendencia a favorecer los instrumentos de flexibilidad laboral interna frente al uso de los mecanismos de flexibilidad laboral externa en sus distintas manifestaciones²⁴.

²³ MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)», en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 16, 2007; MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política europea de “modernización” del Derecho del Trabajo. La reforma social desde el garantismo flexible frente a la opción liberalizadora”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 48, 2009; y la aportación más completa sobre esta materia, MORENO VIDA, M.ª N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, Ponencia, en *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa: XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Logroño, 28 y 29 de mayo de 2009, Vol. 1, 2010. De gran interés al respecto, GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Crítica a la flexiseguridad”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 16, enero-junio de 2013, pp. 51-82.

²⁴ Para una reflexión completa sobre la flexibilidad laboral interna, véase MONEREO PÉREZ, J.L., GORELLI HERNÁNDEZ, J., y ALMENDROS GONZÁLEZ, M.Á. (Dirs.): *Medidas de flexibilidad interna como alternativa y solución en un nuevo Derecho del Trabajo garantista. Estudio de la flexibilidad funcional, temporal, espacial, salarial, sustancia y suspensiva en un marco de reformas laborales*, Granada, Comares, 2022. Para un estudio de su tratamiento en la negociación colectiva, MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F. (Dirs.), y LÓPEZ INSUA, B.M. (Coord.): *Mecanismos e instrumentos de flexibilidad interna en la negociación colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, 2024. En nuestro país, la reforma laboral del RDL 32/2021, de 28 de diciembre, apostó por la flexibilidad laboral interna. Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs.): *La reforma laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, ORTIZ CASTILLO, F. (Coord.), Murcia, Laborum, 2022. Una dirección más garantista de la flexibilidad laboral se aprecia, por ejemplo, en la Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores

Esta revisión del modelo garantista de Derecho del Trabajo tiene la virtualidad de poner en cuestión la doble dimensión del derecho al trabajo, esto es, en su dimensión como estatuto protección del empleo (protección individual frente al despido injustificado o sin causa; vinculación de protecciones sociales al empleo) y como política pública institucional activa (encaminada a la consecución del pleno empleo a través de un conjunto articulado y heterogéneo de medidas). En este orden de ideas, la no consagración explícita en *ius strictum* de un verdadero “derecho al trabajo” en el sistema de derechos fundamentales de la Unión Europea puede facilitar ese enfoque liberalizador del “Derecho flexible del trabajo”; un Derecho invertido que tutela preferentemente el principio axial de eficiencia y competitividad en la lógica de un Estado mercado o de competencia económica, que es también la lógica imperante en la forma geopolítica de la Unión Europea (es lo que está en la base discursiva de las propuestas de “modernización” contenidas en la Comunicación de la Comisión Europea, Libro Verde. Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI²⁵, que apuesta más por un Derecho laboral de la producción y de la eficiencia y competitividad de la economía, que una forma típica de Derecho “Social” orientada a la distribución y la democratización de los poderes privados que operan la empresa/mercado; integrando un modelo de Derecho laboral no contradictorio, no conflictual, por su vencimiento cada vez más decidido hacia su preferente tutela de los intereses empresariales y la renuncia a una densa política de desmercantilización relativa del trabajo a través de la garantía de los derechos sociales fundamentales vinculados al empleo y a la persona que trabaja; lo que en el plano jurídico se reconduce también hacia la configuración técnica del contrato de trabajo como un típico “contrato normado” a través de intervenciones públicas y colectivas negociales, que pretende la introducción de un componente estatutario en el contrato de cambio). De ahí su constitucionalización débil, cuando no inexistente como tal, y el simple reconocimiento del “derecho a trabajar” configurado como libertad vinculada a las libertades económicas del mercado interior europeo (resulta harto significativa su ubicación sistemática en el Capítulo II, consagrado a la “libertad”, rechazando su inclusión en el Capítulo IV, relativo a la “solidaridad”). Con ello, se difumina el derecho social al trabajo en el sistema normativo de la Unión Europea, que va más allá de la garantía de libertad al imponer intervenciones públicas de carácter sociolaboral sobre el mercado para hacerlo efectivo y dotar al trabajador de un “estatuto”; es decir, prestaciones positivas a cargo de los poderes públicos en términos de políticas de empleo y de protección social. El derecho a trabajar queda vinculado instrumentalmente más a las libertades económicas del mercado europeo (libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios) que a la configuración como un derecho propiamente social de participación en la vida económica (como es el derecho al trabajo), reconociendo su valor para la realización de la persona y como contribución a la creación de riqueza en la sociedad

y los cuidadores; Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

²⁵ Libro Verde de la Comisión, de 22 de noviembre de 2006, «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» [COM (2006) 708 - no publicado en el Diario Oficial].

democrática. De manera que el derecho a trabajar aparece como desarrollo de la libertad profesional, la libertad de circulación, y la libertad establecimiento, asumiendo, de este modo, una contradictoria configuración de “derecho-función”, que puede entrañar el riesgo de traducirse en una predominante y unidimensional instrumentalización economicista del derecho consagrado.

En el plano jurídico, dicha estrategia de política constitucional ha venido cristalizando actualmente en un nuevo proceso de sectorialización del Derecho Social (utilizando esta expresión en un sentido general y sin adjetivos, como el tipo de Derecho propio y específico del Constitucionalismo o garantismo democrático-social), a saber: el llamado “Derecho del Empleo”, el cual está llamado a instrumentar jurídicamente el derecho al trabajo, el principio constitucional de orientación de las políticas públicas hacia la consecución del pleno empleo (principio rector de la política económica y social) y la organización del mercado de trabajo. Así pues, partiendo del principio jurídico general recogido en el Título IX (“Empleo”) y de los artículos 151 del TFUE y 3.3 del TUE (cfr. Art. 40.1 CE), se puede transitar desde la fase preeminentemente “política” a otra más “juridificada”, que dejaría emerger un auténtico y genuino “Derecho del” empleo (dimensión objetiva o institucional) articulado sobre el “derecho al” empleo (dimensión subjetiva). Como el propio Derecho del Trabajo general, tronco del que se desgaja funcionalmente y al que sobrepasa (pero con el cual establece inevitablemente fuertes vínculos de unión no sólo por varias de sus instituciones y técnicas, sino también porque el Derecho del Empleo todavía se ocupa en su mayor parte del “empleo asalariado”, dada -al menos por el momento- la estructura ocupacional de la población activa), también es en su constitucionalización donde primero podemos encontrar las bases de este conjunto sistemático y heterogéneo de principios y normas sobre el “empleo” que se caracteriza por su transversalidad u horizontalidad, es decir, su carácter de sector del ordenamiento laboral caracterizado, complejamente, tanto por razón de los sujetos, como de las relaciones sociales o de los “objetos” jurídicos. Dada esa transversalidad, las disposiciones reguladoras deberán estar presentes en todos los ámbitos de la actuación de la Unión Europea. Como ha observado nuestro Tribunal Constitucional, “el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente... En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica... un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”²⁶.

En estas coordenadas de política del Derecho constitucional, la política de empleo ha afrontado permanente las “crisis del empleo” en sus dos manifestación fundamentales: las normalizadas en el mundo del capitalismo, como crisis

²⁶ STC 22/1981, 2 de julio, f. 8 [RTC 1981\22], STC 107/1984, de 23 de noviembre [RTC 1984\107] y STC 178/1989, de 2 de noviembre [RTC 1989\178].

“coyunturales” (las cíclicas habituales en el capitalismo como sistema económico y modo de producción) y las “estructurales”, vinculadas éstas hoy en día a la más compleja y amplia crisis del empleo como crisis de la “sociedad salarial” con el emergente desplazamiento progresivo de la “sociedad del trabajo” industrial hacia la “sociedad del riesgo” y de la incertidumbre (“sociedad post-industrial” o “sociedad post-fordista” como se suele denominar). La sociedad del trabajo se había fabricado conforme a criterios de racionalidad y eficiencia. En la sociedad del riesgo, el trabajo como empleo deviene en un bien escaso, y paulatinamente en un “empleo débil” (ocupado por un trabajador “flexible”). Se produce, así, un cambio axial en la nueva modernidad. Se está operando un proceso de desconstrucción de la empresa tradicional, dispersándola por el espacio circundante, hasta reducir al máximo la diferencia entre los lugares de la actividad productiva organizada y los lugares de la vida social que había sido constitutiva de la primera modernidad económica (desde las dos revoluciones industriales precedentes). (La misma externalización a través del *outsourcing* lo posibilita al poder recurrir a proveedores externos para realizar las actividades necesarias para alcanzar la finalidad de la empresa). La dinámica de la productividad tiende crecientemente a depender de la producción inmaterial y de la utilización de facultades humanas cognitivas (en la lógica de desplazamiento del capitalismo industrial fordista al capitalismo cognitivo flexible, que realiza la nueva naturaleza del trabajo, de la función del conocimiento como eje del proceso de creación de riqueza, de las fuentes de valorización y de las estructuras de dominio sobre las cuales se fundamenta el proceso de acumulación y las contradicciones que se operan). Pero también aparecen en este contexto de advenimiento de hechos sociales emergentes otras formas de trabajar diversas a las clásicas y en continua expansión, como las “nuevas” formas de autoempleo, trabajo autónomo, semiautónomo, e incluso “autónomo económicamente dependiente”, que han tendido a “huir” de la aplicación plena de los estatutos protectores pensados principalmente -en los orígenes- para el trabajo como “empleo asalariado”. Y es que, en el capitalismo flexible del presente, el trabajo asalariado es la tipología más relevante de prestación profesional de las existentes, pero no la única. La tendencia va en la dirección de desplazar progresivamente el trabajo asalariado dependiente y con trato por tiempo indefinido por otras formas de trabajo profesional diversas y más precarias. Lo cual está planteando la crisis del modelo de tutela social construido alrededor del trabajo asalariado, estable y a tiempo completo. El fenómeno se puede contemplar desde una doble perspectiva: como reducción numérica del trabajo asalariado dependiente (por tiempo indefinido y a tiempo completo) y como emergencia de nuevas formas de trabajo²⁷ distintas al trabajo dependiente (donde el trabajo autónomo tiende a adquirir un papel cada vez más relevante). Ambas

²⁷ MONEREO PÉREZ, J.L., y PERÁN QUESADA, S. (Dir.): *Las nuevas formas de trabajo. Retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Granada, Comares, 2024. En una perspectiva de análisis sistémico y crítico, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017, espec., Capítulo II (“Las tendencias evolutivas en la larga duración: del Derecho Social del Trabajo Clásico (Garantista) al Derecho Flexible del Trabajo”), pp. 29 y sigs., y Capítulo IV (“Por un nuevo Derecho del Trabajo garantista en el marco de la construcción de una “Europa Social” basada en la tutela efectiva de los derechos fundamentales”), pp. 213 y sigs.

perspectivas reflejan una fragmentación del mercado de trabajo, que visiblemente se perciben ya con toda nitidez como conjugados en plural, donde coexisten una multiplicidad de subjetividades laborales y profesionales en general. Precisamente, las políticas de flexibilidad y de desmantelamiento -controlado y selectivo- de un amplio conjunto de garantías sociales propician los procesos de precarización del trabajo en sus diversas formas de realización y modos de formalización jurídica. La realidad es que, en el capitalismo flexible y cognitivo, el trabajo es móvil, inestable y disperso en un espacio productivo que no tiene fronteras especiales y organizativas rígida y tan sólo difusamente definidas. Existe una multiplicidad de formas de contratación y todas ellas tienden hacia la individualización eludiendo toda posibilidad de estandarización. Esa individualización contractual -a través de distintos tipos contractuales- sitúa fácilmente en condiciones de precarización objetiva y subjetiva generalizada para amplias capas de la población activa. Es decir, que los tipos contractuales no sólo formalizan, sino que también propician la precariedad, la cual es al mismo tiempo material y jurídico-formal. Los trabajadores que se encuentran en la “trampa” de la precariedad, acaban padeciéndola como una condición existencial, dentro y fuera del trabajo, entre otras cosas porque con las nuevas formas de trabajo es cada vez más difícil establecer una separación neta entre el tiempo de trabajo y no trabajo, dentro de un tiempo de vida cada vez más mediatizado por la racionalización productiva. Pero aquellos individuos que no están en situación precaria también reciben el efecto psicológico disciplinario -en su forma externa como amenaza, y también en su forma interna como auto-disciplina- de una posible “caída” en la precariedad en cualquier momento.

Todo esto está suponiendo no sólo una redefinición de las políticas sociales, sino también una reconfiguración de las políticas de empleo, las cuales, sin dejar de ocuparse del empleo asalariado, se encaminan también hacia otros ámbitos del trabajo profesional socialmente útil y conflictivo (y, como tal, de relevancia para su regulación por el Derecho conformador de la comunidad política). No es de extrañar que el pilar central de la ordenación legal de la política de empleo (constituido paradigmáticamente, entre otras herramientas normativas disponibles en el ordenamiento jurídico español, por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo) se vincule -directa o indirectamente- ya a la “multiplicidad” de estatutos reguladores del trabajo privado y público (“Estatuto de los Trabajadores” asalariados; “Estatuto del Empleado Público”; “Estatuto del Trabajo Autónomo”), incorporando tutelas y, en lo más específico de ella, establecimiento un sistema institucional y normativo encaminado a la creación y fomento del trabajo profesional en sus diversas expresiones en las sociedades complejas del capitalismo avanzado. El mercado de trabajo -en sentido amplio, comprensivo del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia y autónomo; y no sólo reductivamente como lugar de intercambio neutral, sino lugar de encuentro de poderes económico/sociales- se ha vuelto más complejo, incierto y diverso, y esto ha de tomarse en consideración para verificar el sentido y alcance de una política de empleo eficiente en sociedades complejas y flexibles como son las del capitalismo tardío. En este contexto los vínculos entre la política de empleo y las políticas sociales son más intensos, y en gran medida están siendo redefinidos porque la crisis del empleo estructural y las nuevas formas

de empleo precario, requieren que el estatuto del empleo se complemente más intensa y dinámicamente con la articulación de protecciones sociales “estatutarias” no sólo basadas en la posición del trabajador en el empleo o, en su caso, como demandante de empleo, sino -adicional y complementariamente- en la atribución de derechos sociales de ciudadanía como persona, operándose un doble movimiento en este sentido, que va desde la universalización de ciertos derechos sociales, hasta la atribución singularizada de ciertas protecciones socio-profesionales (v. gr., el Derecho regulador propio del trabajo subordinado -el empleo en su acepción clásica, y el Derecho regulador propio del trabajo autónomo y por cuenta propia).

En todo caso, y es significativa la dirección que están tomando las iniciativas que se vienen adoptando en las últimas décadas, lejos del modelo uniforme o unilateral, el Derecho Social del Trabajo entendido en sentido amplio, heterogéneo y polisistémico (como Derecho del Trabajo Profesional y de la Seguridad Social) ofrece una imagen de diversificación, que se ve intensificada por las medidas adoptadas en el marco del nuevo Derecho Social emergente, atendiendo a las distintas formas de dependencia del trabajador profesional y la multiplicidad de los riesgos y situaciones de necesidad que han de ser abordadas por el Sistema de Seguridad Social (y, en general, por el sistema público de protección social). Es así que el paradigma del empleo se vería completado (más que sustituido) por un paradigma del estado profesional de las personas, que no se encontraría definido exclusivamente conforme al ejercicio concreto de una profesión o de un empleo determinado, sino que englobaría las diversas formas de trabajo que toda persona puede llevar a cabo durante su existencia en la vida activa. Este estatuto profesional de las personas tendría un especial sentido ante la movilidad laboral de las personas (el trabajador móvil), esto es, el continuo cambio de su posición laboral, el empleo precario, el subempleo y, en general, toda esa multiplicidad de formas atípicas de trabajar para otro. En todo caso, conviene advertir que estamos ante formas emergentes de protección social de las personas; un proceso no clausurado, donde se aprecian líneas de continuidad y líneas de cambio, pero que supone una percepción más amplia del trabajo y del empleo profesional. En este orden de ideas, se puede afirmar que el trabajo se ha convertido en trabajo complejo y plural, pero consagrando también mecanismos de seguridad, de ciudadanía y de solidaridad públicamente organizada, ha de ser un elemento de reconstrucción de nuestro propio proceso de convivencia democrática. El trabajo asalariado no desaparecerá, pero será necesario relativizar la centralidad del empleo asalariado como elemento único de conformación de la identidad, del reconocimiento social y de la ciudadanía positiva, de manera que se apueste por un trabajo diverso y socialmente útil, como aportación a la colectividad, como derecho de ciudadanía y como obligación de la comunidad política. En tal sentido, el trabajo mercantil estricto (el que se intercambia por salario en el sector privado), es tan sólo una de las posibilidades sociales de trabajo y además ése es el tipo de trabajo con posibilidades de crecimiento más limitadas por la razón de que es el también el sector más dependiente de los procesos de modernización y de innovación tecnológica. Será posible reconstruir el trabajo a través de la puesta en práctica de una política paralela de redefinición del Estado Social como agente activo, como defensor del trabajo, como

factor relacional, de generación de riqueza social y de remedio de necesidades por encima del propio empleo mercantil. Todo ello conduce a la consideración del trabajo más allá del empleo.

La efectividad de ese “derecho a trabajar” en condiciones dignas exige, entre otras cosas, la realización de una política orientada al pleno empleo, que en el sistema interno de la Carta -como en el Sistema interno de los Tratados originarios de la UE- es a menudo sustituida por la expresión menos ambiciosa -e incluso ambigua- de “alto nivel de empleo”. Esta formulación del “debilitada” del fomento del empleo no es capaz de sustituir funcionalmente a la política de pleno de empleo, pues ésta supone un compromiso de acción pública y, por tanto, una corrección de los mecanismos espontáneos del mercado. Esta formulación de la Unión parece estar funcionarizada a la introducción de mecanismos flexibilizadores del mercado de trabajo europeo, siendo la constitución flexible del trabajo el nuevo paradigma de las políticas de empleo europeas, que implican una subordinación del empleo -como también del trabajo- a las necesidades de la racionalidad económica y sus “imperativos” de competitividad. La constitución flexible del trabajo supone una minoración de las protecciones públicas, laborales y de protección social.

El “derecho a trabajar” requiere también de la organización de los servicios de colocación (“*toda persona* -dice el art. 29 CDFUE- *tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación*”). Esa protección debe hacerse no sólo en el momento genético de vinculación con el mercado de trabajo, sino que también debe extenderse, en el momento dinámico, durante el desenvolvimiento de la relación de trabajo ya constituida. Debe destacarse al respecto la “protección en caso de despido injustificado” establecida en el art. 30 de la CDFU (dentro del Cap. IV, “solidaridad”), a cuyo tenor “*todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales*”. Esto es importante dados los vientos fríos que corren actualmente con las políticas de máxima flexibilidad, es de advertir que ello constituye una garantía de una limitación para introducir medidas que tiendan al despido “*ad nutum*” o sin causa de los trabajadores, es decir, sin justificado motivo (interesa recordar, igualmente, que el art. 4 del Convenio OIT, núm. 158, establece que “*no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio*”).

Dentro de un mercado interior europeo este “derecho a trabajar” -como esfera de “libertad”- no tendría una real virtualidad en la práctica, si al mismo tiempo no se garantizar la libertad económico-profesional básica de libertad de circulación y de residencia (art. 45 CDFUE, en el marco del cap. V, “ciudadanía”). Su ubicación sistemática dentro de la Carta es discutible, pero al menos tiene el aspecto positivo de situar su centralidad dentro del estatuto jurídico de la “ciudadanía de la Unión”. Sin esa libertad de circulación en el espacio europeo no se puede hablar de un verdadero mercado interior.

Dentro de la lógica del principio de transversalidad, se establece en el TFUE que *“en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”* (art. 9 TFUE, procedente del Proyecto de Constitución Europea, art. III.117)²⁸. Aparte de la competencia propia en materia de política de empleo, *“la Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas”* (art. 5.2 TFUE, en relación con el art. 2.3 del TFUE). En lo que incida respecto a su proyección sociolaboral interesa realzar que también *“en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”* (art. 10 TFUE, procedente del Proyecto de Constitución Europea, art. III.118). Conforme al art. 18 (antiguo art. 12 TCE): *“en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones”*.

Ahora bien, se insiste, lo que se reconoce es un derecho a trabajar en condiciones dignas, seguras y no discriminatorias. El TFUE introduce el principio de transversalidad de las políticas de la Unión: *“en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”* (art. 8 TFUE, procedente del Proyecto de Constitución Europea, art. III.116). Por otra parte, se establece, igualmente, como se indicó, que *“en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”* (art. 10 TFUE, procedente del Proyecto de Constitución Europea, art. III.118). Ese principio de transversalidad supone un compromiso jurídico-político que el Sistema de los Tratados impone a las instancias políticas de la Unión en defensa de la eficacia del principio de igualdad. Se han de tener en cuenta simétricamente los respectivos artículos 21 (“no discriminación”) y 23 (“igualdad entre hombres y mujeres”). Esta disposición se inspira en el art. 20 de la Carta Social Europea revisada, de 3 de mayo de 1996, y en el punto 16 de la Carta Comunitarios de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores) de la Carta (ubicados, significativamente, en el Capítulo III, que titulado “igualdad”).

Se puede ir de lo más amplio, lo más general, a lo más concreto, recordando que la política de empleo es un instrumento adecuado de realización del derecho social al trabajo y de regulación del mercado de trabajo; lo es en nuestro país (v. gr.,

²⁸ En la lógica del principio de transversalidad (art. 9 TFUE), los objetivos de empleo se erigen en un objetivo transversal de la política y acciones de la UE. Asimismo, en la definición y ejecución de tales políticas, la UE “tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación social” (art. 10 TFUE); así como el objetivo de “eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad” (art. 8 TFUE).

en nuestra legislación, la relación sistémica entre los artículos 35 y 40 de la CE); lo es también en otros países, en el marco de los Tratados Fundacionales²⁹. Este ámbito de la política pública comporta la realización de políticas de control del mercado y de desmercantilización relativa del trabajo. Así, los derechos sociales fundamentales asumen la función general de garantizar posiciones jurídicas de ventaja que el mercado por sí mismo no está en condiciones de satisfacer. Atienden a la satisfacción de situaciones de necesidad de las personas. El trabajo -como elemento de ciudadanía- es en sí mismo un factor de integración social, pero puede ser también, por ello mismo, un factor de exclusión social (en el trabajo, hoy por hoy, se funda la cohesión y la ciudadanía sociales). Los derechos sociales (incluido el derecho al trabajo) como elementos de la ciudadanía, son un presupuesto indispensable para la participación en el Estado democrático y para el ejercicio “efectivo” de los derechos y libertades fundamentales. De ahí su cualidad de derecho de participación en la vida económica y social. Si la política de pleno empleo es el instrumento de realización del derecho al trabajo y este es un factor de integración del individuo en la sociedad democrática (en el proceso social) y condición para la democracia misma, se puede comprender por qué la política de empleo (ampliamente entendida) ha sido considerada como un elemento inherente a la forma política del Estado social contemporáneo. Éste se ha caracterizado muy especialmente por su compromiso con el empleo, y con la desmercantilización relativa del trabajo, pues, como decían Hugo Sinzheimer y Gustav Radbruch, el Derecho social tiene como misión impedir que el hombre sea tratado igual que las cosas³⁰. Instrumento también útil es el derecho a la reinserción profesional a través de políticas activas de empleo y de la propia actual de los servicios públicos de colocación. En todo caso, tanto la forma clásica -y más completa y correcta- del art. 35.1 CE, como en la más débil -del “derecho a trabajar”- del art. 15.1 CDFUE, no supone el reconocimiento de un derecho social fundamental a un trabajo concreto, específico, sino tan sólo un derecho social fundamental de acceso efectivo a posibilidades de empleo profesional. Se debe garantizar una oportunidad de trabajo, porque si una persona está en condiciones de trabajar, el no tener la posibilidad de acceder a una oportunidad de empleo afecta a su derecho al libre desarrollo de su personalidad plena. Además, esa falta de posibilidad incide, igualmente, en el derecho a la existencia digna cuando, aparte de esa falta de

²⁹ MONEREO PÉREZ, J.L., y ORTEGA LOZANO, P.G.: *Fundamentos del Derecho Social de la Unión Europea. Configuración técnica y estudio sistemático del marco normativo regulador*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2022, Capítulo 2, pp. 150 y sigs. Otros capítulos de esta obra inciden en aspectos relevantes sobre la temática aquí tratada.

³⁰ SINZHEIMER, H.: «El problema del hombre en el Derecho», en SINZHEIMER, H.: *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, trad. F. Vázquez Mateo, Madrid, MTSS, 1984, pp. 110 y sigs.; RADBRUCH, G.: *El Hombre en el Derecho. Conferencias y artículos seleccionados sobre cuestiones fundamentales del Derecho*, trad. Aníbal del Campo, revisión, edición y estudio preliminar, “Gustav Radbruch: un modelo de jurista crítico en el constitucionalismo democrático social” (pp. IX-LXIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2020, pp. 3 y sigs., y 17 y sigs.

predisposición de medios, no se garantiza el derecho a un mínimo vital a la persona privada de empleo (que es un derecho social fundamental mínimo³¹).

Es más: se trata de un elemento nuclear de esta forma de Estado social evolucionado. El concepto de constitución democrático-social del trabajo remite a la consideración de éste como un componente fundamental de la estructura de la sociedad democrática base de la producción social. Interesa recordar que el keynesianismo introdujo una nueva concepción de la gestión económica y del empleo, y puso de relieve que la economía no tiene una existencia aislada respecto de la política y del Derecho, aunque también las ideas económicas guían la política. Partía, sobre todo, de ese compromiso activo del Estado para realizar efectivamente el derecho al trabajo que tan importante parece dentro del sistema democrático en su conjunto. También es oportuno recordar -como elemento más próximo de comprensión de su significación político-jurídica- los famosos Informes Beveridge, cuyo eje central, muy especialmente, el informe sobre el empleo era, precisamente, el propio derecho al trabajo. Son, éstos, elementos de comprensión importantes a tener en cuenta en todo momento.

En esta perspectiva, cabe interrogarse sobre cuál es el concepto de política de empleo que mejor se corresponda con la realidad normativa actual. Necesariamente se ha de formular un concepto amplio, si, en verdad, se desea entender las distintas intervenciones públicas (y privadas) en esta materia. Se puede hablar de la política de empleo haciendo referencia al conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio satisfactorio entre la oferta y la demanda de trabajo (en sus aspectos cuantitativos y cualitativos o de calidad), la protección de las situaciones de desempleo y, asimismo, el conjunto de todas aquellas políticas públicas de acompañamiento necesarias.

La última fase del proceso de institucionalización jurídico-política de *la política de empleo y del Derecho comunitario del empleo* viene representada por su tratamiento en el Sistema de los Tratados de la Unión Europea. Se puede estudiar el bloque normativo de esa regulación “constitucional” desde una doble perspectiva³²:

1ª) En la perspectiva “subjetiva”; esto es, los derechos del empleo como derechos sociales de ciudadanía (derechos individuales). En esta perspectiva destaca el reconocimiento del derecho al trabajo. El derecho al trabajo es un derecho de cada individuo a procurarse los medios de sostenimiento vital a través del desarrollo de un trabajo libremente elegido o aceptado. Este derecho al trabajo es una condición esencial para la garantía de la dignidad y libertad de cada individuo. No obstante, lo que se consagra en el art. 15.1 es la fórmula débil del “derecho a trabajar”, en el sentido de que “toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión

³¹ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 173, 2015.

³² MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar (artículo 15)”, en VV. AA.: *La Europea de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C., y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2012, pp. 331-374, en particular pp. 343 y sigs.

libremente elegida o aceptada.” A diferencia de esta formulación la Carta Social Europea Revisada (Estrasburgo, 3 de mayo de 1996, Consejo de Europa), garantiza en el art. 1 la formulación más fuerte del “derecho al trabajo” en la tradición de la cultura de los derechos del constitucionalismo democrático-social. Pero además dotándolo de un contenido esencial y de garantías de efectividad en su realización. *“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes Contratantes se comprometen: 1. A reconocer como uno de sus principios objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo. 2. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido. 3. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores. 4. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas”*. Así, el derecho al trabajo involucra la protección contra el despido injustificado y la garantía de condiciones de trabajo dignas y adecuadas, es decir, incorpora, igualmente, el derecho a una ocupación efectiva y adecuada. El apartado 2 remite al derecho a la existencia digna a través del trabajo, pero aunque este precepto no contempla en sí el derecho a una renta mínima de ciudadanía o renta básica, no debe olvidarse que esta podría tener un amparo, ciertamente “difuso” y “debilitado” (entre otras cosas por su carácter condicionado a la falta de recursos económicos y también porque no le dota de un contenido mínimo esencial, sino que se remite a las modalidades de reconocimiento legislativo), en el art. 34, relativo a la Seguridad Social y Ayuda Social, en el cual se establece que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales” (apartado 3).

El hecho de que la CDFUE no haya reconocido el “derecho al trabajo” en sentido estricto, sino el diferenciado “derecho a trabajar” es criticable, y parece querer indicar cierta autolimitación del intervencionismo público en un contexto competencial en el que todavía la Unión encomienda la política del trabajo a la competencia de los Estados miembros. La cuestión es relevante porque el derecho al trabajo -así como el ejercicio libre de una profesión- es un aspecto necesario para la propia realización de la persona como “persona social”. No es difícil entrever los motivos subyacentes al no reconocimiento del “derecho al trabajo” en el sistema de la Carta y de los Tratados fundaciones revisados en virtud del Tratado de Lisboa. Por un lado, se trata de un derecho cuyo desarrollo corresponde a los países miembros; y, por otro, se piensa que el derecho al trabajo está subordinado al principio de la economía de mercado garantizado en la constitución económica europea. Por el contrario, el “derecho a trabajar” presenta un contenido más impreciso -e incluso ambiguo-, pues acentúa la idea de “empleabilidad” (como posición de derecho-deber; o derecho función), la capacitación de los trabajadores en el sentido de responder a las exigencias de las transformaciones tecnológicas y organizativas de las empresas, y un tipo de tutela a través de políticas económicas encaminadas a asegurar a quien busca trabajo, o busca conservar el trabajo, iguales puntos de partida, pero no de llegada. No se ha considerado relevante el derecho

al trabajo como factor de integración y de participación en el producto social. Ello representa una decisión política de reconocimiento de un derecho que se sitúa por debajo de los niveles de protección consagrados en el estándar mundial de derechos sociales fundamentales y, por supuesto, en el estándar de derechos ya consagrados en los Estados miembros más avanzados, en cuanto situados en el movimiento histórico del constitucionalismo democrático-social.

Desde este punto de vista, el derecho al trabajo (incluso en la fórmula debilitada del “derecho a trabajar”) es un derecho de inclusión social. En esta materia se garantiza la clásica libertad de circulación de personas y servicios dentro de la Unión (que incluye derechos de colocación: art. 29 CDFUE. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, los trabajadores tendrán derecho a: a) responder a ofertas efectivas de trabajo; b) desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; libertad profesional y derecho a trabajar (toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión elegida o aceptada. Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro...; art. 15); derecho de acceso a los servicios de colocación (toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación; art. 29. “Derecho de acceso a los servicios de colocación”). En la CDFUE, el principio solidarista en que se enmarca este derecho se traduce en una obligación de predisponer una concreta iniciativa de organización y gestión de servicios de empleo. Pero, además, se impone que todo individuo tiene derecho de acceder a un servicio de colocación gratuito. Por tanto, se establece una concreta iniciativa de sostenimiento público del servicio de colocación (que ha de ser gratuito), con independencia de la existencia paralela de agencias o servicios de empleo de carácter privado, toda vez que la gratuidad del servicio no parece implicar necesariamente la naturaleza pública del mismo, ni tampoco presupone la necesidad de establecer un monopolio público de los servicios de colocación. El poder público debe asumir una función pública de colocación, y organizar, en su caso, un funcionamiento eficiente tanto del servicio público como de las agencias privadas de colocación. Es así que el derecho de acceso a los servicios de colocación es estrictamente un derecho de carácter instrumental al preferente derecho a trabajar previamente garantizado. Es decir, se trata de un derecho instrumental al derecho al trabajo y a la inclusión social. Cuestión de la cual se ocupa después con más detenimiento el art. 29 de la Carta UE. Todo eso está dentro del programa normativo. De manera que, en materia de derechos individuales, configurados como derechos sociales, el empleo está, en cierta medida y en términos generales, correctamente reconocido. Se contemplan como derechos sociales de ciudadanía. Está ausente una auténtica política de inmigración que se encamine doblemente, y por este orden, a la integración social de los inmigrantes y al control de los flujos migratorios.

2ª) En la perspectiva “objetiva e institucional” de las políticas públicas comunitarias del empleo; es decir, en la ordenación del principio de heteronomía o intervencionismo público en materia de empleo para garantizar la plena efectiva de

aquélos. Aquí cabe realzar el núcleo de obligaciones positivas de intervención públicas y el aparato institucional preordenado para hacerlas valer en la práctica (Comité de Empleo y Fondo Social Europeo, especialmente). Quiere esto decir, que se refleja el compromiso activo del poder público para crear las condiciones más favorables para que se garantice el derecho al empleo. Y, efectivamente, se formulan principios que garantizan la heteronomía pública, el intervencionismo público; y ello se refleja en el establecimiento de obligaciones positivas recogidas en el texto constitucional que se imponen a las autoridades comunitarias en esta materia, y, asimismo, en la misma predisposición de todo un aparato institucional para hacerlas valer. Es decir, este bloque está caracterizado por el establecimiento de un intervencionismo público, que constituye un elemento institucional; a saber: un conjunto de instituciones que tratarían de realizar políticamente el derecho al trabajo, y los derechos vinculados al mismo.

En el sistema de los Tratados de la UE (cfr. artículos 1 TUE y 1.2 TFUE) se consagra la coordinación de las políticas económicas y de empleo (Cap. 1 del Título VIII del TFUE, artículos 120 y ss.), respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (art. 120). La ordenación normativa surgida a partir del Tratado de Lisboa refuerza la línea de “comunitarización” o “europeización” de las políticas de empleo.

Dentro los ámbitos específicos, el Título IX se dedica al “Empleo”, que contiene una suerte de “positivaciones específicas” de la Carta de los Derechos Sociales de la Unión Europea en lo relativo al empleo. Lo relevante es que ahora se positivizan en concreto y se garantizan normativamente también en esos contenidos más específicos. Muy descriptivamente, pero para que se pueda vislumbrar el panorama normativo:

En primer lugar, se consagra la conocida Estrategia coordinada para el empleo (art. 145): *“los Estados miembros y la Unión se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vista a lograr los objetivos definidos en el art. 3 del TUE”*. A través de este cauce europeo, se coordinan las políticas nacionales de empleo de los países miembros de la Unión, porque gran parte de la materia relativa al empleo continúa siendo competencia de los Estados individuales, que deberán coordinar sus políticas con la estrategia coordinada de empleo diseñada en el ámbito de la Unión en el marco de las políticas económicas (cfr. artículos 121, apartados 2 y 3, y 146.1 del TFUE, a cuyo tenor: *“los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el art. 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del art. 121”*). Así, paradigmáticamente, el art. 6 (“Planificación de la política de empleo”) de nuestra Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece que la política de empleo se desarrollará, dentro de la planificación de la política económica en el marco de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Añadiendo que en el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de

Trabajo, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la planificación de la política de empleo a desarrollar por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de ámbito autonómico, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo.

Vinculación de las políticas de empleo con las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión; vinculación que se hace explícita en el sistema constitucional europeo (art. 121 TFUE). Sin embargo, esa vinculación parece entrañar el riesgo de supeditar las políticas de empleo a las políticas económicas, que siguen siendo la prioridad en el marco de la Unión Europea. Ello refleja la preferencia de la constitución económica sobre la constitución social en la construcción de la Unión Europea.

Consideración del fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinación de las actuaciones de los Estados miembros en este sentido (art. 146 TFUE).

La Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán plenamente las competencias de los Estados miembros (art. 147 TFUE). En verdad, que en ese sentido hay que decir que se ha vuelto a rebajar un poco el objetivo. Es decir, el alto nivel de empleo está hoy en el Sistema de los Tratados, pero la Cumbre de Lisboa (y los Consejos Europeos posteriores) habían hecho referencia ya al pleno empleo. Sin embargo, parece que la Unión Europea no quiere comprometerse hasta ese punto, y adopta frecuentemente el objetivo más modesto, considerado como más prudente, de un alto nivel de empleo, no equiparable a una situación técnica de pleno empleo. Al mismo tiempo, como se hará notar después, se realza todavía que las políticas de integración por el empleo seguirán rigiéndose por el principio de subsidiariedad. Por lo demás, se afirma la transversalidad de las políticas comunitarias encaminadas a alcanzar un alto nivel de empleo: “*al formular -dice el art. 147.2 TFUE- y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo*” (véase, asimismo, el art. 3.3 TUE). Las políticas públicas de empleo van a continuar siendo preferentemente nacionales, pero van a estar coordinadas desde la Unión, pudiendo el Consejo establecer orientaciones -directrices- que los Estados miembros tendrán en cuenta en la elaboración de sus respectivas políticas de empleo. En esta materia rige el principio de subsidiariedad, en virtud de cual la Unión sólo deberá intervenir en aquellos aspectos en los que las políticas nacionales se muestren menos efectivas y convenientes a los fines de la construcción del espacio europeo.

También se indica que el Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Unión y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo de Ministros y la Comisión (art. 148 TFUE). Se trata de la instauración de un Sistema de “control débil” de carácter anual.

El Consejo de Ministros adoptará por mayoría simple una decisión europea por la que se cree un Comité de Empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo (principio de subsidiariedad) (art. 150 TFUE). Se formaliza jurídicamente una institución, que actualmente tiene ya calado, cual es el Comité de Empleo. Se institucionaliza la política de empleo, lo que se refuerza con la creación de un Comité de Empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de política de empleo y del mercado laboral. Este organismo puede crearse por decisión del Consejo, por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo. Sus funciones son las siguientes: a) supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Unión; b) elaborar, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 240, dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo a las que se refiere el art. 148. Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales. Cada uno de los Estados miembros y la Comisión designarán dos miembros del Comité (art. 150 TFUE).

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento ordinario, podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Pero se matiza que estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 149 TFUE).

Aunque en un Título separado del relativo al empleo, el Título XII del TUE regula la “Educación, formación profesional, juventud y deporte” (artículos 165 y 166), pero es evidente que la formación profesional constituye una de las acciones típicas de las políticas integrales de empleo (v. gr., artículos 1 y 2 de Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo). Se establece que *“la Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación”* (En concreto, *“la acción de la Unión se encaminará a: facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales; mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral; facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes; estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanzas y empresas; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros”* (art. 166.2 TFUE). Debe realzarse que se trata de la atribución

de una competencia directa a las instituciones de la Unión, bien sea que encaminada a reforzar y completar las acciones llevadas a cabo por los países miembros.

Al campo específico de la política social se destina todo el Título X del TFUE (“Política social”). Constituye una premisa obligada anotar que en el Sistema de los Tratados de la UE se establece una vinculación en las políticas de empleo y las de protección social. En efecto, conforme al art. 3.3 TUE, la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (art. 2.3 TUE; art. 151 TFUE).

Se ha superado ya la idea de una aproximación supuestamente espontánea en materia social a través del libre funcionamiento del mercado. De ahí que se indique que la evolución positiva de la Unión “*resultará tanto del funcionamiento del mercado interior que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en los Tratados y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas*” (art. 151, último párrafo, del TFUE). Con ello parece dejarse atrás la utopía liberal del mercado autorregulado y de la visión del liberalismo naturalista. El mercado es un “*locus artificiales*” no un “*locus naturales*”³³. Los mercados tienen un carácter institucional, pues en sociedades jurídicas son intensamente intervenidos, aunque desde diversas opciones de política del Derecho de la economía. Es un hecho históricamente verificable la construcción artificial del mercado, lo que expresa su “politicidad” y en gran medida su “juridicidad”. Esto supone que el Sistema de los Tratados parece acercarse más hacia ciertos postulados del llamado “liberalismo social” o, al menos, admitir cierta inspiración de su filosofía social, aunque es innegable en la coyuntura actual la orientación global hacia esquemas de organización política y jurídica más propios del neoliberalismo.

³³ Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: “La organización jurídica del capitalismo (Parte I): Constitución Económica y Estado Social de Derecho”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 10, 2024, pp. 279-333. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/942>; *Ibid.*, “La organización jurídica del capitalismo (parte II): las instituciones jurídicas de la economía”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 11, 2024, pp. 161-224. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/995>, donde se pone de manifiesto la dialéctica del mercado (incluido los mercados de trabajo) entre “lo dado” y “lo construido” a través de las Políticas públicas y el Derecho que las instrumenta y materializa en tipos normativos y categorías jurídicas; haciendo referencia también a las a Karl Polanyi, Thorstein Bunde Veblen, George Ripert, John Maynard Keynes, Friedrich August von Hayek, Francesco Carnelutti, Natalino Irti, etcétera. De interés, MONEREO PÉREZ, J. L.: “El Institucionalismo americano y la Escuela de Economía del Trabajo y de las Relaciones Laborales: Thorstein Bunde Veblen y la Escuela de Wisconsin”, *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 5, 2022, pp. 20-49. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi5.15043>; *Ibid.*, “La teoría de la empresa moderna: la aportación de Thorstein Veblen”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 8, 2023, pp. 41-66. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/816>

Tampoco es baladí hacer notar la auto vinculación como instrumentos de inspiración de la Unión y de los Estados miembros al conjunto de las Cartas Sociales vigentes en Europa: “la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961³⁴, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989³⁵, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de hémelo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones” (art. 151 TFUE). De este modo, corresponde al ordenamiento jurídico de la Unión garantizar los derechos del empleo, pero se es consciente que su garantía efectiva no es exclusivamente formal, pues exige de la instrumentación de políticas activas de empleo a todos los niveles del espacio económico-social europeo. Estas garantías jurídicas y político-institucionales forman parte del concepto internacional de “trabajo decente” (trabajar con derechos dotados de efectividad jurídica e impulso de las políticas públicas, que ponen límites a la mercantilización del trabajo). Sólo vinculando derecho al trabajo y políticas públicas encaminadas a alcanzar el pleno empleo se dota al derecho de su contenido esencial que le convierte en un derecho social de “desmercantilización” incorporando necesariamente prestaciones positivas por parte de los poderes públicos como garantía y condición de posibilidad del derecho (art. 53.1 CE). La juridización de este ensamblaje derecho-política pública de empleo es lo que posibilita una concepción garantista del “Derecho del Empleo”, estructurado sobre la base del derecho al trabajo y del necesario equilibrio entre la racionalidad social y la racionalidad económica en la organización del buen funcionamiento del

³⁴ Téngase en cuenta la nueva versión de la Carta Social Europea Revisada de 1996 y el Protocolo de Reclamaciones Colectivas. Por cierto, España ha ratificado esta versión de la Carta y el Protocolo de reclamaciones colectivas. Un estudio completo de la Carta Social Europea Revisada, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, espec., Parte II (“Carta Social Europea”), pp. 361-1005; SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.): *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021; JIMENA QUESADA, L. Y SALCEDO BELTRÁN, C.: “Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: la Carta Social Europea”, *Revista de Administración Pública*, vol. 47, 2016; JIMENA QUESADA, L.: “Retrospectiva del proceso de Turín: origen y trabajos preparatorios de la Carta Social Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 137, 2018; JIMENA QUESADA, L.: “La consagración del control de convencionalidad por la jurisdicción constitucional en España y su impacto en materia de derechos socio-laborales (Comentario a la STC 140/2018, de 20 de diciembre)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 53, 2019; JIMENA QUESADA, L.: “La Carta Social Europea como tratado europeo de los derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en el contexto de la pandemia de Covid-19”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, núm. 460, 2021; MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como ‘Constitución Social’ de la Europa amplia”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 4, 2022, pp. 215-326. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622>

³⁵ La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores establece, en su art. 1, que los Estados miembros tienen el objetivo de alcanzar un alto y estable nivel de empleo, lo más cercano posible al pleno empleo.

“mercado de trabajo”³⁶. La política de empleo siempre ha estado vinculada, desde los orígenes del Estado Social, a la política económica y a la política social³⁷.

La Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones entre los ámbitos de la política social tratados en la presente sección, particularmente en materias relacionadas con: a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; b) las condiciones de trabajo, c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; la información y la consulta a los trabajadores; f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5; g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión; h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del art. 166; j) la lucha contra la exclusión social; k) la modernización de los sistemas de protección social, sin perjuicio de la letra c) (art. 153 TFUE). Para llevar a cabo estos ámbitos de intervención se contemplan dos tipos de iniciativas: a) En primer lugar, el Parlamento Europeo y el Consejo “podrán adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. b) En segundo lugar, el Parlamento Europeo y el Consejo “podrán adoptar en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitaron establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas” (art. 153.2 TFUE). En todo caso, los procedimientos decisorios

³⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de ‘desmercantilización’”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 19, 1995, pp. 7-46; *Ibid.*, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, Capítulo 1.2, pp. 27 y sigs., y Capítulo II, pp. 45 y sigs.

³⁷ BEVERIDGE, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe II* (1944), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Comentario a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución”, en *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. (Dirs.), Granada, Comares, 2002; MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición-CARL, 2005. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L., MONEREO PÉREZ, M., y OCHANDO CLARAMUNT, C.: “Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo”, en *Revista Sistema*, núm. 155-156, 2000; MONEREO PÉREZ, J.L.: “John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como Elemento de Sostenibilidad del Estado del Bienestar”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 39, 2024, pp. 309-394; *Ibid.*, *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2011. Asimismo, ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 1998.

son distintos en atención a la naturaleza de las materias: En principio, “el Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones”. Ahora bien, “en los ámbitos mencionados en las letras c), d) y g) del apartado 1 del presente art., el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités”. Aunque, “el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable (también) a las letras d), f) y g) del apartado 1” (cfr. Art. 153.2 TFUE). Lo que hará muy difícil legislar a través de Directa en las materias de: seguridad social y la protección social de los trabajadores; protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral (lo que hará muy difícil garantizar efectivamente el principio de justificado motivo del despido consagrado en la CDFUE); la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5; y las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión. Ello supondrá en la práctica que las iniciativas legislativas al respecto continuarán estando residenciadas en el ámbito de los Ordenamiento jurídicos de los países miembros. En todo caso, la política social es configurada en el Sistema de los Tratados como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros.

En todo caso, las medidas de Seguridad Social y de Protección Social sólo podrán ser adoptadas, con arreglo al procedimiento legislativo especial. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo (lo reitera el art. 20.3 TFUE). Por lo demás, en materia de política social tiene un juego especialmente relevante el principio de subsidiariedad. Según el art. 5.3 TUE: “en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. En tal sentido “las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo” (art. 5.3 TUE). Igualmente, incidirá el principio de proporcionalidad, en cuya virtud “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” (art. 5.4 TUE) (el “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, se anexó al Sistema de los Tratados de la UE en virtud del Tratado de Lisboa. En él se establecen las condiciones de aplicación de ambos principios enunciados en el art. 6 del TUE. Consta de 9 artículos).

Se da, nuevamente, un respaldo a lo que ha sido una institución clásica y altamente relevante en la política comunitaria de empleo: el Fondo Social Europeo. Este organismo adquiere un papel cada vez más central. Para mejorar las posibilidades de empleo y de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea un FSE destinada a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales. La Comisión administrará el Fondo. Las medidas de aplicación relativas al FSE se establecerán mediante leyes europeas, que se adoptarán previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social (artículos 162 a 164). Con todo se puede decir que el FSE asumirá, en cierta medida, un papel relevante en lo que son políticas activas de empleo y en esa idea de empleabilidad. Lo que aporta es que, además, incorpora un medio adecuado; a saber: inserta una línea de financiación que es campo propio. Pero no es sólo una entidad de financiación tal como está planteado aquí, sino que más bien, se viene a configurar como organismo gestor de políticas de empleo. Esto es lo que debe ser realizado, junto con el acompañamiento de una herramienta incisiva, como es la línea de financiación en su poder.

Hay que tener en cuenta que la financiación de la política de empleo constituye uno de los puntos cruciales de la misma. Dicha política se despliega en numeras facetas a través de acciones positivas “prestacionales” de las Administraciones Públicas, y para ello requiere de recursos financieros. En este sentido, la Unión Europea ha venido articulando instrumentos financieros destinados a cofinanciar en los Estados Miembros las intervenciones regionales, se trata de los denominados Fondos Estructurales en sus diversas variantes, como manifestación del principio de cohesión económica y social. La propia gestación de la Estrategia Europea de Empleo ha supuesto la introducción de reformas en la regulación de los Fondos Estructurales (FSE y FEDER) e incluso del BEI (Banco Europeo de Inversiones) al objeto de apoyar proyectos de implementación de la EEE. Los “Fondos” europeos se constituyeron con la finalidad de vencer los desequilibrios económicos y sociales existentes en el territorio de la UE. Dentro de ellos, el Fondo Social Europeo ha constituido un adecuado instrumento de financiación para las políticas nacionales de empleo.

El art. 162 TFUE, el Fondo Social Europeo (FSE) se crea para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales. La administración del FSE corresponde a la Comisión que, en dicha tarea, estará asistida por un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales (art. 163 TFUE).

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, los reglamentos de aplicación relativos al FSE (art. 164 TFUE). En el momento presente, rige el Reglamento (UE) n.º. 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º. 1081/2006 del Consejo.

El derogado Reglamento 1081/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo (por el que se deroga el Reglamento 1784/1999), vigente para el período 2007-2013, conforme a las disposiciones generales relativas a los “Fondos” (estructurales y de cohesión), establecía que el FSE apoyará acciones en el marco del objetivo de “convergencia” (para las regiones menos desarrolladas) y del objetivo “competitividad regional y empleo” (que trata de anticipar y promover los cambios económicos para hacer frente a los retos). En un plano más concreto, el FSE tenía por objetivos (art. 1.1 Reglamento 1081/2006) contribuir a “ejecutar las prioridades de la Comunidad por lo que respecta al refuerzo de la cohesión económica y social mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo”; para ello, “apoyará las políticas de los Estados miembros destinadas a alcanzar el pleno empleo y la calidad y la productividad en el trabajo, a promover la inclusión social, en particular, el acceso de las personas desfavorecidas al empleo, y a reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo”. En particular, el FSE “apoyará las acciones que se ajusten a las medidas adoptadas por los Estados miembros sobre la base de las directrices adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, tal como se han incorporado a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, y a las recomendaciones que las acompañan”. En la realización de dichas funciones, el FSE respaldará las prioridades de la Comunidad derivadas de la “necesidad de reforzar la cohesión social, aumentar la productividad y la competitividad, y propiciar el crecimiento económico y un desarrollo sostenible”; para ello, el FSE “atenderá a las prioridades y objetivos pertinentes de la Comunidad en materia de educación y formación, al incremento de la participación de las personas económicamente inactivas en el mercado de trabajo, a la lucha contra la exclusión social, en particular de grupos desfavorecidos, tales como las personas con discapacidades, al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación” (art. 2.2 Reglamento 1081/2006).

En la lógica de la realización de los objetivos de “convergencia” y de “competitividad regional y empleo”, el FSE apoya acciones en los Estados miembros encaminadas a dar respuesta a las prioridades siguientes: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios, con objeto de aumentar de esta manera la previsión y la gestión positiva del cambio económico; facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las que buscan trabajo; evitar el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes; apoyar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral; incrementar la participación en el mercado laboral;

potenciar la integración social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo; luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo; reforzar y ampliar el capital humano; promover las asociaciones. Por lo demás, en el marco del objetivo de “convergencia”, el FSE respalda las siguientes prioridades: más inversión en capital humano, con reformas en los sistemas de educación y formación, y una mayor participación en la educación y el aprendizaje permanente y en el desarrollo del potencial humano en el ámbito de investigación y la innovación; mejora de la capacidad y la eficacia institucionales, con objeto de contribuir a la buena gestión.

Por otra parte, los Estados miembros deberán cerciorarse de que las acciones apoyadas por el FSE sean coherentes con la Estrategia Europea de Empleo y contribuyan a las acciones emprendidas en virtud de ella; además los Estados miembros concentrarán la ayuda en la aplicación de las recomendaciones pertinentes sobre el empleo (art. 4.1 Reglamento 1081/2006). La ayuda del FSE en este ámbito se proyectará y aplicará al nivel territorial apropiado, teniendo en cuenta los niveles nacional, regional y local, con arreglo a los mecanismos institucionales propios de cada Estado miembro. Además, los Estados miembros garantizarán la participación de los interlocutores sociales y la oportuna consulta y participación de otros interesados, al nivel territorial apropiado, en lo que atañe a la preparación, la aplicación y el seguimiento de las ayudas del FSE (art. 5 Reglamento 1081/2006).

Toda la línea de intervención del FSE se enmarca en las disposiciones del Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión. La misión del Reglamento es reforzar la cohesión económica y social para impulsar en las regiones de la Unión Europea (UE) un desarrollo armónico, equilibrado y sostenible. La política de cohesión europea debe hacer frente a los desafíos que representan las disparidades económicas, sociales y territoriales, la aceleración de las reestructuraciones económicas y el envejecimiento de la población. La norma circunscribe el marco en el que se inscribe la política de cohesión (incluidas las directrices estratégicas comunitarias para la cohesión, el crecimiento y el empleo); los objetivos a los que deben contribuir los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión; los criterios para que los Estados miembros y las regiones puedan recibir subvenciones de los Fondos; los recursos financieros disponibles y los criterios que rigen su asignación; y fija los principios y las normas aplicables en materia de cooperación, programación, evaluación, gestión, seguimiento y control, partiendo del principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión.

Nótese que el objetivo de “convergencia” tiene por objeto acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Se destina a los Estados miembros y las regiones menos desarrollados. Los ámbitos de intervención serán el capital físico y humano, la innovación, la sociedad del conocimiento, la capacidad de adaptación a los cambios, el medio ambiente y la eficacia administrativa. Se financiará a través del Fondo Europeo de

Desarrollo Regional (FEDER), el FSE y el Fondo de Cohesión. Por su parte, el objetivo de “competitividad regional y empleo” trata de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones no incluidas en el grupo de regiones menos favorecidas. Este objetivo debe permitir anticipar los cambios económicos y sociales y fomentar la innovación, la iniciativa empresarial, la protección del medio ambiente, la accesibilidad, la capacidad de adaptación y el desarrollo de mercados de trabajo que favorezcan la integración. Se financiará a través del FEDER y del FSE. Finalmente, el objetivo de “cooperación territorial europea” pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional. Este objetivo se financiará a través del FEDER; se trata de hallar soluciones comunes en el sector del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes de pequeñas y medianas empresas (PYME), para las autoridades que se encuentren geográficamente próximas. La cooperación se centrará en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada de los recursos hídricos.

Corresponde al Consejo adoptar las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, donde se definen las prioridades y los objetivos de la política de cohesión. De este modo, contribuyen en la coherencia y en la eficacia de la aplicación de los Fondos Estructurales. Conforme a tales directrices, los Estados miembros adoptan un “marco estratégico nacional de referencia”, que sirve de base para la programación de las acciones financiadas por los Fondos, y que debe garantizar la coherencia de la actuación de los Fondos con las orientaciones estratégicas diseñadas en el ámbito de la Unión.

Ahora bien: el mismo análisis de las posibles iniciativas en materia de política social sitúa el problema de que las relaciones entre políticas económicas y políticas sociales en una dirección que subordinación de éstas a aquellas. Carácter subordinado que se refleja de modo harto expresivo cuando se establece que “*los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el art. 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del art. 121*” (art. 146.1 TFUE). Lo que, en puridad, poco se avendría a la idea armonizadora de racionalidades (económicas y sociales) declarada por el art. 151, último párrafo del TFUE.

De cualquier modo, es evidente que, aun con haberse aprobado (y entrado en vigor) la revisión del Sistema de los Tratados Europeos con este perfil (y que suponen que la política de empleo y el derecho del empleo está consagrado constitucionalmente en una “constitución social” en el marco europeo), no es por sí mismo suficiente. Los derechos no han de ser sólo proclamados en las constituciones, sino que se trataría también de que se predispongan políticas legislativas activas que lo realizan.

Llegamos así al vigente Reglamento (UE) n° 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, recogiendo las siguientes “misiones” en su art. 2:

1. El FSE promoverá unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorará el acceso al mercado laboral, fomentará la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitará su adaptación al cambio industrial y a los cambios de los sistemas de producción necesarios para garantizar un desarrollo sostenible, propiciará un elevado nivel de educación y formación para todos y apoyará la transición de la educación al empleo entre los jóvenes, luchará contra la pobreza, auspiciará la inclusión social y fomentará la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, contribuyendo de esta forma a dar respuesta a las prioridades de la Unión en materia de mejora de la cohesión económica, social y territorial.

2. El FSE cumplirá las misiones establecidas en el apartado 1 respaldando a los Estados miembros en la consecución de las prioridades y objetivos principales de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (“estrategia Europa 2020”) y permitiéndoles afrontar sus retos específicos por lo que respecta al logro de los objetivos de dicha estrategia. El FSE apoyará la concepción y aplicación de políticas y medidas en relación con sus misiones, teniendo en cuenta las Directrices Integradas pertinentes y las correspondientes recomendaciones específicas por país adoptadas de conformidad con el art. 121, apartado 2, y el art. 148, apartado 4, del TFUE y, cuando proceda, a escala nacional, los programas nacionales de reforma, así como otros informes y estrategias nacionales aplicables.

3. El FSE beneficiará a los ciudadanos y, especialmente, a las personas desfavorecidas, como los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, los inmigrantes, las minorías étnicas, las comunidades marginadas y las personas de cualquier edad que sufren pobreza y exclusión social. El FSE también prestará ayuda a trabajadores, a empresas, incluidos los agentes de la economía social, y a emprendedores, así como a sistemas y estructuras, con el fin de facilitar su adaptación a los nuevos retos, incluida una mayor adecuación de las cualificaciones profesionales, y fomentar una buena gobernanza, el progreso social y la aplicación de reformas, especialmente en el ámbito del empleo, la educación, la formación y las políticas sociales.

De conformidad con los objetivos temáticos fijados en el art. 9, párrafo primero, puntos 8, 9, 10 y 11, del Reglamento (UE) no 1303/2013, que se corresponden con las letras a), b), c) y d) del presente apartado, y de acuerdo con sus misiones, el FSE respaldará las siguientes prioridades de inversión (art. 3):

a) En relación con el objetivo temático “Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral”: i) el acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral; ii) la integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no

integrados en los sistemas de educación o formación, así como los *jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social* y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la *Garantía Juvenil*; iii) el trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras; iv) la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo; v) la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio; vi) el envejecimiento saludable y activo; vii) la modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional, así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.

b) En relación con el objetivo temático “Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación”: i) la inclusión activa, también con vistas a promover la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo; ii) la integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní; iii) la lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades; iv) el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general; v) el fomento del emprendimiento social y de la integración profesional en las empresas sociales, así como de la economía social y solidaria, a fin de facilitar el acceso al empleo; vi) las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales.

c) En relación con el objetivo temático “Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente”³⁸: i) la reducción y la prevención del abandono escolar temprano y el fomento de la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de buena calidad, incluidos los itinerarios de aprendizaje formales, no formales e informales encaminados a permitir la reintegración en el proceso de educación y formación; ii) la mejora de la calidad, la eficacia y la accesibilidad de la educación superior y ciclos equivalentes con el fin de mejorar la participación y el nivel de instrucción, especialmente para los grupos desfavorecidos; iii) la mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en estructuras formales, no formales e informales y de los conocimientos, las competencias profesionales y las capacidades de los trabajadores, así como la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles, también a través de la orientación profesional y la convalidación de las competencias

³⁸ Consúltese VILLALBA SÁNCHEZ, A.: *El Derecho a recibir formación de la empresa para una transición digital justa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2024; MONEREO PÉREZ, J.L., y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pp. 91-132. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8292667>

adquiridas; iv) la mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación, facilitando la transición de la educación al empleo y reforzando los sistemas de enseñanza y formación profesional, así como su calidad, también a través de mecanismos de anticipación de las necesidades en materia de competencias, la adaptación de los programas de estudios y la creación y el desarrollo de sistemas de aprendizaje en un entorno laboral, incluidos los sistemas de formación dual y los programas de prácticas.

d) En relación con el objetivo temático “Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública”: i) la inversión en capacidad institucional y en eficacia de las administraciones y servicios públicos a escala nacional, regional y local, con el fin de introducir reformas y mejoras en la reglamentación y la gestión. Esta prioridad en materia de inversión es aplicable únicamente en los Estados miembros que puedan optar a una ayuda del Fondo de Cohesión o en los Estados miembros que tengan una o más regiones NUTS de nivel 2 contempladas en el art. 90, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) n° 1303/2013; ii) el desarrollo de capacidades de todos los agentes competentes en materia de educación, aprendizaje permanente, formación y empleo y políticas sociales, también a través de pactos territoriales y sectoriales para introducir reformas a nivel nacional, regional y local.

2. Mediante las prioridades en materia de inversión enumeradas en el apartado 1, el FSE contribuirá también a lograr los demás objetivos temáticos que figuran en el art. 9, párrafo primero, del Reglamento (UE) n° 1303/2013: a) apoyando el cambio a una economía de baja emisión de carbono, adaptada al cambio climático, que haga un uso eficaz de los recursos y sea medioambientalmente sostenible mediante la mejora de los sistemas de educación y formación que se precisan para la adaptación de las capacidades y cualificaciones necesarias, la mejora de las competencias profesionales y la creación de nuevos puestos de trabajo en sectores relacionados con el medio ambiente y la energía; b) mejorando la accesibilidad y el uso y calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación mediante la alfabetización digital y el aprendizaje virtual, y las inversiones en el ámbito de la inclusión electrónica, de las competencias digitales y de las competencias empresariales afines; c) mejorando la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación mediante el desarrollo de estudios de postgrado y competencias empresariales, la formación de investigadores, las actividades en red y las asociaciones entre instituciones de enseñanza superior, centros tecnológicos y de investigación y empresas; d) mejorando la competitividad y la sostenibilidad a largo plazo de las pequeñas y medianas empresas mediante el fomento de su adaptabilidad y la de los empresarios y trabajadores e invirtiendo más en capital humano, así como apoyando a los centros de enseñanza y formación profesional con una orientación práctica.

2.2. La garantía juvenil como respuesta europea de apoyo al empleo juvenil

La respuesta europea de apoyo al empleo juvenil pasa, al igual que lo fue en el año 2013³⁹, por el desarrollo de la Garantía Juvenil⁴⁰. Este programa se crea con la voluntad de amparar al mayor número de personas jóvenes, para lo cual se ofrecen ayudas financieras destinadas a mitigar los efectos cambiantes del mercado de trabajo, buscando así recuperar el empleo juvenil.

Por su parte, en España se ha aprobado el “Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”, que mantiene los elementos característicos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil de 2014, aunque incorpora nuevos contenidos y cambios en los puntos del anterior programa que se mostraron insuficientes.

Finalmente, en el año 2024, se ha puesto en marcha la operación “ruta” dirigida a todos aquellos jóvenes españoles inscritos en el sistema de garantía juvenil. La Operación ‘La Ruta’, cofinanciada por el Fondo Social Europeo en el marco del programa FSE+ de Empleo Juvenil para el periodo 2024-2029, integra medidas para el empleo y el emprendimiento para facilitar la transición del ámbito educativo al laboral, fomentar la cualificación en empleos verdes y competencias digitales, impulsar el emprendimiento en economía social y solidaria y fomentar el empleo digno con un impacto en la mejora de la empleabilidad y acceso al empleo de 4500 jóvenes en el período de ejecución 2024-2029.

A través de una perspectiva feminista interseccional pretende contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres, favoreciendo la incorporación de jóvenes al empleo y reduciendo la segregación vertical y horizontal, contribuyendo a la eliminación de estereotipos de género en el mercado de trabajo, educación y formación, facilitando la conciliación, la corresponsabilidad y promoviendo entornos laborales seguros e igualitarios.

El programa incluye un catálogo de siete medidas u objetivos a conseguir⁴¹:

³⁹ Véase la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01) publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea a fecha de 26 de abril de 2013. España aprobó en 2014 el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y amplió la edad de participación hasta 30 años. Véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L., y LÓPEZ INSUA, B.M.: *El sistema de garantías sociales de la juventud. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024, pp. 44 y sigs.

⁴⁰ Todos los países de la UE se han comprometido a aplicar la Garantía Juvenil reforzada siguiendo la RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01). La Recomendación se basa en una propuesta de la Comisión que forma parte del paquete de apoyo al empleo juvenil. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”, Bruselas, 1/7/2020 COM(2020) 276 final.

⁴¹ <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia?folder=/SEPE/2024/julio/&detalle=comienzo-operacion-la-ruta-dirigida-jovenes-inscritos-en-garantia-juvenil>

- Promover la activación y la mejora de la empleabilidad de jóvenes de 16 a 29 años, beneficiarios/as de Garantía Juvenil, mediante el desarrollo de itinerarios personalizados de inclusión activa y talleres formativos dirigidos al desarrollo de *soft skills* para el emprendimiento, intraemprendimiento y el empleo.
- Apoyo y asesoramiento en el desarrollo de planes de empresa, fomentando la cultura emprendedora, la economía circular y los valores de la economía social y solidaria entre la juventud.
- Impulsar la capacitación en empleos verdes y el desarrollo de competencias digitales en la población joven, para fomentar el empleo y el emprendimiento sostenible y reducir la brecha digital.
- Facilitar la movilidad geográfica de la juventud, especialmente de jóvenes en situación de vulnerabilidad social, posibilitando el acceso a un mayor número de oportunidades de empleo y de emprendimiento y de mejor calidad.
- Sensibilización a empresas y establecimiento de alianzas. Se llevarán a cabo acciones de prospección, sensibilización a empresas e intermediación laboral, fomentando el empleo decente y promoviendo la integración de políticas de igualdad, diversidad e inclusión en el tejido empresarial.
- La intervención con empresas desde un enfoque de Derechos Humanos, que faciliten el acceso al empleo de la población juvenil más desfavorecida y que promuevan la implementación de medidas de Responsabilidad Social Corporativa por parte del tejido empresarial del territorio.
- Mentorías a jóvenes por parte de personas emprendedoras y de empresas.
- Actualmente, la problemática del empleo juvenil constituye uno de los temas que más preocupan al colectivo comunitario, el cual se sitúa en un 17,1 %. Es por ello que ocupa un lugar prioritario dentro del propio plan de trabajo de la Comisión Europea⁴², habiéndose así diseñado una serie de estrategias que buscan actuar a modo de plan de choque contra el desempleo, tratando además de favorecer la creación de empresas y la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo⁴³.
- Procurando hacer justicia a ese ambicioso objetivo, ya en el año 2010 se aprobó en la Unión Europea (UE) la “*Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” (ISI)⁴⁴. En este relevante

⁴² Ver Carta del Presidente Herman Van Rompuy a los miembros del Consejo Europeo sobre el Empleo Juvenil.

⁴³ SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Noticias Breves*, Julio del 2013, p. 1.

⁴⁴ Publicado en Bruselas a 3 de marzo del 2010, COM (2010) 2020 final.

documento, la Comisión propone a la UE una serie de pautas a largo plazo (a realizar durante el periodo 2014-2020) para hacer guiar los procesos y objetivos a conseguir por cada uno de los estados miembros⁴⁵, entre los cuales se encuentra: el empleo, la educación y la lucha contra la pobreza⁴⁶. Se trata, por tanto, de un ideal perfectamente alcanzable, pero que si bien requiere de la participación de todos los estados miembros, agentes sociales e instituciones europeas para obtener ese triunfo.

- La alarmante e inaceptable cifra de jóvenes⁴⁷ desempleados debe paliarse gracias al establecimiento tanto a escala nacional, como regional de la UE de un catálogo de iniciativas comunitarias, entre las que destacan: 1) “Juventud en movimiento”⁴⁸ (de 15 de septiembre de 2010); 2) “Unión por la innovación”⁴⁹ (publicado el 6 de octubre de 2010); 3) “Agenda de nuevas

⁴⁵ Los objetivos que marca el ISI son representativos de las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, pero no son exhaustivos, pues precisan de una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos. Véase páginas 5 y 6 del texto publicado por la Comisión Europea.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>)

Entre las siete iniciativas que propone la Comisión destacan en materia de empleo juvenil las siguientes: 1) “Unión por la innovación”; 2) “Juventud en movimiento”; 3) “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y 4) “La plataforma europea contra la pobreza”. Para poder hacer llegar esta información, en la UE se adoptarán directrices y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo la Comisión hacer propuestas para orientar la acción y promover las iniciativas comunitarias.

⁴⁶ En esta Estrategia ISI la UE define el lugar que quiere ocupar en 2020, para ello se fija como reto a conseguir para entonces: 1) un incremento del 75 % del empleo entre la población de entre 20 a 64 años, mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores, y una integración de los inmigrantes en la población activa; 2) el porcentaje de abandono escolar debe ser inferior al 10 %; y 3) se pretende que al menos el 40 % de la generación más joven haya cubierto su nivel de estudios universitarios o de Formación Profesional (FP). Véase en este sentido “la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” de 23 de noviembre de 2010.

⁴⁷ Según la definición que ofrecen las Naciones Unidas de “juventud”, ésta comprende desde los 15 a los 24 años de edad. Sin embargo en la práctica, la definición operativa de gente joven varía ampliamente de un país a otro, dependiendo de factores culturales, institucionales y políticos. O’HIGGINS, N.: *Desempleo juvenil y políticas de empleo. Una perspectiva global*, Madrid, Colección Informes OIT núm. 54, 2001, p. 11.

⁴⁸ En líneas generales se busca aquí: 1) mejorar los programas de movilidad, universidad e investigación (como Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus y Marie Curie) y ligarlos a los programas y recursos nacionales; 2) modernizar la educación superior, incluyendo la evaluación comparativa de los resultados de las universidades y de los sistemas educativos en un contexto general; 3) explorar nuevas formas de promover el espíritu emprendedor mediante programas de movilidad para jóvenes profesionales; 4) promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal; y 5) lanzar un Marco de Empleo de los Jóvenes que subraye las políticas destinadas a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones de 15 de septiembre de 2010 -Juventud en movimiento- Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenibles e integrador en la UE, COM (2010) 477 final.

⁴⁹ Entre sus objetivos llama muy especialmente la atención: a) la racionalización de los mecanismos administrativos para facilitar el acceso a la financiación por parte de las PYMES, mejorando el entorno empresarial mediante contrataciones públicas que incentiven la innovación; b) la promoción de la cooperación de conocimientos y reforzar los vínculos entre educación, empresa, investigación e

cualificaciones y empleos”⁵⁰ (23 de noviembre de 2010); 4) “Oportunidades para la juventud”⁵¹ (20 de diciembre de 2011) y 5) el Programa “ALMA” o Erasmus Laboral (24 de septiembre de 2021)⁵².

- Todas estas declaraciones de buenas intenciones deberán estar plenamente interconectadas para garantizar que los jóvenes adquieran la formación necesaria que demanda el mercado, facilitando además su inserción laboral. Siendo, a tal fin, imprescindible que los Estados amplíen la inversión pública destinada a educación y formación, dirigiéndose de forma adecuada para lograr la máxima rentabilidad⁵³. No obstante, para que puedan ponerse en marcha estos programas la Comisión reclama que el Consejo de Europa apoye este inicial plan marco. Se espera pues que éste último concrete, a la mayor brevedad posible, los detalles de la Estrategia incluyendo las directrices integradas y los objetivos nacionales.
- La respuesta del Consejo de Europa se hace esperar, llegando finalmente a ver la luz en la cumbre de 27 y 28 de junio de 2013. Efectivamente, tal y como reconoce abiertamente el Consejo, la lucha contra el desempleo juvenil debe ocupar un papel prioritario en el programa a desarrollar por la UE. Se trata de un problema que afecta con especial intensidad a millones de jóvenes en la Eurozona y que está causando gravísimas repercusiones en el desarrollo de estas generaciones⁵⁴, por no hablar de las consecuencias que a largo plazo va tener en el campo de la Seguridad Social (empobrecimiento y debilitamiento de las prestaciones, alargamiento de la edad de jubilación,

innovación; y c) del espíritu emprendedor por medio del apoyo a jóvenes empresas innovadoras. Ver el documento: Una “Unión por la innovación”: convertir las ideas en empleo, crecimiento ecológico y progreso social, publicado en Bruselas, IP/10/1288.

⁵⁰ Se desea aquí modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones -Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo- publicada en Estrasburgo, COM (2010) 682 final.

⁵¹ Básicamente persigue: 1) facilitar el desarrollo de capacidades y apoyar la transición de la educación al trabajo; b) apoyar la movilidad en el mercado laboral, y 3) reforzar la aplicación de políticas en el marco. Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones sobre la “Iniciativa de oportunidades para la juventud”, publicado en Bruselas a fecha de 20 de diciembre de 2011, COM(2011) 933 final.

⁵² Este programa se dirige a aquellos jóvenes que no tiene ni experiencia laboral, ni formación académica. La finalidad es fomentar el intercambio universitario en los distintos Estados miembro. Se busca así que los jóvenes puedan adquirir una experiencia laboral, creen vínculos y forjen su propia identidad europea a través del intercambio. Este programa comenzará a principios del año 2022, coincidiendo así con el año Europeo de la Juventud.

⁵³ HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo”... op.cit., pp. 283 y 284.

⁵⁴ Cuanta más tarde es la incorporación al mercado de trabajo, más se retrasa la proyección de un futuro plan de vida familiar, debiendo los jóvenes convivir con sus progenitores hasta que consigan un empleo estable que les permita vivir dignamente y de forma independiente. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral...* op.cit., p. 116.

disminución de los niveles de cotización a causa de la rotación en el empleo a tiempo parcial y/o temporal y el disfrute del subsidio por desempleo... etcétera).

- Principalmente, el enfoque global de choque contra el desempleo juvenil se sustenta en las siguientes medidas: 1) aceleración de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (hasta un total de 6000 millones de euros) y concentración del esfuerzo al comienzo del periodo 2014⁵⁵; 2) aceleración en la ejecución de la Garantía Juvenil; 3) aumento de la movilidad juvenil⁵⁶; y 4) participación de los interlocutores sociales.
- Con vistas a lograr los mejores resultados, la UE pone a disposición de aquellos Estados con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 % (entre los que se encuentra España, Portugal, Grecia, Italia, Francia y Eslovenia) los fondos comunitarios (especialmente los del FSE y otros instrumentos de cohesión provenientes de la reprogramación de fondos estructurales sin gastar) destinados a la creación de empleo, formación profesional y prevención del abandono escolar, reforzando así la iniciativa sobre el Empleo juvenil (2014-2020)⁵⁷. Los Estados miembros que sean beneficiarios de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro de los jóvenes, en particular, mediante la aplicación de la “Garantía Juvenil”⁵⁸. De este modo, se evitará que ningún joven de hasta 25 años se

⁵⁵ Este plan de estar preparado para su puesta en funcionamiento en enero de 2014, debiendo ejecutarse entre 2014 y 2015, en lugar de distribuirlo entre el periodo 2014 a 2020 tal y como preveía la Estrategia Europa 2020 (ISI).

⁵⁶ Se está trabajando para impulsar la movilidad de los jóvenes solicitantes de empleo, por medio del refuerzo del programa “tu primer trabajo EURES” (*your first EURES job*). Para lo cual los Estados miembros podrán hacer uso de parte de las asignaciones que destine el Fondo Social Europeo (FSE) para el apoyo de los regímenes de movilidad transfronteriza. En este sentido, y de igual modo, el programa “Erasmus+”, deberá estar plenamente operativo a partir de enero del 2014.

⁵⁷ De los 6000 millones de euros que la UE destina para la lucha contra el desempleo juvenil, España recibirá: a) 918 millones de euros, procedentes de la partida presupuestaria específica para Empleo juvenil y b) 932 millones de euros, procedentes del FSE.

⁵⁸ A este respecto, debe tenerse en cuenta la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2013, sobre la “Garantía Juvenil” (2012/2901(RSP) (DOUE C 440, 30-12-15). En este interesante documento, el Parlamento Europeo considera que, a pesar de todos los esfuerzos legislativos, no se ha alcanzado una aplicación eficaz de los sistemas de garantía juvenil. Por esa razón, el Parlamento Europeo insto a que: 1) Se lleve a cabo la iniciativa de la Comisión de proponer una Recomendación del Consejo sobre sistemas de Garantía Juvenil; 2) Pide a los Ministros de Empleo y Asuntos Sociales de los Estados miembros a que pongan en marcha un sistema de Garantía Juvenil que permita asegurar que todos los ciudadanos y residentes legales de la Unión de hasta 25 años, así como los jóvenes menores de 30 años que se hayan graduado recientemente, reciban una buena oferta de empleo, educación continua o formación de aprendiz en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal; 3) Al hilo de lo anterior, el Parlamento Europeo considera que, en este contexto, en primer lugar ha de ofrecerse a todos los jóvenes una evaluación personalizada de sus necesidades, seguida posteriormente de servicios diseñados a su medida. Para lo cual resultará indispensable una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, así como, a escala nacional, entre los agentes sociales (sectoriales), las autoridades locales y regionales, los servicios de empleo públicos y privados y los centros regionales y locales de educación y formación; 4) Acoge con satisfacción la sugerencia

quede más de cuatro meses sin trabajo, formación o periodo de prácticas⁵⁹. Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuirá también en la lucha contra el desempleo a través de su iniciativa “Trabajo para jóvenes” y su programa “Inversión en la Capacitación”.

- Destaca la puesta en marcha de un nuevo “Plan de Inversiones” para fomentar el crecimiento y el empleo gracias al apoyo financiero de las PYME. Y es que, resulta fundamental potenciar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia⁶⁰.
- A finales del año 2016, la Comisión Europea vuelve a insistir en la necesidad de paliar y frenar el alto desempleo juvenil, para lo cual encomienda al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, así como al Comité de las regiones a que se invierta en la juventud (COM(2016) 940 final)⁶¹: “No solo debemos invertir en la mejora de las condiciones en el extranjero, sino también en la respuesta a las crisis humanitarias en nuestro territorio. Y, por encima de todo, tenemos que invertir en nuestros jóvenes. No puedo aceptar ni aceptaré que Europa sea y siga siendo el continente del desempleo juvenil. No puedo aceptar ni aceptaré que la generación del milenio, o «generación Y», se convierta en la primera generación en 70 años que sea más pobre que sus padres. Por supuesto, esta es una tarea que corresponde principalmente a los gobiernos nacionales, pero la Unión Europea puede apoyar sus esfuerzos”.
- Gracias a este proyecto se trata de ofrecer a la juventud salidas para la búsqueda de su primer empleo. A través del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo de desarrollo regional y el Banco Europeo de inversiones, el colectivo comunitario pone a disposición sus recursos económicos específicos. No obstante, la UE presta también su apoyo a los distintos Estados miembros, responsables directos del desarrollo de las medidas de política activa de empleo, a través de la elaboración de una serie de políticas y acciones que se centran en los siguientes puntos: a) la lucha contra el desempleo juvenil, b) el desarrollo de capacidades, competencias y la integración en el mercado laboral, c) ofrecer

de la Comisión de desarrollar, a través de un «Comité de Empleo», una supervisión multilateral de la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil y, finalmente, 5) pide a los Estados miembros que reformen, en particular, las normas en materia de educación y formación aplicables a los jóvenes, para aumentar de forma significativa sus oportunidades de empleo y de vida.

⁵⁹ En aras de acceder a estos fondos de financiación, el Gobierno español ha enviado a la Comisión Europea, en diciembre de 2013, el “Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España”. En este documento se recogen, entre otros, los mecanismos de instrumentación de la “Garantía Juvenil” en nuestro país a través de las medidas de mejora de la intermediación, la empleabilidad, el emprendimiento y la contratación.

⁶⁰ Véase las conclusiones del Consejo de Europa de 27 y 28 de junio del 2013 (EUCO 104/2/13 REV 2), pp. 3 a 5.

⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0940&rid=19>

oportunidades transfronterizas y aumentar la participación de los jóvenes y d) mejorar de oportunidades a través de la educación y la formación.

- Ya en el marco del Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas, la Unión Europea ofrece asesoramiento político y orientación a los Estados miembros para la promoción de las reformas estructurales que faciliten la integración de los jóvenes en el mundo laboral. Los ámbitos clave, con arreglo al Semestre Europeo 2016, han sido las políticas activas del mercado laboral, el abandono escolar prematuro, la mejora del acceso a la educación y a la formación de los colectivos vulnerables, la adecuación de la educación a las necesidades del mercado laboral, el aprendizaje en el trabajo y la formación de aprendices⁶², y el apoyo específico a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. La ayuda financiera prestada por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos está en consonancia con esta orientación política.
- Para alcanzar el progreso y frenar las altas tasas de desempleo juvenil se necesita de una financiación para el sistema de “Garantía juvenil”. En ese sentido, el Fondo Social Europeo (en adelante FSE) se erige en la más importante fuente de financiación de la UE para hacer realidad la Garantía Juvenil, al aportar más de 10.000 millones de euros cada año en el período 2014-2020. Para ello es importante que los Estados miembros dediquen un porcentaje significativo de sus dotaciones del Fondo Social Europeo para el período 2014-2020 a la implantación de la «Garantía Juvenil».
- Para complementar la ayuda financiera de la UE disponible para aquellas regiones en donde la población sufre más de desempleo juvenil e inactividad, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron crear una Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ). El apoyo de la IJE se concentrará en las regiones que experimentan tasas de desempleo juvenil superior al 25 % y en los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman (los «ni-ni»). Con ello se garantizará que, en las zonas de Europa en los que los retos son más acuciantes el nivel de ayuda por joven sea suficiente para establecer una diferencia real.
- La Iniciativa de Empleo Juvenil comprende 3000 millones de euros de una nueva línea específica del presupuesto de la UE dedicada al empleo juvenil, acompañado de, al menos, 3000 millones de euros procedentes de las dotaciones nacionales del Fondo Social Europeo. De este modo, se

⁶² A este respecto, en 2017 se puso en marcha un servicio de apoyo a la formación de aprendices. La demanda de aprendices se basa en el exitoso modelo de aprendizaje comparativo de los servicios públicos de empleo, el cual busca ayudar a los países a crear o reformar sus sistemas de formación de aprendices. Este servicio de apoyo refuerza así el intercambio de conocimientos, la cooperación y el aprendizaje entre iguales en la formación de aprendices mediante la definición de buenas prácticas, y fortalecerá el aprendizaje mutuo. Se hace especial hincapié en la movilización de actores para la realización de acciones concretas a nivel nacional, regional y local.

amplificará el apoyo prestado por el Fondo Social Europeo a la implantación de la Garantía Juvenil, gracias a la financiación de actividades que ayudan directamente a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman (los «ni-ni»), como puestos de trabajo, prácticas profesionales y de aprendizaje, apoyo a la puesta en marcha de empresas... etc. La Iniciativa de Empleo Juvenil se programa en el marco del FSE para el período 2014-2020, siendo los Estados miembros los responsables de completar la Iniciativa de Empleo Juvenil con inversiones adicionales nacionales y del FSE en reformas estructurales para modernizar los servicios sociales, educativos y de empleo de las personas jóvenes, mediante la mejora del acceso y la calidad de la educación y de las relaciones con las demandas del mercado laboral.

- Gracias a la “Garantía Juvenil” se han puesto en marcha toda una serie de reformas estructurales que han abierto las puertas a que los jóvenes se integren en el mercado laboral. Es por ello que, justo antes de la pandemia del COVID-19, los índices de desempleo juvenil se hayan reducido considerablemente.
- La crisis sanitaria -convertida también rápidamente en “crisis social” y de “empleo”- protagonizada por el coronavirus ha afectado, de manera desproporcionada, a los jóvenes. De ahí que la UE haya instado a que se refuerce la “Garantía Juvenil” para así intensificar el amplio apoyo al empleo ya disponible para los jóvenes en la UE, lo cual exige ampliar la franja de edad de los 25 años a los 29 años. Se busca atender a los millones de jóvenes en riesgo de desempleo que no consiguen entrar en el mercado laboral actual, sin perder de vista a aquellos a los que es más difícil llegar y que a veces han debido afrontar desde hace años numerosos obstáculos. La Garantía Juvenil reforzada consigue todo esto gracias a enfoques individualizados y a medida, ofreciendo a los jóvenes los niveles adecuados de orientación y ayudándoles a encontrar cursos intensivos de formación que mejoren sus capacidades. Asimismo, se tiene en cuenta la situación en el mercado laboral local dadas las consecuencias del COVID-19, pero también se reconocen las oportunidades que ofrece la aceleración de las transiciones digitales y ecológicas.
- A través de la Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 se elabora una propuesta que busca reforzar el compromiso de todos los Estados a fin de que los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices y periodos de prácticas. A este respecto, la Comisión Europea elabora - a fecha de 1 de julio de 2020- una propuesta de mejora que forma parte del paquete de apoyo al empleo juvenil. La propuesta “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación” (COM (2020) 276 final)” intensifica la prevención del desempleo y la inactividad de los jóvenes mediante un mejor seguimiento y sistemas de alerta temprana y mejora

la calidad de las ofertas vinculándolas a los marcos de calidad creados recientemente.

- En concreto⁶³: “La propuesta aborda activamente los estereotipos de género, raciales y étnicos, al tiempo que apoya la diversidad y la inclusión, incluso para los jóvenes con discapacidad. Afortunadamente, muchos jóvenes solo están sin empleo, sin educación y sin formación por poco tiempo. Sin desventajas subyacentes que los detengan individualmente, pueden superar los reveses debidos a bloqueos o ciclos económicos con relativa rapidez. Pero la crisis no debería hacernos perder de vista a los más difíciles de alcanzar, que necesitarán un apoyo intensivo, a menudo personalizado. De hecho, algunos jóvenes corren el riesgo de quedarse sin empleo, educación o formación durante un período más largo, especialmente los que pertenecen a los grupos más vulnerables de nuestras sociedades con importantes obstáculos para la integración en el mercado laboral incluso en el mejor de los tiempos. La propuesta de hoy atiende a todos, asegurándose de que nadie esté sin empleo, educación o capacitación durante más de cuatro meses al proponer enfoques más individualizados y específicos. También subraya la importancia de las asociaciones, por ejemplo, con empleadores para asesorar sobre la naturaleza cambiante del trabajo, o con servicios sociales de apoyo para ayudar a los jóvenes desfavorecidos a retomar el rumbo de varias otras formas.
- La propuesta de hoy también ayuda a acelerar las tan necesarias transiciones digitales y ecológicas, reconociendo tanto las oportunidades como las incertidumbres que las acompañan. Lo hace también evaluando y mejorando las habilidades y competencias necesarias para encontrar un trabajo en un mercado laboral en constante cambio. Ningún joven debe ingresar al mercado laboral sin al menos habilidades digitales básicas, y la propuesta prevé capacitaciones preparatorias breves y prácticas, relacionadas con las necesidades específicas de habilidades de un joven. Los cursos intensivos, los cursos abiertos en línea o los campamentos de entrenamiento pueden mejorar, en particular, las habilidades digitales de los jóvenes y las necesarias para la transición verde, pero también las habilidades empresariales y de gestión profesional. Esto está respaldado además por la Agenda Europea de Competencias para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia⁶⁴.

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594047420340&uri=CELEX%3A52020DC0276>

⁶⁴ *In extenso*, VV. AA.: *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del Siglo XXI*, MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M. y PERÁN QUESADA, S. (Dirs.), ORTEGA LOZANO, P. y RUFÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Coords.), Granada, Comares, 2021.

- Las operaciones prioritarias para las que se puede movilizar el presupuesto de la UE incluyen sesiones de formación de corta duración, sistemas de cartografía reforzados, sistemas de alerta temprana y capacidades de seguimiento.
- La propuesta proporciona un marco de acción. Las mejores prácticas existen en toda Europa. El empleo juvenil se ha convertido en una prioridad clave en el presupuesto de la UE. Ha llegado el momento de que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos, integren las lecciones aprendidas y movilicen la financiación de la UE”.
- Las propuestas de Recomendaciones del Consejo sobre “Un puente hacia el empleo - refuerzo de la Garantía Juvenil” y sobre “Educación y formación profesionales para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia” proporcionan así los marcos necesarios para que los Estados miembros operen, rápidamente, medidas a favor del empleo juvenil. El presupuesto de la UE se pone a disposición de los Estados miembros para tal fin. Empero, se precisa que los Estados europeos aprueben ambas propuestas para así beneficiarse de todo el potencial presupuestario de la Unión. Y es que, ahora es el momento de invertir en los jóvenes y ayudarles a convertirse en la fuerza impulsora de la economía digital.
- Actualmente, la problemática del empleo juvenil constituye uno de los temas que más preocupan al colectivo comunitario, el cual se sitúa en un 17,1 %. Es por ello que ocupe un lugar prioritario dentro del propio plan de trabajo de la Comisión Europea⁶⁵, habiéndose así diseñado una serie de estrategias que buscan actuar a modo de plan de choque contra el desempleo, tratando además de favorecer la creación de empresas y la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo⁶⁶.
- Procurando hacer justicia a ese ambicioso objetivo, ya en el año 2010 se aprobó en la Unión Europea (UE) la “*Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” (ISI)⁶⁷. En este relevante documento, la Comisión propone a la UE una serie de pautas a largo plazo (a realizar durante el periodo 2014-2020) para hacer guiar los procesos y objetivos a conseguir por cada uno de los estados miembros⁶⁸, entre los

⁶⁵ Ver Carta del Presidente Herman Van Rompuy a los miembros del Consejo Europeo sobre el Empleo Juvenil.

⁶⁶ SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Noticias Breves*, Julio del 2013, p. 1.

⁶⁷ Publicado en Bruselas a 3 de marzo del 2010, COM (2010) 2020 final.

⁶⁸ Los objetivos que marca el ISI son representativos de las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, pero no son exhaustivos, pues precisan de una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos. Véase páginas 5 y 6 del texto publicado por la Comisión Europea

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>)

cuales se encuentra: el empleo, la educación y la lucha contra la pobreza⁶⁹. Se trata, por tanto, de un ideal perfectamente alcanzable, pero que si bien requiere de la participación de todos los estados miembros, agentes sociales e instituciones europeas para obtener ese triunfo.

- La alarmante e inaceptable cifra de jóvenes⁷⁰ desempleados debe paliarse gracias al establecimiento tanto a escala nacional, como regional de la UE de un catálogo de iniciativas comunitarias, entre las que destacan: 1) “Juventud en movimiento”⁷¹ (de 15 de septiembre de 2010); 2) “Unión por la innovación”⁷² (publicado el 6 de octubre de 2010); 3) “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”⁷³ (23 de noviembre de 2010); 4) “Oportunidades

Entre las siete iniciativas que propone la Comisión destacan en materia de empleo juvenil las siguientes: 1) “Unión por la innovación”; 2) “Juventud en movimiento”; 3) “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y 4) “La plataforma europea contra la pobreza”. Para poder hacer llegar esta información, en la UE se adoptarán directrices y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo la Comisión hacer propuestas para orientar la acción y promover las iniciativas comunitarias.

⁶⁹ En esta Estrategia ISI la UE define el lugar que quiere ocupar en 2020, para ello se fija como reto a conseguir para entonces: 1) un incremento del 75 % del empleo entre la población de entre 20 a 64 años, mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores, y una integración de los inmigrantes en la población activa; 2) el porcentaje de abandono escolar debe ser inferior al 10 %; y 3) se pretende que al menos el 40 % de la generación más joven haya cubierto su nivel de estudios universitarios o de Formación Profesional (FP). Véase en este sentido “la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” de 23 de noviembre de 2010.

⁷⁰ Según la definición que ofrecen las Naciones Unidas de “juventud”, ésta comprende desde los 15 a los 24 años de edad. Sin embargo en la práctica, la definición operativa de gente joven varía ampliamente de un país a otro, dependiendo de factores culturales, institucionales y políticos. O’HIGGINS, N.: *Desempleo juvenil y políticas de empleo. Una perspectiva global*, Madrid, Colección Informes OIT núm. 54, 2001, p. 11.

⁷¹ En líneas generales se busca aquí: 1) mejorar los programas de movilidad, universidad e investigación (como Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus y Marie Curie) y ligarlos a los programas y recursos nacionales; 2) modernizar la educación superior, incluyendo la evaluación comparativa de los resultados de las universidades y de los sistemas educativos en un contexto general; 3) explorar nuevas formas de promover el espíritu emprendedor mediante programas de movilidad para jóvenes profesionales; 4) promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal; y 5) lanzar un Marco de Empleo de los Jóvenes que subraye las políticas destinadas a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones de 15 de septiembre de 2010 -Juventud en movimiento- Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenibles e integrador en la UE, COM (2010) 477 final.

⁷² Entre sus objetivos llama muy especialmente la atención: a) la racionalización de los mecanismos administrativos para facilitar el acceso a la financiación por parte de las PYMES, mejorando el entorno empresarial mediante contrataciones públicas que incentiven la innovación; b) la promoción de la cooperación de conocimientos y reforzar los vínculos entre educación, empresa, investigación e innovación; y c) del espíritu emprendedor por medio del apoyo a jóvenes empresas innovadoras. Ver el documento: Una “Unión por la innovación”: convertir las ideas en empleo, crecimiento ecológico y progreso social, publicado en Bruselas, IP/10/1288.

⁷³ Se desea aquí modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social

para la juventud”⁷⁴ (20 de diciembre de 2011) y 5) el Programa “ALMA” o Erasmus Laboral (24 de septiembre de 2021)⁷⁵.

- Todas estas declaraciones de buenas intenciones deberán estar plenamente interconectadas para garantizar que los jóvenes adquieran la formación necesaria que demanda el mercado, facilitando además su inserción laboral. Siendo, a tal fin, imprescindible que los Estados amplíen la inversión pública destinada a educación y formación, dirigiéndose de forma adecuada para lograr la máxima rentabilidad⁷⁶. No obstante, para que puedan ponerse en marcha estos programas la Comisión reclama que el Consejo de Europa apoye este inicial plan marco. Se espera pues que éste último concrete, a la mayor brevedad posible, los detalles de la Estrategia incluyendo las directrices integradas y los objetivos nacionales.
- La respuesta del Consejo de Europa se hace esperar, llegando finalmente a ver la luz en la cumbre de 27 y 28 de junio de 2013. Efectivamente, tal y como reconoce abiertamente el Consejo, la lucha contra el desempleo juvenil debe ocupar un papel prioritario en el programa a desarrollar por la UE. Se trata de un problema que afecta con especial intensidad a millones de jóvenes en la Eurozona y que está causando gravísimas repercusiones en el desarrollo de estas generaciones⁷⁷, por no hablar de las consecuencias que a largo plazo va tener en el campo de la Seguridad Social (empobrecimiento y debilitamiento de las prestaciones, alargamiento de la edad de jubilación, disminución de los niveles de cotización a causa de la rotación en el empleo a tiempo parcial y/o temporal y el disfrute del subsidio por desempleo... etcétera).
- Principalmente, el enfoque global de choque contra el desempleo juvenil se sustenta en las siguientes medidas: 1) aceleración de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (hasta un total de 6000 millones de euros) y concentración

Europeo, y al Comités de las Regiones -Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo- publicada en Estrasburgo, COM (2010) 682 final.

⁷⁴ Básicamente persigue: 1) facilitar el desarrollo de capacidades y apoyar la transición de la educación al trabajo; b) apoyar la movilidad en el mercado laboral, y 3) reforzar la aplicación de políticas en el marco. Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones sobre la “Iniciativa de oportunidades para la juventud”, publicado en Bruselas a fecha de 20 de diciembre de 2011, COM(2011) 933 final.

⁷⁵ Este programa se dirige a aquellos jóvenes que no tiene ni experiencia laboral, ni formación académica. La finalidad es fomentar el intercambio universitario en los distintos Estados miembro. Se busca así que los jóvenes puedan adquirir una experiencia laboral, creen vínculos y forjen su propia identidad europea a través del intercambio. Este programa comenzará a principios del año 2022, coincidiendo así con el año Europeo de la Juventud.

⁷⁶ HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo”... op.cit., pp. 283 y 284.

⁷⁷ Cuanta más tarde es la incorporación al mercado de trabajo, más se retrasa la proyección de un futuro plan de vida familiar, debiendo los jóvenes convivir con sus progenitores hasta que consigan un empleo estable que les permita vivir dignamente y de forma independiente. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*... op.cit., p. 116.

del esfuerzo al comienzo del periodo 2014⁷⁸; 2) aceleración en la ejecución de la Garantía Juvenil; 3) aumento de la movilidad juvenil⁷⁹; y 4) participación de los interlocutores sociales.

- Con vistas a lograr los mejores resultados, la UE pone a disposición de aquellos Estados con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 % (entre los que se encuentra España, Portugal, Grecia, Italia, Francia y Eslovenia) los fondos comunitarios (especialmente los del FSE y otros instrumentos de cohesión provenientes de la reprogramación de fondos estructurales sin gastar) destinados a la creación de empleo, formación profesional y prevención del abandono escolar, reforzando así la iniciativa sobre el Empleo juvenil (2014-2020)⁸⁰. Los Estados miembros que sean beneficiarios de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro de los jóvenes, en particular, mediante la aplicación de la “Garantía Juvenil”⁸¹. De este modo, se evitará que ningún joven de hasta 25 años se quede más de cuatro meses sin trabajo, formación o periodo de prácticas⁸².

⁷⁸ Este plan de estar preparado para su puesta en funcionamiento en enero de 2014, debiendo ejecutarse entre 2014 y 2015, en lugar de distribuirlo entre el periodo 2014 a 2020 tal y como preveía la Estrategia Europa 2020 (ISI).

⁷⁹ Se está trabajando para impulsar la movilidad de los jóvenes solicitantes de empleo, por medio del refuerzo del programa “tu primer trabajo EURES” (*your first EURES job*). Para lo cual los Estados miembros podrán hacer uso de parte de las asignaciones que destine el Fondo Social Europeo (FSE) para el apoyo de los regímenes de movilidad transfronteriza. En este sentido, y de igual modo, el programa “Erasmus+”, deberá estar plenamente operativo a partir de enero del 2014.

⁸⁰ De los 6000 millones de euros que la UE destina para la lucha contra el desempleo juvenil, España recibirá: a) 918 millones de euros, procedentes de la partida presupuestaria específica para Empleo juvenil y b) 932 millones de euros, procedentes del FSE.

⁸¹ A este respecto, debe tenerse en cuenta la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2013, sobre la “Garantía Juvenil” (2012/2901(RSP) (DOUE C 440, 30-12-15). En este interesante documento, el Parlamento Europeo considera que, a pesar de todos los esfuerzos legislativos, no se ha alcanzado una aplicación eficaz de los sistemas de garantía juvenil. Por esa razón, el Parlamento Europeo insto a que: 1) Se lleve a cabo la iniciativa de la Comisión de proponer una Recomendación del Consejo sobre sistemas de Garantía Juvenil; 2) Pide a los Ministros de Empleo y Asuntos Sociales de los Estados miembros a que pongan en marcha un sistema de Garantía Juvenil que permita asegurar que todos los ciudadanos y residentes legales de la Unión de hasta 25 años, así como los jóvenes menores de 30 años que se hayan graduado recientemente, reciban una buena oferta de empleo, educación continua o formación de aprendiz en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal; 3) Al hilo de lo anterior, el Parlamento Europeo considera que, en este contexto, en primer lugar ha de ofrecerse a todos los jóvenes una evaluación personalizada de sus necesidades, seguida posteriormente de servicios diseñados a su medida. Para lo cual resultará indispensable una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, así como, a escala nacional, entre los agentes sociales (sectoriales), las autoridades locales y regionales, los servicios de empleo públicos y privados y los centros regionales y locales de educación y formación; 4) Acoge con satisfacción la sugerencia de la Comisión de desarrollar, a través de un «Comité de Empleo», una supervisión multilateral de la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil y, finalmente, 5) pide a los Estados miembros que reformen, en particular, las normas en materia de educación y formación aplicables a los jóvenes, para aumentar de forma significativa sus oportunidades de empleo y de vida.

⁸² En aras de acceder a estos fondos de financiación, el Gobierno español ha enviado a la Comisión Europea, en diciembre de 2013, el “Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España”. En este documento se recogen, entre otros, los mecanismos de instrumentación de la “Garantía

Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuirá también en la lucha contra el desempleo a través de su iniciativa “Trabajo para jóvenes” y su programa “Inversión en la Capacitación”.

- Destaca la puesta en marcha de un nuevo “Plan de Inversiones” para fomentar el crecimiento y el empleo gracias al apoyo financiero de las PYME. Y es que, resulta fundamental potenciar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia⁸³.

A finales del año 2016, la Comisión Europea vuelve a insistir en la necesidad de paliar y frenar el alto desempleo juvenil, para lo cual encomienda al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, así como al Comité de las regiones a que se invierta en la juventud (COM(2016) 940 final)⁸⁴: “No solo debemos invertir en la mejora de las condiciones en el extranjero, sino también en la respuesta a las crisis humanitarias en nuestro territorio. Y, por encima de todo, tenemos que invertir en nuestros jóvenes. No puedo aceptar ni aceptaré que Europa sea y siga siendo el continente del desempleo juvenil. No puedo aceptar ni aceptaré que la generación del milenio, o «generación Y», se convierta en la primera generación en 70 años que sea más pobre que sus padres. Por supuesto, esta es una tarea que corresponde principalmente a los gobiernos nacionales, pero la Unión Europea puede apoyar sus esfuerzos”.

- Gracias a este proyecto se trata de ofrecer a la juventud salidas para la búsqueda de su primer empleo. A través del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo de desarrollo regional y el Banco Europeo de inversiones, el colectivo comunitario pone a disposición sus recursos económicos específicos. No obstante, la UE presta también su apoyo a los distintos Estados miembros, responsables directos del desarrollo de las medidas de política activa de empleo, a través de la elaboración de una serie de políticas y acciones que se centran en los siguientes puntos: a) la lucha contra el desempleo juvenil, b) el desarrollo de capacidades, competencias y la integración en el mercado laboral, c) ofrecer oportunidades transfronterizas y aumentar la participación de los jóvenes y d) mejorar de oportunidades a través de la educación y la formación.
- Ya en el marco del Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas, la Unión Europea ofrece asesoramiento político y orientación a los Estados miembros para la promoción de las reformas estructurales que faciliten la integración de los jóvenes en el mundo laboral. Los ámbitos clave, con arreglo al Semestre Europeo 2016, han sido las políticas activas del

Juvenil” en nuestro país a través de las medidas de mejora de la intermediación, la empleabilidad, el emprendimiento y la contratación.

⁸³ Véase las conclusiones del Consejo de Europa de 27 y 28 de junio del 2013 (EUCO 104/2/13 REV 2), pp. 3 a 5.

⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0940&rid=19>

mercado laboral, el abandono escolar prematuro, la mejora del acceso a la educación y a la formación de los colectivos vulnerables, la adecuación de la educación a las necesidades del mercado laboral, el aprendizaje en el trabajo y la formación de aprendices⁸⁵, y el apoyo específico a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. La ayuda financiera prestada por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos está en consonancia con esta orientación política.

Para alcanzar el progreso y frenar las altas tasas de desempleo juvenil se necesita de una financiación para el sistema de “Garantía juvenil”. En ese sentido, el Fondo Social Europeo (en adelante FSE) se erige en la más importante fuente de financiación de la UE para hacer realidad la Garantía Juvenil, al aportar millones de euros cada en cada período. Para ello es importante que los Estados miembros dediquen un porcentaje significativo de sus dotaciones del Fondo Social Europeo para el período considerado a la implantación de la «Garantía Juvenil».

Actualmente, está vigente en España el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes⁸⁶.

A finales de 2019, el Consejo de la Unión Europea adoptó por unanimidad la nueva Recomendación “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil”, donde se destaca que el refuerzo de la Garantía Juvenil puede contribuir a crear oportunidades de empleo juvenil, a promover el emprendimiento juvenil y ayudar a aprovechar las oportunidades que surgen de las transiciones digitales y ecológicas. Este texto reemplaza a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil y en él se inspira el presente Plan de Garantía Juvenil Plus. Aplicando la nueva Recomendación y tomando como referencia las evaluaciones externas de seguimiento¹ así como las lecciones aprendidas tras la implementación de Garantía Juvenil en años previos, los principales retos a los que el Plan GJ+ pretende dar respuesta son los siguientes: 1 Garantía Juvenil país a país-España, Enero 2020; Empleo, Asuntos Sociales & Inclusión, Comisión Europea. Se ha advertido la conveniencia de incrementar la accesibilidad al plan y de otorgar una mayor difusión del Plan entre las personas jóvenes inactivas, poco cualificadas y más vulnerables.

⁸⁵ A este respecto, en 2017 se puso en marcha un servicio de apoyo a la formación de aprendices. La demanda de aprendices se basa en el exitoso modelo de aprendizaje comparativo de los servicios públicos de empleo, el cual busca ayudar a los países a crear o reformar sus sistemas de formación de aprendices. Este servicio de apoyo refuerza así el intercambio de conocimientos, la cooperación y el aprendizaje entre iguales en la formación de aprendices mediante la definición de buenas prácticas, y fortalecerá el aprendizaje mutuo. Se hace especial hincapié en la movilización de actores para la realización de acciones concretas a nivel nacional, regional y local.

⁸⁶ Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. BOE, Núm. 151 Viernes 25 de junio de 2021

- Conviene seguir avanzando en la mejora y profundización de la coordinación interinstitucional, con el fin de facilitar el intercambio de información y la coordinación de los esfuerzos entre los diferentes interesados a nivel estatal, regional y local. Se debe asegurar la información, coordinación y cooperación para la acción de los tres niveles de la administración: el central como financiador y como garante de la armonización de las competencias descentralizadas a las CCAA; el de las autonomías, como depositarias de las competencias en materia de políticas activas de empleo; y el local, donde se ha de implementar de modo preferente el programa. Además, se fomentará la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo y evaluación del Plan. Es necesario consolidar la relación con el sector privado y con las entidades locales. Desde el inicio de la Garantía Juvenil se ha buscado contar con el mayor número posible de entidades públicas y privadas de los sectores de la Juventud, la Educación, los Servicios Sociales, así como con los interlocutores sociales, creándose la Comisión Tripartita en 2019. Garantía Juvenil debe implicar a todas las instancias, relacionadas con el empleo juvenil: autoridades públicas de empleo y educación, empresas privadas y públicas, organizaciones empresariales y sindicales, tercer sector, culturales, académicas o civiles. En este sentido, se busca incorporar nuevos modelos de cooperación pública-pública, pública iniciativa social y pública-privada, integrando políticas activas de empleo joven con políticas sociales, educativas y productivas, generando sinergias entre entidades de ámbitos diferentes, así como la integración de procesos de actuación coordinados, para lograr una intermediación reforzada, dando especial atención a las zonas rurales o despobladas, así como a las personas jóvenes con especiales dificultades de incorporación laboral.
- Debe incidirse en la mejora permanente de la calidad y la adecuación de la formación, impulsando y explorando nuevos sectores ligados al cambio tecnológico y ecológico, apostando por una formación de calidad adaptada a las nuevas necesidades como punto de partida para un empleo de calidad, adaptada y a adaptable a las necesidades reales de las empresas.
- La búsqueda de nuevas oportunidades laborales en sectores con potencialidad de crecimiento en nuestro país como es el caso, entre otros, del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación, agrario, ganadero, artístico o turístico. Debe formar parte del funcionamiento de las políticas activas de empleo.
- La reducción del alto grado de abandono temprano de la educación y formación es uno de los principales retos para asegurar la empleabilidad de las personas jóvenes. El retorno a la educación no solo es necesario para dotar a las personas jóvenes de mayores condiciones de empleabilidad puntual, sino también para incorporarla en una dinámica de formación permanente que establecerá las pautas para una empleabilidad permanente.

- Debe mantenerse y mejorarse el sistema de evaluación y monitorización del programa, de modo que Garantía Juvenil constituya un sistema permanentemente actualizado a las circunstancias y susceptible de incorporar con inmediatez los cambios necesarios.
- Conviene seguir reforzando los programas de orientación personalizada y los planes de actuación individuales como puntos clave para lograr no solo la inserción laboral estable de las personas jóvenes, sino también el desarrollo de incentivos formativos permanentes a efectos de consolidar carreras y proyectos profesionales satisfactorios.

En cuanto a la caracterización general, cabe señalar que lo que significa el Plan GJ+ Garantía Juvenil Plus tiene como meta ser un referente de innovación y eficacia en las políticas activas de empleo juvenil en territorio nacional desde la combinación y generación de sinergias con otras áreas y realidades como la educación, la inclusión social, la participación juvenil, la economía circular, o la economía del conocimiento. Persigue, igualmente, ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de búsqueda de la excelencia en la gestión de los servicios ofrecidos; todo ello con el objetivo de favorecer la integración socio-económica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes.

Las características generales del Garantía Juvenil Plus son las siguientes:

1. El Plan contribuye a luchar de modo efectivo contra la precariedad laboral. Las políticas activas de empleo juvenil deben estar alineadas con el objetivo prioritario de la lucha contra la precariedad y temporalidad laboral. Las oportunidades laborales que las personas jóvenes reciban a través de la Garantía Juvenil Plus se rigen por un marco de calidad basado en la priorización de las ayudas directas o indirectas- a la promoción de la contratación estable (indefinida o de al menos un año de duración), a jornada completa y bajo la cobertura del convenio colectivo del sector o de la empresa principal. La utilización de fondos vinculados a este Plan para otras fórmulas de contratación se relaciona con objetivos específicos, bien justificados y cuyos resultados puedan ser, como en el resto de casos, adecuadamente evaluados.

2. El Plan se propone evitar a toda costa el uso abusivo y fraudulento de becas y prácticas no laborales. Por ello, en línea con la resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2020, sobre la Garantía Juvenil, y muy en particular sus consideraciones y conclusiones sobre las prácticas y las condiciones en que han de desarrollarse, este Plan parte de la necesidad de impulsar acciones de fomento de la contratación laboral formativa, especialmente para las personas jóvenes con menor cualificación, que garanticen la calidad de la formación recibida y que promuevan una implicación real de las empresas en la permanencia de las personas jóvenes más allá del periodo formativo y prevé el despliegue de todas sus iniciativas de manera coherente con la medida 31 del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y, en consecuencia, con el Estatuto de las prácticas no laborales que resulte de la negociación fruto del Diálogo Social.

3. Garantía Juvenil Plus tiene como objetivo incorporar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como presupuesto transversal en todas las acciones, particularmente en materia de lucha contra la segregación laboral, que debe formar parte de la actuación de los Servicios Públicos de Empleo a todos los niveles, tanto en el ámbito de la intermediación, como en el de la formación o el diseño y aplicación de los programas. La consecución de la igualdad de género orienta e informa todos los objetivos y metas de Garantía Juvenil. Destaca la contribución de las medidas de Garantía Juvenil Plus a que las ofertas de empleo y la intervención de las personas orientadoras esté libre de discriminación y refuerce la generación de plantillas diversificadas y de condiciones de trabajo libres de estereotipos.

4. Persigue integrar el principio antidiscriminatorio en todas las acciones, no solo por razón de género, sino también por edad, ideología o convicciones, discapacidad u orientación sexual. Garantía Juvenil Plus debe ser un espacio de integración en el mercado laboral que potencie el respeto a los Derechos Fundamentales, que se sustente en la diversidad de las personas y que garantice el derecho a la no discriminación por cualquier causa.

5. Las acciones del Plan están configuradas para otorgar prioridad o tratamientos específicos a los colectivos más vulnerables o con especiales dificultades en el mundo laboral. Por ello, contempla el refuerzo de las políticas para alcanzar a la población juvenil más vulnerable y en riesgo de exclusión, así como a los que viven en zonas aisladas o menos pobladas, como las áreas rurales.

6. Sitúa a las personas jóvenes como protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno por medio de itinerarios personalizados integrados en un sistema de orientación para el empleo cualificado y estable. Este proceso de cualificación e inserción laboral se enmarcará en un sistema de orientación y formación flexible y eficaz, permeable con el mundo laboral, adaptado a la individualidad y a la diversidad. Garantía Juvenil Plus atenderá a las capacidades y potencialidades específicas de las personas jóvenes con el objetivo de favorecer su inserción laboral a largo plazo, configurando itinerarios individualizados que se prolongarán tanto en las etapas de empleo como de eventual desempleo, integrados en un sistema de orientación para el empleo cuyos integrantes están cualificados y disponen de relaciones estables en el marco de los Servicios Públicos de Empleo.

7. Garantía Juvenil Plus está diseñado para crear oportunidades de acceso a nuevos empleos en nuevos sectores, tomando como referencia la transformación hacia un contexto verde, sostenible, colaborativo y digital. En tal sentido, las medidas recogidas en este Plan se establecen para que puedan actuar frente a las nuevas necesidades, posibilidades y oportunidades del mercado de trabajo, impulsando el acceso al empleo de calidad de las personas jóvenes en sectores emergentes como la economía digital, economía verde, o del cuidado.

8. El objetivo prioritario es incrementar la cualificación de las personas jóvenes dotándolas de las competencias profesionales requeridas por el mercado de trabajo.

Garantía Juvenil Plus busca incrementar sustancialmente el número de personas jóvenes con las competencias necesarias, técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. En un contexto marcado por el progresivo incremento de tecnificación, que amenaza la permanencia de los puestos de trabajo tradicionales, la formación para el empleo debe fomentar la habilidad para el aprendizaje, la adaptación y la actualización permanente. De otro lado, la cualificación debe extenderse a todos los sujetos implicados en las políticas activas de empleo, incluyendo no solo a las personas orientadoras, sino también a las personas tutoras en las empresas y a las personas colaboradoras.

9. La crisis sanitaria ha incidido en la situación del empleo de las personas y requiere acciones específicas para ofrecer soluciones integrales que den respuesta a las consecuencias adversas a medio y largo plazo en los planos educativo, formativo y profesional de las personas jóvenes. La pandemia también anticipa cambios que pueden ser estructurales en el funcionamiento del mercado de trabajo y a los que debe ser capaz de dar respuesta Garantía Juvenil Plus.

10. Garantía Juvenil Plus busca introducir mayor flexibilidad en su funcionamiento y gestión. La flexibilización y aumento en la agilidad de la inscripción en el fichero resulta esencial para aumentar el volumen de personas inscritas y, consiguientemente, también la relevancia del Plan.

11. Potencia el desarrollo de una comunidad de cooperación horizontal y vertical, para lo cual establecerá los pilares para el trabajo conjunto con los interlocutores económicos y sociales, organismos intermedios del Fondo Social Europeo y sus entidades beneficiarias, así como con el tejido asociativo juvenil y las distintas administraciones y organismos públicos que intervienen en las políticas activas de empleo juvenil. Los esfuerzos de los diferentes actores involucrados se articulan y coordinan en este Plan en torno a una estrategia de actuación compartida, que maximizará el impacto y alcance de los resultados obtenidos.

12. Garantía Juvenil Plus establece los mecanismos para mejorar el diálogo y la colaboración con las empresas a fin de lograr la mejor adaptación de las capacidades de las personas jóvenes a las necesidades de las mismas. A tales efectos se facilita la conexión escuela-empresa y se favorece una transición suave de los ciclos formativos al mercado laboral. La actuación conjunta con los interlocutores sociales y con las empresas resulta fundamental para identificar las necesidades formativas y para vincular los proyectos empresariales a plantillas estables en cuya formación haya tenido parte activa la empresa. Para ello los planes formativos deben ser personalizados, flexibles y medibles, contemplando tanto las necesidades e intereses de las personas jóvenes como los de las empresas.

13. El Plan refuerza la dimensión local de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes. Desde Garantía Juvenil Plus se toma como eje la proximidad, la comunicación, la información de las actuaciones aquí contempladas, hacia las personas

jóvenes y a la ciudadanía en general. La dimensión local es la más adecuada para asegurar la cercanía imprescindible a los interlocutores sociales.

14. Garantía Juvenil Plus fomenta su difusión con la máxima claridad y transparencia. Se pretende llegar a todas las personas que podrían beneficiarse de sus medidas o participar en ellas, así como fomentar las buenas prácticas y corregir posibles desviaciones. El principio de transparencia es uno de los pilares sobre los que se asienta el Plan GJ+. Se propicia el acceso libre a la información, una comunicación abierta y la participación de las personas jóvenes y demás actores involucrados. La transparencia en la rendición de cuentas resulta fundamental para la generación de confianza en los grupos de interés implicados en su funcionamiento.

15. Contempla diversas medidas vinculadas a la mejora de procesos y optimización de los recursos. Garantía Juvenil Plus fomenta el intercambio de información y experiencias entre los distintos actores sociales. Igualmente se abren vías de participación para los distintos entes implicados. Asimismo, se apoya a las personas profesionales vinculadas al Plan para que refuercen las competencias necesarias para desarrollar de manera eficaz sus funciones. En tal sentido, el Plan prevé su monitorización continua para asegurar el seguimiento y medición del impacto de todo el sistema, así como la evaluación, e incorporación de mejoras.

16. La digitalización integral del servicio de formación para el empleo de las personas jóvenes resulta esencial, tanto en la relación con las personas usuarias, como en el ámbito de la formación y en la generación de un sistema de datos compartido y accesible en el marco de la ley de protección de datos. Igualmente, la digitalización supone un principio transversal de Garantía Juvenil Plus.

La ejecución del presente plan se coordinará y monitorizará a través de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, así como a través de la Comisión Tripartita del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

2.3. La política migratoria en el marco de la política de empleo de la Unión Europea y más allá de ella

La Carta garantiza el derecho de igualdad en las condiciones de trabajo de los extranjeros autorizados para trabajar. Conforme al art. 15.3, *“los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión”*. Pero no son titulares directos e inmediatos de la libertad de circulación y de residencia, pues sólo se prevé que *“podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro”* (art. 45.2). No obstante, aparte de la jurisprudencia flexibilizadora -relativa y limitada- al respecto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el Sistema de los Tratados el art. 77 (antiguo art. 62 TCE) del TFUE establece, en su apartado 1, que *“la*

Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores”.

Es de señalar, por otra parte, que el derecho a unas condiciones laborales equivalentes sólo se predica respecto de las personas que “estén autorizadas a trabajar”, quedando excluidos de la garantía, en principio, los trabajadores irregulares o ilegales. Ello supone de facto una limitación del derecho a trabajar que paradójicamente consagra el propio art. 15.1 para “toda persona”. No obstante, son numerosos los preceptos relativos a derechos garantizados, generales o específicamente sociolaborales que se atribuyen directamente a la “persona” (todos los derechos del Título. “Dignidad”; el propio derecho a trabajar ex art. 15.1, la protección de la salud ex art. 35, etcétera) o al “trabajador” sin más (art. 30 -protección en caso de despido injustificado- o art. 31 -condiciones de trabajo justas y equitativas-, etcétera), lo que supondría la atribución de estos derechos a toda persona con independencia de su situación jurídico-administrativa, de regularidad o irregularidad. Sin embargo, otros preceptos insisten en la distinción y limitan el alcance subjetivo del derecho. Así, *“toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales”* (art. 34.2).

Por otra parte, es criticable que existan excepciones al principio de igualdad de trato en razón de la nacionalidad respecto a las personas que residan legalmente en el espacio de la Unión, pues el derecho a la igualdad de trato ha sido precisado por la Directiva 2004/38. El art. 24.2 establece dos excepciones a esta norma: en los primeros tres meses de residencia, o durante un período más largo en el caso de los solicitantes de empleo, los Estados miembros no están obligados a reconocer el derecho a prestaciones de asistencia social a ciudadanos de la Unión distintos de los trabajadores asalariados, los trabajadores por cuenta propia o que mantengan esa condición, y los miembros de sus familias. Los Estados miembros tampoco están obligados a conceder ayudas en forma de becas o préstamos de estudios antes de la adquisición del derecho a la residencia permanente, a esas mismas personas.

La Carta de la UE es consciente de que, de no existir ese principio de equiparación, aparte de contradecir la justicia social en sí, se cuestionaría el modelo social europeo. Existe, al respecto, una peligrosa tentación de utilizar el “*dumping social*” con la atribución a los extranjeros extracomunitarios de peores condiciones de trabajo que las nacionales de países miembros de la Unión, a modo de una “competitividad a la baja” de salarios y otras condiciones de trabajo y políticas de protección social. En tal sentido, hay que tener en cuenta que la mayor parte de las ocasiones, las políticas de inmigración suelen estar motivadas, impulsadas, por la demanda, y no sólo por la oferta. Esto significa que nos encontramos con un fenómeno migratorio que en buena medida es funcional a las exigencias del mercado interior europeo, y que, por tanto, desde esa perspectiva de la demanda los flujos migratorios de entrada tienen un carácter esencialmente complementario respecto a las ofertas nacionales de mano

de obra, pues ocupan ámbitos de actividad respecto de los cuales el personal nativo es insuficiente (señaladamente, el llamado “mercado secundario” de trabajo).

Con todo, los trabajadores extranjeros (es decir, en rigor, los que no ostentan la nacionalidad de ninguno de los países miembros de la Unión Europea) gozan de un estatuto protector vinculado al empleo. Así, por ejemplo, la STJCE de 10 de julio de 2008⁸⁷, califica directamente discriminatoria la conducta empresarial de proclamar su intención de no contratar a trabajadores de determinado origen étnico o racial. El apartado 2 del art. 15 CDFUE incorpora las tres libertades garantizadas por los artículos 26, 45, 49 y 56 del TFUE, es decir: la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

El apartado 3 del art. 15 CDFUE garantiza el principio de igualdad de trato por equivalencia entre ciudadanos europeos y extranjeros (extracomunitarios). Se basa en el art. 153.1.g) del TFUE (*“para la consecución de los objetivos del art. 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos...g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión”*), así como en el art. 19, punto 4, de la Carta Social Europea, firmada el 18 de octubre de 1961 (reténgase la versión revisada de 1996), a cuyo tenor: *“para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores migrantes y sus familiares a protección y asistencia en el territorio de cualquier otra Parte, las Partes se comprometen: (...). 4. a garantizar a esos trabajadores que se encuentre legalmente dentro de su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo referente a las materias que se expresan a continuación, en tanto que las mismas estén reguladas por leyes o reglamentos o se hallen sometidas al control de las autoridades administrativas, a saber: a) remuneración y otras condiciones de empleo y trabajo; b) afiliación a las organizaciones sindicales y disfrute de las ventajas que ofrezcan los convenios colectivos; alojamiento”*. Es por lo tanto aplicable el art. 52.2 de la Carta (*“los derechos reconocidos por la presente Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos”*). En términos generales, el art. 20, sobre igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo, de la Carta Social Europea (Revisada, Estrasburgo 3 de mayo de 1996), establece que *“para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo, las Partes se comprometen a reconocer ese derecho y a adoptar las medidas apropiadas para asegurar o promover su aplicación en los siguientes ámbitos: a acceso al empleo, protección contra el despido y reinserción profesional; b orientación y formación profesionales, reciclaje y readaptación profesional; c condiciones de empleo y de trabajo, incluida la remuneración; d desarrollo profesional, incluida la promoción”*.

La Carta elude problemáticamente la referencia al principio de igualdad de trabajo en sentido estricto y opta por hacer referencia a las “condiciones equivalentes”.

⁸⁷ STJCE de 10 de julio de 2008 [TJCE 2008, 157].

Por otra parte, conforme al art. 153.1.g) del TFUE: “*para la consecución de los objetivos del art. 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión*”. De este modo, dada esa atribución de competencias europeas, el derecho del art. 15.3 de la CDFUE encuentra tan sólo una consagración débil, pues en el sistema del TFUE no hay un reconocimiento de un derecho subjetivo de los extranjeros, aunque su consagración en la Carta adquiere un valor significativo. Por lo demás, no debe olvidarse que el mismo art. 153.5 del TFUE establece una exclusión de un conjunto de materias relevantes que forman parte de las condiciones de trabajo: “*las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal*”, de modo que para la consecución de los objetivos del art. 151, la Unión no podrá apoyar ni completar la acción de los Estados miembros en esos ámbitos.

Hay que tener en cuenta que la integración basada en los derechos exige su atribución a la persona (o como solución intermedia de transición, a la “persona residente”), sin posibilidad de establecer ninguna discriminación por razón de nacionalidad. De ahí la necesidad de superar la concepción restrictiva de ciudadanía en exclusiva (y excluyente) como condición sine qua non de atribución o dotación de derechos. Ello supone “desnacionalizar” los derechos fundamentales, pues los derechos fundamentales son universales y como tales han de ser garantizado a todas las personas. Ahora bien, no basta reconocer jurídicamente los derechos, con ser desde luego imprescindible, porque la garantía efectiva tiene que ser al mismo tiempo “jurídica” (que incluye, lógicamente, las garantías jurisdiccionales) y efectiva en la “realidad social”, es decir, los derechos fundamentales tienen que ser observados en las prácticas reales de los actores -públicos y privados- que intervienen en las sociedades complejas.

El modelo de inmigración en el ámbito de la Unión Europea ha estado presidido por la tensión permanente entre el principio de soberanía nacional y los ámbitos de decisión política propios de la Unión Europea. Pertenece a la cultura política dominante en los Estados miembros entender que existe una estrecha vinculación entre la política de inmigración y la soberanía del Estado nacional. Por lo pronto resulta significativo de un cierto giro al respecto que la inmigración se configure en el TFUE como típica competencia compartida de la Unión Europea y los Estados miembros (art. 4.2.b) y j), y art. 153.1.g) del TFUE) y no como una competencia exclusiva de los países miembros (art. 4.2 TFUE). Conforme al art. 153 (antiguo art. 137 TCE). “1. *Para la consecución de los objetivos del art. 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...). g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión*”. De manera que la acción legislativa de la Unión puede desplegarse tanto respecto a “apoyar” como a “completar” la acción respectiva de los Estados miembros en el ámbito de las condiciones de empleo de los extranjeros que residan legalmente en cualquier

territorio del espacio europeo. Siendo ello así, como tal competencia compartida se rige por el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE, a cuyo tenor: “*en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”). Por lo demás, debe tenerse en cuenta el mismo principio de proporcionalidad, según el cual, “*en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados*” (art. 5.4 TUE). Pero ello no impide que la Unión Europea pueda realizar una política común en materia de inmigración (artículos 77, apartados 1 y 2 y 79, apartado 3 y 4 del TFUE), y hacerlo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Efectivamente, conforme al art. 79 (antiguo art. 63, puntos 3 y 4, TCE):

“1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:

a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;

b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;

c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;

d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

5. El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”.

Señalar, al respecto, que “lo común” (“política común de inmigración”) va más allá de “lo singular o lo propio” de cada país miembro. Por otra parte, se hace posible legislar a través del procedimiento legislativo ordinario en ámbitos extraordinariamente amplios de la materia de inmigración. A destacar aquí, la necesaria adopción (“el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán...”, dice el art. 79.2 TFUE) de “la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros”. Por último, el ámbito reservado a la soberanía nacional es delimitado principalmente en el apartado 5 del art. 79, según el cual los Estados miembros conservan el derecho “derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”. Debe subrayar que los apartados 1 y 2 del art. 79 establecen una ordenación imperativa (“La Unión desarrollará...”; El Parlamento y el Consejo “adoptarán”), como reflejo de un mandato impuesto en la Norma Fundamental de la Unión.

Caben, pues, con estas limitaciones, normas mínimas instrumentales y de articulación de una política común de inmigración. Esa posibilidad de establecer medidas comunitarias de integración es en sí misma importante, aunque encuentra dos límites relevantes: por un lado, que los apartados 3 y 4 del art. 79 contempla tan sólo una ordenación facultativa, no imperativa (“podrá celebrar”; “podrán establecer”), aunque abre esta opción para la política del Derecho de la Unión; y, por otro, que se excluye la armonización comunitaria de las legislaciones propias de los Estados miembros (art. 79.4 TFUE: “el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”).

La regulación jurídico-política de la inmigración se ha venido configurando como una cuestión en estrecha relación con la soberanía estatal, junto a otros clásicos y ligados a ella como la política exterior y de seguridad. Los Estados siempre han tratado de regularla de una forma directa, más allá de que en el caso concreto de los países que conforman la Unión Europea sean parte de una región del planeta en su mayoría receptora de inmigración -pero también emisora en el caso concreto de algunos Estados-. Su clásica justificación ha venido siendo que la inmigración conlleva la entrada dentro de las fronteras estatales de un determinado número de personas nacionales de otros países, con sus consecuencias más inmediatas en la estructura social, económica, política, demográfica, etcétera, del Estado receptor -sin olvidar el sentido inverso, tales efectos en los países de origen-. En ello inciden dos razones principales siempre argüidas y esgrimidas: por un lado, la propia competencia estatal

en relación al velo por la seguridad y el orden público en su interior; y, por otro lado, el hecho de que los mercados de trabajo son en su mayoría mercados nacionales, poniendo barreras en forma de requisitos estrictos -significativamente administrativos- para el conjunto de las personas inmigrantes que llegan para residir y trabajar.

Ello no obstante, este planteamiento formal y material no impide que, también incluyendo las dos razones argüidas, a nivel de la Unión Europea esté en marcha una política comunitaria de inmigración desde las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999, cuando en el apartado A de las mismas, existió una referencia explícita a la política común de asilo y de inmigración de la Unión Europea desde los postulados de que a ésta última no se podía dar respuesta por parte de ningún Estado de forma individualizada⁸⁸. A partir de esta fecha, la evolución de la misma ha sido muy compleja, con avances y retrocesos a través de las distintas directivas, recomendaciones, comunicaciones, programas y documentos político-jurídicos que desde las instituciones comunitarias se han venido aprobando en materia de inmigración, conformando así un Derecho comunitario de la Extranjería y de la Inmigración. Actualmente, constituyen los ejes de la misma tanto el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de octubre de 2008, como el Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, de diciembre de 2009.

En los últimos años han sido significativas cuantitativa -por su incremento- y cualitativamente -por su diverso sentido y alcance- las normas comunitarias afectadoras a la regulación jurídica de las personas inmigrantes extranjeras de y en los Estados europeos. Ilustrativas y significativas son al respecto la Directiva 2002/90/CE, del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, sobre definición de la ayuda a las entradas, a la circulación y las estancias irregulares; la Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea; la Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes; la Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas; la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; la Directiva 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y

⁸⁸ MONEREO PÉREZ, J.L.: "Refugiados y derechos humanos: el Estatuto de los refugiados y el asilo como derecho humano", en *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 194, 2017, pp. 55-116; obra de síntesis y de referencia es la de DE LUCAS, J.: *Mediterráneo: El naufragio de Europa*, Prólogo de S. Naïr, Valencia, Tirant lo Blanc/Humanidades, 2016, especialmente pp. 63 y sigs.

del Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal; la Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado; y la Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular; la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo; la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro; la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros; la Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores; la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales; la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*; o la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo. También el Reglamento de 1030/2002, del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permisos de residencia para nacionales de terceros países; el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; el Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión; el Reglamento (UE) 2019/592 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 2019, que modifica el Reglamento (UE) 2018/1806; o el Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La Comisión presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en septiembre de 2020,

con el objetivo de encontrar soluciones sostenibles y a largo plazo para gestionar la migración. El 20 de diciembre de 2023 el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzó un acuerdo político sobre el Pacto sobre Migración y Asilo avanzando hacia un sistema común de la UE de gestión de la migración⁸⁹. Finalmente, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo el 14 de mayo de 2024. En el fondo lo que se lleva a cabo es una revisión completa del sistema de migración y asilo de la UE. En tal sentido el Consejo han adoptado una serie de actos legislativos que reforman todo el marco europeo para la gestión de la migración y el asilo⁹⁰.

A esa normativa de armonización comunitaria debe añadirse importantes documentos políticos -y político jurídicos- sobre inmigración. Así de modo destacado las sucesivas “Comunicaciones” de la Comisión Europea en materia de migraciones e inmigración (Comunicación de la Comisión al Consejo que fija las bases para una futura política de inmigración común (Noviembre de 2000; COM/2000, 757 final); Comunicación al Consejo (11 de julio de 2001; COM/2001, 387 final), sobre creación de un método abierto de coordinación para el establecimiento de la política comunitaria de la Comisión; Comunicación de la Comisión al Consejo (15 de noviembre de 2001; COM/2001, 672 final), sobre el problema de la inmigración ilegal con un planteamiento global; Comunicación de la Comisión sobre el “Libro Verde Relativo a una Política Comunitaria de Retorno de los Residentes Ilegales” (10 de abril de 2002; COM/2002, 175 final); Comunicación de la Comisión, “Sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países (COM(2006) 0402).

Nótese que la orientación general de estas directivas (que no se olvide que no son normas de armonización comunitaria) y comunicaciones (instrumentos no normativos, pero que operan en la práctica como reglas de política del Derecho flexible) es, ante todo, controlar socialmente la canalización de la entrada, permanencia y salida de nacionales de terceros Estados en el seno de la Unión, con atención a colectivos específicos particulares de extranjeros que de un modo concreto necesiten de medidas político-jurídicas protectoras ante el posible trato mercantilizado de estas personas inmigrantes extranjeras. De ahí la centralidad de la repuesta reactiva ante la inmigración ilegal y la preferencia subsiguiente por la política de retorno de los inmigrantes ilegales. Pero también responde, en cierta medida, a un cambio de orientación en la propia concepción económico-laboral de la inmigración no signficante de la erradicación de ésta, pues se apuesta a todas luces por fomentar e impulsar una inmigración cualificada, formada y especializada, bajo el estricto interés de su utilización y aprovechamiento por los distintos Estados de la Unión y sin atención al rol que puedan desempeñar éstos para el desarrollo de los países de los que son nacionales éstos. De esta manera, nos encontramos con un marco jurídico-político de derecho interno de la Unión que apuesta nítidamente por una inmigración seleccionada o de carácter selectivo, a la que se le protege de un modo específico general a desarrollar y concretar por

⁸⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_23_6708

⁹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

todos y cada uno de los países miembros. Una selección que opera ante todo con criterios instrumentales al servicio de la mano de obra extranjera necesaria para el funcionamiento del mercado interior (esa política selectiva se refleja en un amplio conjunto de Directivas: Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificados; Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se dictan normas mínimas sobre sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular). Todo ello sin olvidar y dejar de hacer constar la constante y clásica apuesta de la Unión por el control de fronteras, visados y lucha contra la inmigración irregular presente también en distintas directivas y documentos jurídico-políticos no mencionados de fechas anteriores. El resultado es que la política jurídica de regulación de la inmigración extranjera se encamina más al ámbito geopolítico y de las fronteras de la Unión frente al de la persona extranjera inmigrante, por más que se incida desde la propia Unión en la debida consideración de la normativa internacional y comunitaria hacia los inmigrantes en materia de integración social y derechos humanos.

Al tiempo, se vislumbra que en una sociedad europea democrática la regulación jurídica de la inmigración no puede ser exclusivamente defensiva y reactiva, sino que debe contener elementos propios de una estrategia ofensiva y preventiva, basada en una integración social que sólo puede partir de la premisa necesaria de una verdadera integración jurídica a través de los derechos básicos y fundamentales. En este sentido, el camino ha sido lento y tortuoso. Comenzó a través de intervenciones de carácter no normativo, sino de naturaleza político jurídica, entre las que sobresale la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo, de 3 de junio de 2003 (COM/2003, 336 final); la Comunicación relativa al “Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea de 1 de septiembre de 2005 (COM/2005, 389 final); hasta la más reciente, “Sobre Migración”, de 4 de mayo de 2011 (COM/2011, 248 final). Pero también mediante típicos instrumentos normativos comunitarios, como la Decisión 2007/435/CE del Consejo, de 24 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios; Directiva 2000/43/CE, relativa al principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico; Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar a favor de los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio de la Unión Europea; Directiva 2003/109/CE, del Consejo de 24 de noviembre de 2003, sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Estas últimas directivas, especialmente, la última se sitúa en una lógica de integración a través de los derechos, atribuyendo éstos no con base

a la condición de ciudadanía -ni siquiera comunitaria- sino a la residencia de larga duración.

En esta perspectiva integradora se avanza con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, relativa a “El planteamiento global sobre inmigración un año después: Hacia una política global europea en materia de inmigración”, Bruselas, 30 de noviembre de 2006 (COM/2006 735 final). Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2009, sobre una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos (2008/2331(INI)), defiende la instauración de esa política común en el espacio de la Unión Europea. Al efecto, subraya, en primer lugar, que la integración aumenta la diversidad cultural en la UE y debe basarse en la inclusión social, la lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades, principalmente facilitando el acceso a la sanidad, la educación, la formación lingüística y el empleo; considera que las políticas de integración también deben basarse en programas innovadores adecuados y reconoce el papel fundamental desempeñado por las autoridades locales y regionales, los sindicatos, las organizaciones de inmigrantes, las federaciones profesionales y las asociaciones en la integración de los inmigrantes. Además, apoya los esfuerzos de integración de los Estados miembros, de los inmigrantes legales y de los beneficiarios de protección internacional, teniendo en cuenta el respeto a la identidad y los valores de la UE y de sus Estados miembros, incluido el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la democracia, la tolerancia y la igualdad, la libertad de opinión y la escolarización obligatoria de los niños; recuerda que la integración es un proceso bidireccional que implica adaptaciones tanto por parte de los inmigrantes como de la población de acogida, tal y como se recoge en los principios básicos comunes (PBC) adoptados por el Consejo, y puede verse facilitado por el intercambio de buenas prácticas; reconoce que es más difícil lograr la integración en los Estados miembros que se enfrentan a importantes presiones migratorias, habida cuenta de su especial situación geográfica, si bien debe ser un objetivo irrenunciable; pide por consiguiente a los demás Estados miembros que contribuyan a aliviar estas presiones en un espíritu de solidaridad, facilitando así la integración de los beneficiarios de una protección internacional que se encuentran en los Estados miembros de la UE, paralelamente a la promoción de la migración legal (punto 28).

Desde el punto de vista de la política de empleo en el espacio socio-económico europeo las personas migrantes constituyen un elemento fundamental del “mercado de trabajo” y un valor añadido de las organizaciones productivas, al propio tiempo que son un colectivo prioritario de la política de empleo europea orientada -al menos formalmente- a la integración a través de los derechos (“trabajo digno” es trabajar con derechos)⁹¹.

⁹¹ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2011, Parte I (“La política de empleo en la “sociedad del riesgos”: significación técnica y político-jurídica”), pp. 9 y sigs., y Parte II (“La precariedad laboral en el marco de las políticas de flexibilidad laboral”), pp. 103 y sigs.; *Ibid.*, “Las políticas de inmigración: la construcción de nuevas formas de ciudadanía y de atribución de derechos para las personas extranjeras”, en *Revista*

En segundo lugar, en lo relativo a la Seguridad e inmigración y Gestión integrada de fronteras, destaca la necesidad de un plan general detallado para establecer los objetivos generales y la arquitectura de la estrategia de gestión de las fronteras de la UE, incluidos los detalles que muestren la manera en que pueden optimizarse aún más todos los programas y los planes relacionados en este ámbito; opina que, al considerar la arquitectura de la estrategia de gestión de las fronteras de la UE, la Comisión debe analizar en primer lugar la eficacia de los actuales sistemas de gestión de las fronteras de los Estados miembros, con el fin de obtener las mejores sinergias entre ellos y facilitar información suplementaria sobre la rentabilidad de los nuevos sistemas propuestos, a saber, el sistema de entrada/salida, el sistema electrónico de autorización de viaje, los sistemas automatizados de control fronterizo y el programa de registro de los pasajeros, en el marco de la gestión integrada de las fronteras de la UE (Punto 43).

En tercer lugar, en lo relativo a la lucha contra la inmigración ilegal, considera que la lucha eficaz contra la inmigración ilegal es una parte crucial de una política global de migración de la UE y, por consiguiente, lamenta que una toma de decisiones eficaz en este ámbito se vea paralizada por una capacidad insuficiente de los Estados miembros para colaborar realmente en sus intereses mutuos (Punto 49).

En cuarto lugar, considera necesario realizar una política coherente sobre repatriaciones: entiende que se tiene que obligar a abandonar el territorio de la Unión Europea a los inmigrantes que no tienen derecho a protección internacional o que residen de manera irregular en el territorio de los Estados miembros; toma nota, a este respecto, de la adopción de la Directiva sobre retorno, y pide a los Estados miembros que, en el marco de la transposición de dicha Directiva, velen por que se mantengan las disposiciones más favorables que ya estén previstas en sus ordenamientos jurídicos internos; pide a los Estados miembros que garanticen que el retorno se realiza con el debido respeto al Derecho y a la dignidad de las personas afectadas, dándose debidamente preferencia al retorno voluntario (Punto 67).

En quinto lugar, apuesta también por la articulación de una política de solidaridad y de coordinación entre Estados miembros: critica que los Estados miembros no hayan mostrado la suficiente solidaridad ante el creciente desafío que plantea la inmigración; pide que se revise con urgencia el programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013 y sus cuatro instrumentos financieros, con el fin de que puedan reflejar las nuevas realidades derivadas de las crecientes presiones

de *Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 34, 2013, pp. 11-67; MONEREO PÉREZ, J.L., y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á.: “El derecho regulador de las migraciones en España: análisis sistemático desde la vinculación político-jurídica entre migración y mercado de trabajo”, en VV. AA.: MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Coord.): *El derecho de las migraciones en España. Estudio por Comunidades Autónomas*, Granada, Comares, 2013; CHARRO BAENA, P.: “Migrantes (I): política de empleo y política de inmigración”, y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á.: “Migrantes (II). Política de empleo y política de emigración”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dir. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2015, pp. 673 y sigs., y 695 y sigs., respectivamente.

migratorias y se puedan utilizar para tratar las necesidades urgentes, como en el caso de situaciones de flujos migratorios masivos (Punto 77).

Y, por último, trata de favorecer una estrategia de cooperación con terceros países: observa críticamente que la cooperación con terceros países no haya dado unos resultados satisfactorios, con la destacada excepción de la cooperación de España con terceros países como Senegal y otros países del África subsahariana y de África del norte; pide que se preste un apoyo específico a los terceros países de tránsito y origen con el fin de ayudarles a crear una capacidad efectiva de gestión de las fronteras, incluyendo la participación de FRONTEX (Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea) en misiones de asistencia fronteriza en dichos países (Punto 81).

Realzar también la Comunicación de la Comisión, de 17 de junio de 2008, titulada “Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos” (COM(2008) 0359), y el Dictamen del Comité de las Regiones titulado “Una política común de emigración para Europa”, de 26 de noviembre de 2008, la relativa al “Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 10 de junio de 2009 (COM(2009) 266 final); y “Sobre Migración”, de 4 de mayo de 2011 (COM/2011, 248 final); sobre todo la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva sobre retorno). Posteriormente, se ha creado el Fondo de Asilo, Migración e Integración (Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021). Este Reglamento establece los objetivos de dicho Fondo finalista, el presupuesto para el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2027, las formas de financiación de la Unión y las normas para la concesión de dicha financiación (art. 1)⁹². El objetivo político del Fondo consiste en contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios y a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de la política común de asilo y de la política común de inmigración, de conformidad con el acervo de la Unión pertinente y respetando plenamente las obligaciones internacionales de la Unión y de los Estados miembros derivadas de los instrumentos internacionales de los que son parte. En el marco del objetivo político establecido en el apartado 1, el Fondo contribuirá a los objetivos específicos siguientes: a) reforzar y desarrollar todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior; b) *reforzar y desarrollar la migración legal hacia los Estados miembros de acuerdo con*

⁹² El Fondo de Asilo, Migración e Integración debe basarse en los resultados conseguidos y las inversiones realizadas con el apoyo de sus instrumentos precedentes: el Fondo Europeo para los Refugiados creado por la Decisión n.º. 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en el período 2008-2013, el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países creado por la Decisión 2007/435/CE del Consejo en el período 2007-2013, el Fondo Europeo para el Retorno creado por la Decisión n.º. 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en el período 2008-2013 y el Fondo de Asilo, Migración e Integración creado por el Reglamento (UE) n.º. 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en el período 2014-2020.

sus necesidades económicas y sociales, y promover y contribuir a la integración efectiva y la inclusión social de los nacionales de terceros países; c) contribuir a la lucha contra la migración irregular, mejorando el retorno y la readmisión efectivos, seguros y dignos, así como contribuir a la reintegración inicial efectiva en terceros países y promoverla; d) potenciar la solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, en particular respecto de los más afectados por los desafíos migratorios y de asilo, también mediante la cooperación práctica.

También interesa destacar en esa dirección “pro-integradora” débil (débil, porque, entre otras cosas, se ha rehusado, por el momento, establecer un conjunto de Directivas de armonización comunitaria mínimas, comenzado por la inexistencia, harto significativa, de una Directiva-Marco relativa a los derechos básicos de los inmigrantes regulares que no tengan todavía la condición de residentes de larga duración, y la fuerte inclinación a hacer primar más que la línea de intervención armonizadora, la utilización sistemática del Método Abierto de Coordinación (MAC). Este MAC es de innegable utilidad y efectividad, pero debería de ser complementario y no sustitutivo de los mecanismos de intervención normativa del ordenamiento jurídico de la Unión Europea [lo que subyace, leído entre líneas, a ciertas objeciones contenidas en el Dictamen del CESE sobre “Integración de los trabajadores inmigrantes”, de 17 de marzo de 2010 (SOC/364. CESE 450/2010)]. De ordinario esta técnica comunitaria de coordinación suele apoyarse en el reclamo de instrumentos de *soft law* o de *top law*. En efecto, aun siendo realmente importante, el tratamiento coordinado de los problemas de la inmigración europea es insuficiente para la garantía de verdaderas políticas de integración a través de los derechos subjetivos, y muy especialmente mediante la atribución de los derechos sociales fundamentales a toda persona inmigrante en el espacio de la Unión Europea. Y derechos vinculados al “trabajo” y al “empleo” constituye una premisa de la integración de inmigrantes cuyo motivo fundamental de presencia en Europa -regular o irregular- es el económico-laboral (inmigración laboral o profesional). En este sentido, deben extraerse las consecuencias jurídico-políticas de una integración positiva y no preferentemente negativa, como la que se está imponiendo hasta la fecha, a pesar, sin duda, de los avances que se han venido producido respecto de las políticas comunitarias de integración en el plano social y jurídico. El enfoque preventivo de la inmigración irregular y el objetivo integrador queda realzado en la Comunicación de la Comisión Europea, “sobre Migración”, de 4 de mayo de 2011 (COM/2011, 248 final). En ella se propone construir una sociedad inclusiva integrando a los inmigrantes: La integración de los ciudadanos de países terceros que residen legalmente en la UE sigue siendo un asunto fundamental y, a veces, controvertido. El éxito de la integración es esencial por razones humanas y culturales, así como para que personas y sociedades aprovechen al máximo las ventajas económicas y sociales de la inmigración. No existe una fórmula infalible que garantice la integración, pero es evidente que son necesarios más esfuerzos, tanto a escala de la UE como a escala nacional y local, para conseguir mejores resultados. Todos los inmigrantes deberían sentirse en Europa como en su casa, respetar sus leyes y valores y ser capaces de contribuir a su futuro. Subraya, igualmente, el carácter bidireccional

del proceso de integración, en el sentido de que la integración requiere esfuerzos tanto por parte de los inmigrantes como de la sociedad que los acoge. Hay que ofrecer a los inmigrantes la oportunidad de participar en sus nuevas comunidades, especialmente de aprender la lengua del país de acogida, tener acceso a los sistemas educativo, sanitario y de empleo y contar con la capacidad socioeconómica de mantenerse a sí mismos. Los inmigrantes deben familiarizarse con los valores fundamentales de la UE y de sus Estados miembros a fin de comprender la cultura y las tradiciones del país en el que viven. La integración implica un equilibrio entre gozar de los derechos y respetar las leyes, los valores y la cultura del país de acogida.

El punto culminante, por el momento, en esa dirección de política del Derecho viene constituido por la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. La Directiva tiene un doble objeto: 1) establecer un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único que autorice a los nacionales de terceros países a residir con el fin de trabajar en el territorio de un Estado miembro de estas personas y de facilitar el control de su estatuto (se entiende por “permiso único”, “el permiso de residencia expedido por las autoridades de un Estado miembro por el que se autoriza a un nacional de un tercer país a residir igualmente en su territorio con el fin de trabajar”; art. 2.c) de la Directiva), y 2) establecer un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, basado en la igualdad de trato con los nacionales de dicho Estado miembro (art. 1.1). Esta regulación no supone privatización de ciertas competencias inherentes a la soberanía nacional, en el sentido de que dicha Directiva se entiende sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para regular el acceso de nacionales de terceros países a sus mercados laborales (art. 1.2).

Es de hacer notar que la obtención del “permiso único” determina la atribución de un estatuto jurídico de derechos, es decir, “derechos asociados al permiso único”. Se habla expresamente de “Derechos conferidos por el permiso único” (art. 11, así intitulado). Conforme a dicha disposición, el permiso único expedido de conformidad con el Derecho nacional habilitará a su titular, durante su período de validez, como mínimo a: a) entrar y residir en el territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso único, siempre que el titular reúna todos los requisitos de admisión de conformidad con el Derecho nacional; b) gozar de libre acceso a todo el territorio del Estado miembro de expedición, dentro de los límites previstos por el Derecho nacional; c) ejercer la actividad laboral específica autorizada en virtud del permiso único de conformidad con el Derecho nacional; y d) estar informado de sus propios derechos asociados al permiso conferidos en virtud de la presente Directiva o del Derecho nacional. Se trata de una norma mínima (“como mínimo”, son los términos utilizados por la norma) que, como tal, puede ser mejorada por la legislación de los Estados miembros. En relación a ello, forman parte del estatuto jurídico de derechos el Derecho

General a la igualdad de trato, el cual presenta un conjunto amplio de manifestaciones jurídicas (art. 12). Los trabajadores de terceros países, gozarán de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el Estado miembro en que residan en lo que se refiere a: a) condiciones laborales, incluso en materia de salario y despido, así como en materia de salud y seguridad en el trabajo; b) libertad de asociación y de afiliación y participación en una organización de trabajadores o empresarios en cualquier organización profesional, incluidas las ventajas conferidas por dichas organizaciones, sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de orden público y seguridad pública; c) educación y formación profesional; d) reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos profesionales, de conformidad con los procedimientos nacionales aplicables; e) ramas de seguridad social, según lo definido en el Reglamento (CE) n° 883/2004; f) beneficios fiscales, siempre que se considere que el trabajador tiene residencia fiscal en el Estado miembro de que se trate; g) acceso a bienes y servicios y obtención de bienes y servicios ofrecidos al público, incluidos los procedimientos de acceso a la vivienda contemplados en el Derecho nacional, sin perjuicio de la libertad de contratación de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional; y h) servicios de asesoría ofrecidos por las oficinas de empleo (art. 12.1 Derecho a la igualdad de trato). Esa igualdad de trato alcanza a la protección social pública, a saber: *“los trabajadores de terceros países que se trasladen a un tercer país, o sus supérstites que residan en terceros países y sean titulares de derechos generados por esos trabajadores recibirán las pensiones legales de vejez, invalidez o fallecimiento derivadas del empleo anterior de tales trabajadores y adquiridas con arreglo a la legislación mencionada en el art. 3 del Reglamento (CE) n° 883/2004, en las mismas condiciones y en las mismas cuantías que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un tercer país”* (art. 12.4). Pero no se olvide que los derechos de protección social de más largo alcance, pues como dispone el art. 12.1.e), el principio de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el Estado miembro en que residan se predica respecto a todas la “ramas de la seguridad social, según lo definido en el Reglamento (CE) n° 883/2004. Ello no obstante, se establecen algunas excepciones a la igualdad de trato, que bajo ciertas condiciones los Estados miembros podrán establecer restrictivamente (art. 12.2).

La Exposición de Motivos de la Directiva 2011/98/UE, refleja bien nítidamente las finalidades explícitas de la ordenación comunitaria relativa al denominado “permiso único”: en primer lugar, constata el hecho de que, en ausencia de legislación horizontal de la Unión, los derechos de los nacionales de terceros países varían en función de su nacionalidad y del Estado miembro en el que trabajen. Con el fin de seguir elaborando una política de inmigración coherente, reducir la desigualdad de derechos existente entre los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países que trabajan legalmente en un Estado miembro y completar el acervo existente en materia de inmigración, conviene establecer un conjunto de derechos para especificar, en particular, los ámbitos en los que se contempla la igualdad de trato entre los nacionales de un Estado miembro y tales nacionales de terceros países que aún no tienen el estatuto de residentes de larga duración. El objetivo de esas disposiciones es establecer un nivel mínimo de igualdad de condiciones en la Unión, reconocer que dichos nacionales

de terceros países contribuyen, mediante su trabajo y los impuestos que pagan, a la economía de la Unión, y actuar de salvaguardia para reducir la competencia desleal entre los nacionales de un Estado miembro y los nacionales de terceros países que derive en la posible explotación de estos últimos. Sin perjuicio de la interpretación del concepto de relación laboral contenida en otras disposiciones del Derecho de la Unión, la presente Directiva debe dar una definición de trabajador de un tercer país, que abarque a todo nacional de un tercer país que haya sido admitido en el territorio de un Estado miembro, resida legalmente en él y al que se haya autorizado, en el contexto de una relación remunerada, a trabajar en dicho Estado miembro en virtud del Derecho o las prácticas nacionales. En tal sentido, se indica, que todos los nacionales de terceros países que residan y trabajen legalmente en un Estado miembro deben gozar al menos de un conjunto común de derechos basados en la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida, independientemente del propósito inicial o del motivo de la admisión en su territorio. El derecho a la igualdad de trato en los ámbitos precisados en la Directiva 2011/98/CE se garantiza no solo a los nacionales de terceros países admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar, sino también a los admitidos con otros fines y que posteriormente hayan obtenido acceso al mercado de trabajo en virtud de otras disposiciones del Derecho de la Unión o nacional, ello incluye a los miembros de la familia de un trabajador de un tercer país admitidos de acuerdo con la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, a los nacionales de terceros países admitidos en el territorio de un Estado miembro de conformidad con la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, y a los investigadores admitidos de conformidad con la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*.

Por otra parte, el derecho a la igualdad de trato en algunos ámbitos específicos se vincula estrictamente con el estatuto de residente legal del nacional de un tercer país y con el acceso dado al mercado de trabajo de un Estado miembro, que se consagran en el permiso único que autoriza la residencia y el trabajo y en los permisos de residencia expedidos con otros fines y que contienen la indicación de que se autoriza al interesado a trabajar (punto 21).

En dicha lógica de integración relativa (relativa, porque carece de una instrumentación normativa fuerte de garantía jurídica efectiva) a través de los derechos se inserta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa-, en la que se atribuyen derechos a todas las personas -nacionales de la Unión o no- articulados alrededor de los valores de la dignidad y la justicia. De un modo paradigmático, en ésta se garantiza el derecho de igualdad en las condiciones de trabajo de las personas

inmigrantes extranjeras autorizadas para trabajar. Conforme al art. 15.3, “los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión”. Pero, atendiendo a su tenor literal, los extranjeros extracomunitarios no son titulares directos e inmediatos de la libertad de circulación y de residencia, pues sólo se prevé que podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro -art. 45.2-. Es de señalar que el derecho a unas condiciones laborales equivalentes sólo se predica respecto de las personas que “estén autorizadas a trabajar”, quedando excluidos de la garantía, en principio, los trabajadores extranjeros inmigrantes que se hallen en situación administrativa irregular. Ello supone de facto una limitación al derecho a trabajar que paradójicamente consagra el propio art. 15.1 para “toda persona”. No obstante, son numerosos los preceptos relativos a derechos garantizados, generales o específicamente sociolaborales que se atribuyen directamente a la “persona” -todos los derechos del título “dignidad”; el propio derecho a trabajar ex art. 15.1, la protección de la salud ex art. 35, etcétera-, lo que supondría la atribución de estos derechos a toda persona con independencia de su situación jurídico-administrativa, de regularidad o irregularidad. Por otra parte, es criticable que existan excepciones al principio de igualdad de trato en razón de la nacionalidad respecto a las personas que residan legalmente en el espacio de la Unión, pues el derecho a la igualdad de trato ha sido precisado por la directiva 2004/38. El art. 24.2 establece dos excepciones a esta norma: en los primeros tres meses de residencia, o durante un período más largo en el caso de los solicitantes de empleo, los Estados miembro no están obligados a reconocer el derecho a prestaciones de asistencia social a ciudadanos de la Unión distintos de los trabajadores asalariados, los trabajadores por cuenta propia o que mantengan esa condición, y los miembros de sus familias. Los Estados miembros tampoco están obligados a conceder ayudas en forma de becas o préstamos de estudios antes de la adquisición del derecho a la residencia permanente, a esas mismas personas. La Carta de la Unión Europea parte implícitamente de la consideración del acceso a un empleo digno como elemento esencial del proceso de integración [algo sobre lo que, por cierto, ya insistió la Comunicación relativa al “Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea de 1 de septiembre de 2005 (COM/2005, 389 final)].

Desde estos postulados jurídicos establecidos a modo de premisa, la coordinación de la política de inmigración de los distintos países que conforman la Unión con la política comunitaria es más en la dirección y ámbito estricto político: atendiendo al marco jurídico nacional y comunitario, seguir unas líneas comunes de concepción y actuación presentes y futuros para con la inmigración extranjera de terceros Estados. Es por ello por lo que implícitamente se debe de entender la alusión a la coordinación con todos y cada uno de los documentos y programas de acción de carácter político que vaya aprobando la Unión hasta la consecución de una conjunta y definida política de inmigración comunitaria. Se debe de superar la realidad de los

primeros años de andanza de la Unión, en la que esta política se hallaba asentada en la cooperación interestatal mediante acuerdos de asociación, cooperación, etc., permitiendo así afrontar individualizadamente la inmigración en colaboración y ayuda basada en la cooperación de los Estados en la materia, pero no generalizado a todos los miembros conformadores ni en la misma medida entre ellos.

Es en el año 1997, con el Tratado de Ámsterdam, cuando se inicia la comunitarización o europeización de la política de inmigración, a partir de la que se irá formando progresivamente con peculiaridades. Es así porque se incorporó el Título IV al Tratado de la Comunidad Europea bajo el nombre de “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, atendiendo a la constitución del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia”. Este espacio supuso que los movimientos en el plano interno fuesen acompañados de un adecuado control de las fronteras exteriores. De esta manera, se estaba manifestando la insuficiencia de la política estatal para abordar la inmigración en el contexto de una Europa sin fronteras internas. Pero es que, además, en el mismo Tratado, en el art. 63 se hacía referencia a que el Consejo, una vez que entrase en vigor el Tratado, adoptaría en cinco años medidas sobre política de inmigración en una serie de ámbitos. A destacar: sobre las condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimiento de expedición por cada uno de los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los de reagrupación familiar; respecto a la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales; y en relación a la definición de los derechos y las condiciones de los residentes legales que pretendan residir en otros Estados miembros. Pero hay que advertir que estas medidas no fueron absolutas, sino que los Estados miembros tenían capacidad para mantener o introducir disposiciones siempre y cuando fuesen compatibles con el Tratado. Por tanto, pese a la comunitarización, quedó patente la importancia competencial estatal para la regulación de estas materias.

En 1999, en el Consejo Europeo de Tampere, teniendo presente lo advertido anteriormente, se abogó por un planteamiento de una política común de asilo e inmigración para reforzar el control de las personas que entrasen en el territorio europeo y que, en virtud de la supresión de las fronteras internas, se permitiese su circulación a través de todo el territorio. Una de las conclusiones a destacar a las que llegó el Consejo fue la necesidad de garantizar un trato justo a los inmigrantes extracomunitarios con residencia legal basándose en la concesión de derechos y obligaciones comparables a la de los propios ciudadanos de la Unión Europea; y, por otro lado, la expresa necesidad de intentar una aproximación del conjunto de legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de extracomunitarios. En cualquier caso, a nivel más general, de Tampere (que sitúa entre las preferencias de intervención europea la materia relativa a la integración de los trabajadores inmigrantes) surgieron una serie de medidas fundamentales que supusieron afrontar la inmigración desde una perspectiva común y no sólo desde el punto de vista económico-laboral de los extranjeros que llegaban a la Unión Europea

y sus repercusiones. Así pues, se pretendió una colaboración con los países de origen de los inmigrantes para que también se beneficiasen de la mejor forma posible de la actividad de sus emigrados y de los gobiernos de los países en los que se insertaban; un sistema europeo de asilo y de estatuto de asilado comunes y uniformes; asegurar un trato adecuado justo a los no comunitarios con residencia legal en el territorio de la Unión; y una gestión adecuada y conjunta de los flujos migratorios entre terceros países y Estados de la Unión, que permitía tanto mejorarla como el desmantelamiento de las redes de traficantes de seres humanos. Esta fue la esencia -aún mantenida pero adaptada a los tiempos actuales- de la política de inmigración establecida y programada en Tampere para el período de 1999 a 2004.

Después de cinco años, en 2004 le sucedió el Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, vigente desde la fecha anterior hasta finales de 2009. En el mismo, tomando como referencia lo ya establecido y conseguido, se postuló atendiendo a la realidad que ya constituía la inmigración en las sociedades de los países miembros de la Unión, la necesaria valoración positiva que se debía de hacer de la presencia de inmigrantes extranjeros y de su aportación para el futuro, ante lo que se incitaba a los miembros de la Unión a la adopción de medidas facilitadoras de la integración social, cultural y política. En todo ello el trabajo, el empleo, la actividad laboral adquiría gran importancia, pues se configuraba no sólo como el elemento central y definidor de los flujos migratorios ante las necesidades de los mercados de trabajo nacionales y en base a las cuales se debía de articular, sino también como elemento de integración en la sociedad de acogida. En definitiva, un modelo de política de inmigración comunitaria ordenada atendiendo principalmente a la perspectiva laboral sin desconectar con la perspectiva de seguridad del anterior.

En esa dirección de continuar profundizando en la consecución de una política de inmigración comunitaria le siguió al anterior el ya citado Programa de Estocolmo: una Europa abierta que sirva y proteja al ciudadano, previsto para los años 2010-2014. Éste, aparte de asumir las líneas esenciales de interés y actuación definidas en los anteriores y modalizarlas a día de hoy, presenta un cambio sustancial de orientación: entiende la realidad de las migraciones desde una perspectiva más allá de la seguridad pero sin olvidarla, pues apuesta por la constitución de un marco global y equilibrado de diálogo y cooperación con los países de origen de las personas extranjeras inmigrantes. En este sentido, partiendo de la situación de crisis económica y financiera internacional y pese a ella, a medio plazo trata de articular un modelo de política de inmigración ordenada atendiendo al mercado de trabajo -especial interés en trabajadores cualificados-, a la protección social, a las políticas de integración y a la cooperación reforzada con los países de origen y paso de los flujos migratorios. Estas líneas esenciales quedan enmarcadas en un enfoque global de las migraciones por parte de la Unión Europea asentado en principios sociales fundamentales como la solidaridad, el equilibrio y la colaboración con los países de procedencia de los extranjeros inmigrantes. Es más, avanzando en la construcción de una Europa social, se ve completado obviamente y de manera prevalente con la atención debida al interés

por una Europa de las personas facilitadora de la titularidad y ejercicio del conjunto de derechos humanos fundamentales protectores y promovedores de una sociedad justa e inclusiva. En esencia, apostando por una ciudadanía social europea teniendo como referente jurídico-político básico y esencial al Tratado de Lisboa y a la Carta de los Derechos Fundamentales y su nuevo valor como instrumento internacional europeo de naturaleza normativa (es decir, dotado de fuerza jurídica vinculante), que la convierte y transforma en fundamento de la dirección política y jurídica de las iniciativas legislativas y programas de acción comunitarios, como es el caso tratado.

Llegábamos así a las conclusiones recogidas por el Consejo de Europa respecto a las orientaciones estratégicas para la programación legislativa y operativa para los años 2014 a 2019 donde define y se centra en los objetivos relacionados con la libertad, seguridad y justicia, abordando también algunas cuestiones horizontales conexas sobre como la capacidad de Europa para crecer y crear más empleo; el clima y energía; y la seguridad energética. No obstante, es evidente que su centro de atención radica en el objetivo de construir un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y en el que se respeten plenamente los derechos fundamentales adoptando, para ello, medidas coherentes de política relativa al asilo, la inmigración, las fronteras y la cooperación policial y judicial, de conformidad con los Tratados y sus Protocolos correspondientes.

Para finalizar con la nueva agenda estratégica de la Unión Europea para 2019-2024. En este sentido, el Consejo Europeo del 20 de junio de 2019 adoptaba dichas conclusiones sobre el próximo ciclo interinstitucional, el MFP, el cambio climático, la desinformación y las amenazas híbridas, las relaciones exteriores, el Semestre Europeo y la ampliación. Localizándose en su Anexo la Agenda Estratégica, la cual, ofrece un marco y una dirección de carácter general para dar esa respuesta. Tiene como objetivo guiar el trabajo de las instituciones en los cinco próximos años centrándose en cuatro prioridades principales: proteger a los ciudadanos y las libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

De dicho documento, dentro de la nueva agenda estratégica para 2019-2024, nos interesa el objetivo prioritario de “proteger a los ciudadanos y las libertades”, el cual, establece lo siguiente: “Europa debe ser un lugar donde los ciudadanos se sientan libres y seguros. La UE defenderá los derechos y las libertades fundamentales de sus ciudadanos, reconocidos en los Tratados, y los protegerá contra las amenazas existentes y emergentes. Los valores comunes en que se sustentan nuestros modelos democráticos y de sociedad son el fundamento de la libertad, la seguridad y la prosperidad europeas. El estado de Derecho, que desempeña un papel esencial en todas nuestras democracias, es un factor clave a la hora de garantizar la adecuada protección de dichos valores y, por consiguiente, todos los Estados miembros y la UE deben respetarlo plenamente. Debemos garantizar la integridad de nuestro territorio. Hemos de saber quién accede al territorio de la UE y ser nosotros quienes decidamos dicho acceso. El control efectivo de las fronteras exteriores es condición previa indispensable para garantizar

la seguridad, mantener el orden público y velar por el funcionamiento adecuado de las políticas de la UE, en consonancia con nuestros principios y valores. Estamos resueltos a seguir desarrollando una política migratoria global realmente eficaz. Continuaremos y profundizaremos nuestra cooperación con los países de origen y tránsito para luchar contra la migración irregular y la trata de seres humanos y garantizar retornos efectivos. Con respecto a la dimensión interna, hemos de ponernos de acuerdo sobre una política migratoria y de asilo eficaz. Debe hallarse un consenso sobre el Reglamento de Dublín con el fin de reformarlo conforme a un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad, teniendo en cuenta a las personas a las que se desembarque a raíz de operaciones de búsqueda y salvamento. Tomaremos las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de Schengen. Proseguiremos e intensificaremos nuestra lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, mejorando la cooperación y el intercambio de información y desarrollando más aún nuestros instrumentos comunes. Reforzaremos la resiliencia de la UE contra las catástrofes tanto naturales como de origen humano. A este respecto, son fundamentales la solidaridad activa y la puesta en común de los recursos. Debemos proteger a nuestras sociedades contra las ciberactividades malintencionadas, las amenazas híbridas y la desinformación que tienen su origen en agentes estatales y no estatales hostiles. Para hacer frente a dichas amenazas es necesario un enfoque global, con más cooperación, más coordinación, más recursos y más capacidades tecnológicas”.

La expresión jurídico-formal de la progresiva construcción de esta política comunitaria de inmigración a través de estos sucesivos programas y de sus aspectos básicos se encuentra expresado de un modo más o menos resumido en el art. 63 bis del TFUE, en el que claramente se fija que la política comunitaria de inmigración se destina a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros Estados y una prevención de la inmigración ilegal y trata de seres humanos, así como la lucha contra ellas. Se consolidan así aspectos clásicos y tradicionales de la política de inmigración comunitaria junto a una perspectiva de futura reorientación en relación a la dimensión protectora de los derechos humanos fundamentales de las personas, más allá de su residencia legal o no. Esta última concepción es la que imperiosamente se ha de hacer real más pronto que tarde para que no prevalezca la primera sobre la segunda y sí más bien ésta última sobre aquella.

Más allá de los diversos programas de acción política quinquenales con manifiesta influencia en las tendencias de las políticas de inmigración de los Estados miembro, también se ha de destacar especialmente el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 16 de octubre de 2008 (cuyos postulados fundamentales -incluido el enfoque global de la inmigración- son reiterados en el Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo, “Un Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010-2014)”, aprobado el 10-11 de diciembre de 2009; y la Comunicación de la Comisión Europea, “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, de 3 de marzo de 2010; COM(2010)2020). Éste constituye un auténtico y genuino documento político *ad hoc* en la materia, pero también siendo en su mayor parte

continuista de las principales líneas político-jurídicas marcadas tanto en los programas políticos de acción como en el derecho comunitario en relación a la inmigración y extranjería. Tal y como se recoge en el mismo, es un texto en el que se muestra al más alto nivel el compromiso político de la Unión Europea y de sus Estados miembros no sólo para con sus ciudadanos, sino también para los terceros Estados en el camino de fijar una verdadera política común en materia de migraciones. Este Pacto es un documento político que contiene un planteamiento global sobre las migraciones en el seno de la Unión, pues por vez primera desde que se fundó esta entidad política intergubernamental queda reunido en un mismo documento y texto el conjunto de dimensiones de la política europea sobre inmigración y asilo. Son cuatro los objetivos básicos de interés del mismo: en primer lugar, la organización de la inmigración legal y el favorecimiento de su integración; en segundo lugar, la lucha contra la inmigración irregular, garantizando el retorno a los países de origen o tránsito; en tercer lugar, el refuerzo de los controles fronterizos, edificando una Europa del asilo; y, en cuarto lugar, la creación de un sistema de colaboración con los países de origen y tránsito de los inmigrantes. Se pone, por tanto, el acento así en la organización de una inmigración regular administrativamente, en la integración de estas personas extranjeras inmigrantes y en la lucha contra la inmigración irregular -ilegal, en términos del Pacto-, colaborando de forma expresa con los países de los que proceden éstos.

En cuanto a su contenido deben ser destacados los siguientes elementos. Se invita a los Estados miembros a evitar las regularizaciones masivas de inmigrantes, proponiendo en contrapartida unas regularizaciones caso por caso en el marco de las legislaciones nacionales por motivos humanitarios o económicos; se debe de tratar el favorecimiento de la integración de los inmigrantes con perspectivas de permanecer establemente por parte de las políticas de los Estados miembros, para lo que se han de basar en el equilibrio entre los derechos de los inmigrantes -significativamente se señala al derecho al trabajo- y sus deberes, poniendo en marcha aquéllos medidas tendentes al favorecimiento del aprendizaje de la lengua o el acceso al empleo, incidiendo en los valores fundamentales de los derechos del hombre, etcétera; el respeto a la Convención Europea de los Derechos del Hombre por parte de las legislaciones estatales en relación al derecho de reagrupación familiar; se incide en el carácter legal y ordenado de los flujos migratorios, pues los extranjeros en situación irregular tienen que dejar el territorio de la Unión y, en este sentido, todos los Estados van a tener la obligación de readmitir a sus nacionales, con lo que es clave la firma de acuerdos a nivel europeo con los países de origen y/o tránsito; y, por último, en estrecha conexión con lo anterior, se aboga por el hecho de que la inmigración sea un instrumento que refuerce la cooperación al desarrollo con los países de origen y/o tránsito de las personas inmigrantes. Se vienen a poner así a nivel europeo los pilares para una política de inmigración que incide más en las dimensiones de control social y orden -ya apuntadas- que en las propias condiciones personales, de entrada, residencia y posible retorno del inmigrante en su conexión con los valores inherentes a los derechos humanos fundamentales y el formal derecho a emigrar pero no a inmigrar.

Interesa realizar la naturaleza estrictamente política de dicho Pacto. En efecto, en contra del posible mayor vigor y rigor jurídico que pudiese tener este Pacto -así como su auténtico impacto y toma en consideración por el derecho interno de cada Estado miembro- está el hecho de que se trata, como ya se ha manifestado, de un texto político carente de valor jurídico y, por tanto, carente de un sistema garantista jurídico stricto sensu propio. No se ha dotado al Derecho Comunitario derivado de un instrumento legal en materia de política migratoria desde el que poder construir un sólido marco político-jurídico estable regulador de la inmigración en el territorio de la Unión. Se ha desaprovechado así la ocasión de incluirlo en el Derecho Comunitario y de dotarlo del rango jurídico que merece en cuanto que la inmigración es una realidad estructural de la propia Unión. Por el contrario, desde un garantismo meramente político, el Consejo de Europa de Jefes de Estado y de Gobierno tiene que organizar cada año un debate sobre las políticas de inmigración y asilo, fundamentado en un informe presentado por la Comisión acerca de la aplicación del propio Pacto. Y, a su vez, los Estados miembros tienen que informar al Consejo Europeo de los avances más significativos a conseguir en la gestión de sus políticas de inmigración y de asilo.

En consecuencia, pese a los intentos y avances decididos, como consecuencia, la política jurídica comunitaria de inmigración se hace aún hoy día un tanto compleja, planteándose realmente su existencia consolidada de conjunto, porque en ella cada uno de los Estados miembros coordinadamente son los que tienen que actuar y decidir de forma individualizada, en cuanto que básicamente se funciona a través de aspectos y dimensiones a cumplir en determinados ámbitos y según las directrices marcadas.

La perspectiva del futuro inmediato de la política de inmigración puede estar marcada por la “constitucionalización” de una política comunitaria doblemente orientada:

- a) Hacia el establecimiento de mecanismos de seguridad y control de los flujos migratorios. Por lo tanto, se daría cuenta de la estrategia de control defensivo, que normalmente es también necesaria. La cooperación interestatal en la lucha contra la inmigración ilegal, política típicamente defensiva y de control, en sí no debería primar nunca sobre las políticas de integración.
- b) Hacia la instauración marginalista de políticas comunitarias de integración (a través de un sistema de derechos “debilitado”). Con todo lo que se añade a aquella estrategia de control una orientación más integradora. Es decir, se trata de instaurar igualmente políticas comunitarias de integración que garanticen ciertos derechos sociales; en algunos casos como derechos debilitados; y en otros, como ordenación marginal respecto al objetivo de control social. Pero lo importante, ahora, es que la integración encuentra fundamento y regulación jurídico-constitucional, y a los inmigrantes regularizados se les dota de ciertas garantías (al menos a los regularizados).

Esa doble dimensión está presente en el texto del Sistema de los Tratados, en la versión dada por el Tratado de Lisboa.

Esta aproximación reguladora más compleja es la que parece reflejarse en el Sistema de los Tratados de la UE. Se ha de analizar, siquiera brevemente, estos dos aspectos integrados.

Debe señalarse que, en el marco de la política social, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de “las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión” (art. 153.1.f) del TFUE). En este ámbito “el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad”, aunque el Consejo, por unanimidad, podrá decir que el procedimiento legislativo ordinario sea el aplicable (art. 153.2. TFUE).

Se introduce todo un Capítulo (el cap. 2 del Título V del TFUE, artículos 77 a 80) dedicado explícitamente al tratamiento de las “Políticas sobre controles en las fronteras, Asilo e Inmigración”. Aquí el eje y principio-guía de la política de inmigración es el “control”, no la articulación de derechos o mecanismos de protección social. El art. 77 TFUE, establece que la Unión Europea desarrollará una política (nótese como aquí ha desaparecido la referencia a una política propia a la cual sí hacía alusión el Proyecto de Tratado de la Constitución Europea) que estará dirigida a garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; y a instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, como competencia específica de la Unión Europea. Esa es la finalidad preferente. Los medios que se establecen al servicio de la realización de esos fines son el establecimiento mediante normas europeas de las medidas relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores; las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por el territorio de la Unión Europea durante un período breve; cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores; y, por último, la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores. No obstante, se deja a salvo el principio de soberanía territorial, al menos en un aspecto relevante. Se precisa inmediatamente que “el presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros en lo que respecta a la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional” (art. 77 TFUE). Es necesario realzar que el art. 77 (antiguo art. 62 TCE) del TFUE establece que en la Unión se desarrollará una política que tendrá un triple objetivo: 1) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; 2) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; y 3) instaurar gradualmente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Después de reconocer una política común en materia de asilo a todo nacional de un país tercero que necesite protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución (el art. 78 TFUE conforma un estatuto uniforme de derechos de las personas en dicha situación y mecanismos de gestión de los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal), se precisa que la Unión Europea desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios, el trato equitativo (fórmula debilitada del principio de trato igual) de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en los Estados miembros, así como la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos (art. 79 TFUE).

En esa lógica interna de los “medios instrumentales” para perseguir ese objetivo, se indica, en primer lugar, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en diversos ámbitos. En segundo lugar, esas medidas están dirigidas tanto al control de los flujos migratorios como a la articulación de políticas de integración. Respecto al primer aspecto decir que esas medidas podrán incidir en: a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros; c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación legal; y d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños (art. 79.2 TDUE).

En tercer lugar, se postula una integración a través de los derechos, aunque enmarcada de una política de control; esto es, la definición de los derechos de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros (art. 79.2.b) del TFUE) (en la reforma del Tratado de Lisboa no se ha llegado tan lejos como lo hiciera el “Proyecto de Tratado constitucional de la UE”, siendo de destacar la importante previsión de que el constituyente introdujera un mandato al legislador comunitario, a saber: una Ley marco europea “establecerá (imperativo categórico) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países” -art. III. 267 TCUE-). Es así que la Unión Europea debería legislar sobre los derechos de los inmigrantes de terceros países (los extranjeros en sentido estricto) que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros (art. 79.2.b) del TFUE).

Igualmente, se impone el deber público de regular la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes ilegales (art. 79.2.d) del TFUE). Por último, se deberá legislar sobre las medidas de lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños (art. 79.2.d) del TFUE). El Sistema de los Tratados se ocupa de instaurar una política europea de coordinación, fomento

y apoyo de las políticas nacionales en materia de integración de los inmigrantes (a través de leyes o leyes marco europeas se podrán establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros a fin de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros). Nuevamente se deja a salvo las políticas nacionales sobre contingentes de inmigrantes: indicando que el presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo asalariado o no asalariado (cfr. Art. 79.5 TFUE).

Por otra parte, el Sistema de los Tratados se ocupa de instaurar una política europea de coordinación, fomento y apoyo de las políticas nacionales en materia de integración de los inmigrantes -a través de leyes o Directiva (verdaderas “leyes marco europeas”, al decir del non nato Proyecto de Constitución Europea de 2004) se podrán establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros a fin de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro-. Nuevamente, se dejan a salvo las políticas nacionales sobre contingente de personas inmigrantes extranjeras, indicando que el presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de ellos con el fin de buscar trabajo asalariado o no asalariado (art. 79.5 del TFUE)⁹³.

Señalar, igualmente, que se podrá establecer, con arreglo al procedimiento ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 79.4 TFUE).

Todas las políticas de la Unión Europea en materia de controles fronteras, asilo e inmigración se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Además, cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio (art. 80 TFUE).

En suma, el Sistema de los Tratados de la UE refleja la pretensión de establecer una política de inmigración europea con base a varios grupos de principios interrelacionados: el principio de competencia, el principio de seguridad y control y el principio de subsidiariedad (especialmente en lo que se refiere a la integración por vía de Derecho) en el cuadro delimitador de los instrumentos normativos de la Unión Europea.

⁹³ LÓPEZ INSUA, B. M.: *La protección social de las personas inmigrantes: un modelo garantista*, Barcelona, Atelier, 2020.

No obstante, en un Informe reciente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) se concluye en una valoración crítica: El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo⁹⁴ (que está previsto que entre en vigor en 2026) no aborda las principales deficiencias que desde hace décadas impiden la construcción de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo y debilita el necesario equilibrio entre la solidaridad y las responsabilidades compartidas entre los Estados miembro. Lejos de un enfoque garantista centrado en la protección de las personas, se afirma, la reforma plantea graves riesgos para el derecho de asilo y los derechos humanos poniendo un especial foco en las medidas de externalización de fronteras y retorno a terceros países. El objetivo prioritario es impedir que las personas lleguen y si llegan, expulsarlas lo más rápido posible⁹⁵. Predomina el enfoque de “seguridad interior” y la tendencia a la externalización de las fronteras a terceros Estados que no respetan los derechos humanos, lo cual entraña el riesgo de compeler a los solicitantes de asilo, refugiados y apátridas a arriesgar la vida en viajes cada vez más peligrosos. Debería predominar, por el contrario, un enfoque basado en la garantía de los derechos, el principio de solidaridad respecto a los que se ven obligados a la migración, pero también una política exterior europea que afronte las *causas reales* de las migraciones y promueva la paz y el derecho humano al desarrollo económico y social de los países de origen⁹⁶. Si no se atiende a las causas (la guerra, órdenes económicos y estructuras de desigualdad que no garantizan la posibilidad de subsistir o de salir de la pobreza, etcétera). La desatención a las causas favorece el discurso subyacente a la “Europa fortaleza”. Los flujos migratorios son expresión de un “hecho social total” y, por tanto, son cuestiones tanto de política “exterior” como de política “interior” en el espacio geopolítico de la Unión Europea.

Para fundamentar este enfoque garantista de los derechos (y dando por supuesto la existencia del sistema internacional de garantía multinivel de los derechos fundamentales de las personas migrantes) en la Unión Europea sería suficiente recordar el grupo normativo formado por una serie de artículos de la CDFUE:

⁹⁴ Como se indicó, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo el 14 de mayo de 2024. En el fondo lo que se lleva a cabo es una revisión completa del sistema de migración y asilo de la UE. En tal sentido el Consejo han adoptado una serie de actos legislativos que reforman todo el marco europeo para la gestión de la migración y el asilo. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

⁹⁵ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): *El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos*, Madrid, Servicio de Investigación y Estudios del Área de Incidencia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), 2024, p. 63.

⁹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al Desarrollo (artículo 28 DUDH; artículo 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas Concordantes)”, en MONEREO ATIENZA, C., MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.) *et alrri: El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, pp. 951-983.

artículos 1 (“Dignidad humana”)⁹⁷, 2 (“Derecho a la vida”)⁹⁸, 18 (“Derecho de asilo”)⁹⁹, 19 (“Protección en caso de devolución, expulsión y extradición”)¹⁰⁰, entre otras disposiciones sobre derechos fundamentales garantizados en este instrumento con rango equiparado a los Tratados fundacionales de la UE (art. 6.1 TUE)¹⁰¹.

3. Bibliografía

ABADÍAS SELMA, A. y GARCÍA GONZÁLEZ, G. (Coords.): *Protección de los trabajadores e inteligencia artificial: La tutela de los derechos sociales en la cuarta revolución industrial*, Barcelona, Atelier, 2022.

AGLIETTA, M.: *Regulación y crisis del capitalismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979.

ALONSO OLEA, M.: “El trabajo como bien escaso”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 33, 2001.

ALONSO OLEA, M.: *El trabajo como bien escaso y la reforma de su mercado*, Madrid, Civitas, 1995.

ARENDT, H.: *La condición humana* (1958), trad. R. Gil Novales, Introducción de M. Cruz, Barcelona, Paidós Ibérica, 1993.

BAETHGE, M., OBERBECK, H.: *El futuro de los empleos* (1986), Presentación de J.J. Castillo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

BECK, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.

BEVERIDGE, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe II* (1944), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

⁹⁷ Según el cual: “La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida”.

⁹⁸ El cual garantiza que: “1. Toda personas tiene derecho a la vida. 2. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado”.

⁹⁹ A cuyo tenor: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

¹⁰⁰ Conforme al cual “1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”. Reténgase que los Protocolos números 4 y 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos prohíben al Estado la expulsión de nacionales y las expulsiones colectivas de extranjeros. Véase, asimismo, artículos 15 DUDH, 13 y 24.3 PIDCP y 2.3 PIDESC.

¹⁰¹ Véase los estudios recogidos en MONEREO ATIENZA, C., MONEREO PÉREZ, J.L.: (Dirs. y Coords.) *et altri: La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.

- CHARRO BAENA, P.: “Migrantes (I): política de empleo y política de inmigración”, y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á.: “Migrantes (II). Política de empleo y política de emigración”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2015.
- DE LUCAS, J.: *Mediterráneo: El naufragio de Europa*, Prólogo DE S. NAÏR, Valencia, Tirant lo Blanc/Humanidades, 2016.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 1998.
- GARCÍA QUIÑONES, J.C.: *Políticas activas de empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.
- GÓMEZ SALADO, M.A.: *La cuarta revolución industrial y su impacto sobre la productividad, el empleo y las relaciones jurídico-laborales: Desafíos tecnológicos del siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Thompson-Aranzadi, 2021.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Crítica a la flexiseguridad”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 16, 2013.
- GURVITCH, G.: *La idea del Derecho Social. Noción y Sistema del Derecho Social. Historia doctrinal desde el Siglo XVII hasta el fin del siglo XIX*, Edición crítica, traducción y estudio preliminar, “La idea del ‘Derecho Social’ en la teoría general de los derechos: El pensamiento de Gurvitch” (pp. VII-LV), a cargo de J.L. MONEREO PÉREZ, y A. MÁRQUEZ PRIETO, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.
- HYMAN, R., STREECK, W.: *Nuevas tecnologías y relaciones industriales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.
- JELLINEK, G.: *Fragmentos de Estado*, Introducción de M. Herrero de Miñón, Madrid, Civitas, 1978, Capítulo IV (“Fragmentos de Estado con territorio y súbditos propios”), pp. 65-69.
- JIMENA QUESADA, L. y SALCEDO BELTRÁN, C.: “Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: la Carta Social Europea”, *Revista de Administración Pública*, vol. 47, 2016.
- JIMENA QUESADA, L.: “La Carta Social Europea como tratado europeo de los derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en el contexto de la pandemia de Covid-19”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, núm. 460, 2021.
- JIMENA QUESADA, L.: “Retrospectiva del proceso de Turín: origen y trabajos preparatorios de la Carta Social Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 137, 2018.

- JIMENA QUESADA, L.: “La consagración del control de convencionalidad por la jurisdicción constitucional en España y su impacto en materia de derechos socio-laborales (Comentario a la STC 140/2018, de 20 de diciembre)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 53, 2019.
- LANDES, D.S.: *Progreso tecnológico y revolución industrial* (1969), Madrid, Tecnos, 1979.
- LÓPEZ INSUA, B. M.: *La protección social de las personas inmigrantes: un modelo garantista*, Barcelona, Atelier, 2020.
- MERCADER UGUINA, J.R.: *Algoritmos e inteligencia artificial en el derecho digital del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.
- MERCADER UGUINA, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017,
- MOLINA HERMOSILLA, O.: “Clasificación de la política de empleo: políticas activas y pasivas”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2015.
- MOLINA HERMOSILLA, O.: “Inteligencia artificial, Bigdata y Derecho a la protección de datos de las personas trabajadoras”, *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, núm.6, 2023.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)», en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 16, 2007
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “El Institucionalismo americano y la Escuela de Economía del Trabajo y de las Relaciones Laborales: Thorstein Bunde Veblen y la Escuela de Wisconsin”, *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 5, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “La teoría de la empresa moderna: la aportación de Thorstein Veblen”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 8, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital*, 2ª edición ampliada y actualizada, Murcia, Laborum, 2023.

- MONEREO PÉREZ, J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital: Nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores. Cuatro años de su implantación en España (2020-2024)*, Número Especial 4º, de las *Revista de Derecho de la Seguridad Social* y de la *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, 2024.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 173, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Comentario a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución”, en *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. (Dirs.), Granada, Comares, 2002; MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición-CARL, 2005.
- MONEREO PÉREZ, J.L., GORELLI HERNÁNDEZ, J., y ALMENDROS GONZÁLEZ, M.Á. (Dirs.): *Medidas de flexibilidad interna como alternativa y solución en un nuevo Derecho del Trabajo garantista. Estudio de la flexibilidad funcional, temporal, espacial, salarial, sustancia y suspensiva en un marco de reformas laborales*, Granada, Comares, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MONEREO PÉREZ, M., y OCHANDO CLARAMUNT, C.: “Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo”, en *Revista Sistema*, núm. 155-156, 2000.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Algoritmos e inteligencia artificial. Implicaciones jurídico-laborales: Un enfoque desde la perspectiva de los derechos”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, nº 8, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs.): *La reforma laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, ORTIZ CASTILLO, F. (Coord.), Murcia, Laborum, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F. (Dirs.), y LÓPEZ INSUA, B.M. (Coord.): *Mecanismos e instrumentos de flexibilidad interna en la negociación colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, 2024.
- MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M., PERÁN QUESADA, S. (Dirs.): *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el derecho del trabajo del siglo XXI*, Granada, Comares, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y LÓPEZ INSUA, B.M.: *El sistema de garantías sociales de la juventud. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024.

- MONEREO PÉREZ, J.L., y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales*, núm. 160, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y ORTEGA LOZANO, P.G.: *Fundamentos del Derecho Social de la Unión Europea. Configuración técnica y estudio sistemático del marco normativo regulador*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y PERÁN QUESADA, S. (Dirs.): *Las nuevas formas de trabajo. Retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Granada, Comares, 2024.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á.: “El derecho regulador de las migraciones en España: análisis sistemático desde la vinculación político-jurídica entre migración y mercado de trabajo”, en VV. AA.: MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Coord.): *El derecho de las migraciones en España. Estudio por Comunidades Autónomas*, Granada, Comares, 2013.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La organización jurídica del capitalismo (parte II): las instituciones jurídicas de la economía”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 11, 2024.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al Desarrollo (artículo 28 DUDH; artículo 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas Concordantes)”, en MONEREO ATIENZA, C., MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.) et altri: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al trabajo (artículo 1)”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al trabajo, derecho de trabajar y derecho a la libre elección del trabajo (Artículo 23.1 DUDH; Artículo 6.1 PIDSC, y normas concordantes)”, en VV. AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como Elemento de Sostenibilidad del Estado del Bienestar”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 39, 2024.

- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como ‘Constitución Social’ de la Europa amplia”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 4, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La organización jurídica del capitalismo (Parte I): Constitución Económica y Estado Social de Derecho”, *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, núm. 10, 2024.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política europea de “modernización” del Derecho del Trabajo. La reforma social desde el garantismo flexible frente a la opción liberalizadora”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 48, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de “desmercantilización””, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 19, 1995.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo” en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las políticas de inmigración: la construcción de nuevas formas de ciudadanía y de atribución de derechos para las personas extranjeras”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 34, 2013.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar (artículo 15)”, en VV. AA.: *La Europea de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C., y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar (artículo 15)”, en VV. AA.: *La Europea de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C., y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.

- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Refugiados y derechos humanos: el Estatuto de los refugiados y el asilo como derecho humano”, en *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 194, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Democracia pluralista y Derecho Social. La teoría crítica de Georges Gurvitch*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría Política de Hermann Heller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2011.
- MORENO VIDA, M.^a N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, Ponencia, en *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa: XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Logroño, 28 y 29 de mayo de 2009, Vol. 1, 2010.
- O’HIGGINS, N.: *Desempleo juvenil y políticas de empleo. Una perspectiva global*, Madrid, Colección Informes OIT núm. 54, 2001.
- OFFEC, C.: *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, trad. de Jaime Nicolás, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S., y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.): *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social*, LÓPEZ BEDMAR, R.J, y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Coords.), Barcelona, Atelier, 2024.
- PÉREZ DEL PRADO, D.: *Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- PIORE, M.J. y SABEL, CH.F.: *La segunda ruptura industrial (1984)*, Madrid, Alianza, 1990.
- POLANYI, K.: *La Gran transformación. Crítica del liberalismo económico (1944)*, Presentación y traducción de J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, La Piqueta, 1989.

- RADBRUCH, G.: *El Hombre en el Derecho. Conferencias y artículos seleccionados sobre cuestiones fundamentales del Derecho*, trad. Aníbal del Campo, revisión, edición y estudio preliminar, “Gustav Radbruch: un modelo de jurista crítico en el constitucionalismo democrático social” (pp. IX-LXIII), a cargo de J.L. MONEREO PÉREZ, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2020.
- RICHTA, R.: *La civilización en la encrucijada*, trad. D. Iríbar, Madrid, Ayuso, 2ª ed., 1974.
- RIFKIN, J.: *Fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: El nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 5ª ed., 1997.
- RIVAS VALLEJO, P.: *La aplicación de la Inteligencia Artificial al trabajo y su impacto discriminatorio*, Cizur Menor (Navarra), 2020.
- SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.): *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- SASTRE IBARRECHE, R.: *El Derecho al trabajo*, Madrid, Trotta, 1996.
- SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Noticias Breves*, 2013.
- SINZHEIMER, H.: «El problema del hombre en el Derecho», en SINZHEIMER, H.: *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, trad. F. Vázquez Mateo, Madrid, MTSS, 1984.
- TODOLÍ SIGNES, A.: *Algoritmos productivos y extractivos. Cómo regular la digitalización para mejorar el empleo e incentivar la innovación*, Pamplona, Aranzadi, 2023.
- VEBLÉN, TH.: *Teoría de la empresa de negocios*, edición y estudio preliminar, “La teoría de la empresa de negocios de Thorstein Veblen” a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009.
- VILLALBA SÁNCHEZ, A.: *El Derecho a recibir formación de la empresa para una transición digital justa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2024.
- VV. AA.: *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del Siglo XXI*, MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M. y PERÁN QUESADA, S. (Dirs.), ORTEGA LOZANO, P. y RUÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Coords.), Granada, Comares, 2021.
- ZUBOFF, S.: *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder* (2019), Barcelona, Paidós, 2020.

CAPÍTULO 2. JÓVENES Y MIGRACIONES (EUROPA Y ESPAÑA): INMIGRACIÓN, EMIGRACIÓN. RETORNO DE LOS JÓVENES EMIGRANTES ESPAÑOLES

FARAH AMAADACHOU KADDUR

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-7704-0663>

Sumario: 1. Introducción y contextualización; 2. La inmigración en Europa y España; 2.1. Las principales causas de la inmigración en Europa; 2.2. La inmigración en España: evolución y características; 3. La emigración de jóvenes españoles; 3.1. Las principales causas de la emigración de jóvenes españoles; 3.2. Destinos de emigración de jóvenes españoles; 3.3. El impacto de la emigración de jóvenes españoles; 3.4. Políticas y respuestas ante la emigración de jóvenes españoles; 3.5. Perspectivas futuras de la emigración de jóvenes españoles; 4. El retorno de los jóvenes emigrantes españoles; 4.1. Contexto del retorno: causas y motivaciones; 4.2. Desafíos del retorno; 4.3. Políticas y programas de apoyo al retorno; 4.4. Oportunidades del retorno; 4.5. Perspectivas futuras del retorno de jóvenes emigrantes; 5. Reflexiones conclusivas; 6. Bibliografía.

1. Introducción y contextualización

En las últimas décadas, las dinámicas migratorias han cobrado una relevancia sin precedentes en el contexto europeo y, en particular, en España. Este fenómeno, lejos de ser unidimensional, abarca múltiples facetas que van desde la inmigración y la emigración hasta el retorno de aquellos que, tras haber emigrado, deciden regresar a su país de origen. Por tanto, son realidades complejas que han moldeado significativamente las sociedades europeas y españolas en las últimas décadas. Dentro de este vasto espectro, los jóvenes se posicionan como un grupo demográfico central, cuyas experiencias y decisiones migratorias están moldeando y redefiniendo tanto las estructuras sociales como las perspectivas económicas y culturales de sus lugares de origen y destino. Así pues, la movilidad juvenil se destaca como un componente esencial, abarcando la inmigración, la emigración y el retorno de jóvenes.

El conocimiento de la trayectoria histórica de un país es fundamental para contextualizar y poder comprender el fenómeno migratorio como hecho que ha

marcado y sigue marcando el devenir de España y Europa, así como para analizar sus efectos¹.

Históricamente, Europa y España han sido tanto emisores como receptores de flujos migratorios. En el caso de España, ha pasado de ser un país de emigración en tiempos pasados a convertirse en uno de los principales estados de acogida de inmigrantes².

Durante la crisis económica de 2008, España experimentó un notable éxodo de jóvenes en busca de mejores oportunidades laborales y académicas. Al mismo tiempo, el país ha recibido un considerable número de jóvenes inmigrantes provenientes de diversas partes del mundo, lo que ha transformado su tejido social y cultural. Este intercambio continuo de personas jóvenes ha enriquecido las sociedades receptoras con nuevas ideas, habilidades y perspectivas, pero también ha presentado desafíos en términos de integración y cohesión social.

Las políticas migratorias y los marcos jurídicos desempeñan un papel crucial en la gestión de estos flujos migratorios. La inmigración y emigración enfrentan notables desafíos jurídicos, administrativos y sociales, junto con los condicionantes imperantes en cada momento. Y con el retorno de jóvenes españoles que emigraron, se brinda la posibilidad de capitalizar las habilidades y experiencias adquiridas en el extranjero, contribuyendo a la revitalización económica y social de España³.

En cualquier caso, lo cierto es que el fenómeno de las migraciones juveniles en Europa y España es multifacético y requiere un análisis profundo. Las experiencias de inmigración, emigración y retorno de los jóvenes reflejan dinámicas globales y locales, y sus impactos se extienden a las esferas económicas, sociales, culturales y legales. Este capítulo aborda estas dimensiones con el objetivo de proporcionar una visión integral que facilite la formulación de políticas y estrategias efectivas para las necesidades y aspiraciones de los jóvenes en el contexto migratorio actual.

2. La inmigración en Europa y España

La inmigración hacia Europa ha sido una constante en la historia reciente, impulsada por diversos factores que incluyen conflictos bélicos, inestabilidad política, desigualdades económicas y aspiraciones personales de mejorar las condiciones de vida.

¹ GIL, A. y FERNÁNDEZ, M.J.: «Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada. Principios del siglo XX - principios del siglo XXI», *Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá*, nº 73, 2015, p. 5.

² *La Inmigración en España: efectos y oportunidades*, Informe 2/2019, Consejo Económico y Social, Madrid, 2019, pp. 47 y ss. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>
DE PRADA, M.A., ACTIS, W. y PEREDA, C.: «Panorámica de la inmigración en España», pp. 19 y ss. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/eu/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/prevencion/inmigrantes/docs/interioresPanoramica.pdf>

³ MONERO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: «El modelo de protección jurídico-legal del trabajador extranjero. Análisis a la luz de la reforma realizada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre», en VV. AA.: *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, MONERO PÉREZ, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2010, p. 1.

España, como uno de los países receptores de esta ola migratoria, ha experimentado un notable aumento en la llegada de inmigrantes, lo que ha contribuido a una creciente diversidad cultural y a la transformación de su tejido social. De ahí que se trate de un fenómeno complejo y multifacético que ha marcado la historia, la sociedad y la economía de la región durante décadas⁴.

Los jóvenes inmigrantes enfrentan desafíos únicos en su proceso de integración, que van desde el acceso a la educación y el empleo hasta la superación de barreras lingüísticas y culturales. La llegada de jóvenes inmigrantes trae consigo una serie de oportunidades y retos que afectan tanto a las comunidades receptoras como a los propios individuos, quienes deben lidiar por un complejo entramado de adaptaciones y aspiraciones.

Sea como fuere, lo cierto es que, para entender plenamente la dinámica de la inmigración en Europa y España, es esencial analizar sus causas profundas, sus consecuencias a corto y largo plazo, así como los desafíos y oportunidades que plantea a nivel individual, comunitario y nacional. Este análisis nos permitirá abordar de manera más efectiva los temas relacionados con la integración, la diversidad cultural, la cohesión social y las políticas migratorias.

2.1. Las principales causas de la inmigración en Europa

Las causas de la inmigración en Europa son diversas y complejas, y a menudo están interconectadas. En muchos casos, los migrantes se ven obligados a abandonar sus países de origen debido a conflictos armados, persecuciones políticas y violaciones de derechos humanos, provocando grandes movimientos de población en busca de seguridad y protección.

Además de los factores de conflicto, la pobreza extrema, la falta de oportunidades laborales y la desigualdad económica y social son importantes impulsores de la migración en muchas partes del mundo. En países en desarrollo, la falta de empleo y la falta de acceso a servicios básicos son factores que empujan a las personas a buscar una vida mejor en el extranjero.

Por otro lado, las oportunidades económicas y laborales en Europa han atraído a millones de inmigrantes en busca de empleo y una mejor calidad de vida. Como ha quedado ampliamente demostrado en la actualidad y en épocas pasadas, el nivel de desarrollo del país⁵ junto con la situación económica y la posibilidad de inserción en el mercado laboral actúan como un potente factor de atracción o expulsión.

Durante décadas, países como Alemania, Francia y España han experimentado escasez de mano de obra en sectores clave como la agricultura, la construcción,

⁴ *La Inmigración en España: efectos y oportunidades*, Informe 2/2019, op cit., pp. 11 y ss. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

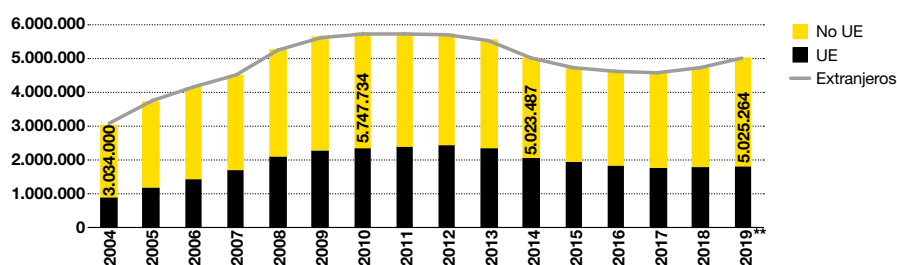
⁵ FERNÁNDEZ, F. y SANTIAGO, M.J.: «Niveles de desarrollo e inmigración: “efecto expulsión” versus “efecto llamada”», en VV. AA.: *I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía. Resúmenes de ponencias y comunicaciones*. 16-18 de febrero de 2011, GARCÍA CASTAÑO, F.J. y KRESSOVA, N. (Coords.), Universidad de Granada: Instituto de Migraciones Granada, 2011, p. 208.

la hostelería y la atención médica, lo que ha llevado a una demanda constante de trabajadores extranjeros.

2.2. La inmigración en España: evolución y características

España ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas, pasando de ser un país de emigración a convertirse en un importante destino de inmigración. Este hecho ha transformado tanto la composición demográfica como la estructura social y económica del país. Desde sus raíces históricas como país de emigración, España ha experimentado una transición hacia un importante destino de inmigración, marcada por oleadas migratorias significativas y cambios en las políticas migratorias y de integración. Este aumento en la inmigración estuvo impulsado por el crecimiento económico, la demanda de mano de obra en sectores como la construcción, el turismo y los servicios.

La inmigración en España: Evolución de la población con nacionalidad extranjera residente en España (2004-2019)⁶



*Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Población extranjera a 1 de enero de cada año.

**Datos provisionales a 1 de enero.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística del padrón continuo

En términos de ocupación laboral, los inmigrantes en España se concentran principalmente en sectores como la agricultura, la construcción, el comercio, la hostelería y los servicios domésticos. Muchos inmigrantes ocupan trabajos temporales, precarios o poco cualificados, aunque también hay una proporción significativa de inmigrantes altamente cualificados que trabajan en sectores como la tecnología, la medicina y la educación.

La inmigración ha tenido un impacto significativo en la economía y el mercado laboral de España, especialmente durante el período de auge económico de los años 90 y principios de los 2000. Los inmigrantes han desempeñado un papel crucial en sectores clave de la actividad profesional, llenando vacantes y contribuyendo al crecimiento económico y la competitividad⁷.

⁶ FÀBREGUES, F., FARRÉS I MARTÍNEZ, O.: «La inmigración en España - La inmigración en Europa», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2019, p. 320. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/361007/455914>

⁷ Vid. *La Inmigración en España: efectos y oportunidades*, Informe 2/2019, op cit., 2019. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

Además, los inmigrantes también han contribuido al sistema de bienestar social a través de sus contribuciones fiscales y de Seguridad Social. Aunque algunos críticos argumentan que los inmigrantes representan una carga para los servicios públicos, varios estudios demuestran que, en general, contribuyen más de lo que reciben en términos de beneficios sociales.

Sin embargo, la crisis económica⁸ de 2008 tuvo un impacto devastador en España y en la población inmigrante en particular. El aumento del desempleo, la contracción del mercado laboral y la reducción de oportunidades de trabajo afectaron de manera desproporcionada a los trabajadores extranjeros, muchos de los cuales perdieron sus empleos y se vieron obligados a regresar a sus países de origen.

A medida que España enfrenta el desafío de la inmigración en el siglo XXI, se enfrenta a una serie de desafíos y oportunidades en términos de integración, cohesión social y convivencia intercultural. Si bien la inmigración puede ser una fuente de crecimiento económico, diversidad cultural y enriquecimiento social, también plantea importantes desafíos en términos de integración.

Para abordar estos desafíos, es fundamental promover políticas migratorias justas, inclusivas y basadas en los derechos humanos que reconozcan la dignidad y el valor de todas las personas, independientemente de su origen étnico, nacionalidad o estatus migratorio. Esto implica garantizar el acceso igualitario a los servicios sociales, la protección contra la discriminación, la promoción de la convivencia intercultural y el respeto mutuo.

Además, es importante abordar las causas⁹ profundas de la migración, como la pobreza, la desigualdad y los conflictos, mediante el fomento del desarrollo sostenible, el cambio climático, la cooperación internacional y la resolución pacífica de los conflictos. Al abordar estos factores subyacentes, se puede contribuir a reducir la necesidad de migrar y a crear condiciones de vida dignas y oportunidades en sus países de origen.

En última instancia, la inmigración en España además de ser un fenómeno complejo es dinámico, lo cual requiere una respuesta integral y coordinada a nivel local, nacional y europeo. Es fundamental reconocer la contribución positiva de los inmigrantes a la sociedad y la economía, al tiempo que se abordan los desafíos y las preocupaciones legítimas de las comunidades receptoras.

La promoción de políticas inclusivas, la protección de los derechos humanos y el fomento del diálogo intercultural son elementos clave para construir sociedades más diversas, cohesionadas y resilientes en España y en toda Europa. En última instancia, la inmigración no solo es un desafío, sino también una oportunidad para enriquecer nuestras sociedades y promover un futuro más justo y sostenible para todos.

⁸ VALERO-MATAS, J.A., COCA, J.R. y VALERO-OTEO, I.: «Análisis de la inmigración en España y la crisis económica», *Papeles de población*, vol. 20, nº 80, 2014, pp. 12 y ss.

⁹ *Explorar las causas de la migración: ¿por qué migran las personas?*, Parlamento Europeo, 2024. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20200624STO81906/explorar-las-causas-de-la-migracion-por-que-migran-las-personas>.

3. La emigración de jóvenes españoles

3.1. Las principales causas de la emigración de jóvenes españoles

La diáspora producida en épocas pasadas, como la acaecida en el s. xx, significó un éxodo masivo de trabajadores especialmente de baja cualificación, lo cual no quiere decir que las motivaciones fuesen distintas entre los que decidieron marcharse por aquel entonces y los que ahora se desplazan al extranjero. Al igual que sucedió en el pasado, la emigración española actual además de estar estrechamente vinculada a la situación de nuestro mercado laboral, responde a un impulso político en el que se conjuga un discurso especialmente dirigido a los jóvenes bien formados, que promueve y habla de la movilidad como un aspecto fundamental a reforzar. A tales efectos, se establece por ejemplo como competencia del Servicio Público Estatal el desarrollo de una labor de coordinación e impulso de una serie de acciones de movilidad en el ámbito estatal y europeo, así como ostentar la representación de España en la red EURES¹⁰.

En cualquier caso, la emigración de jóvenes españoles ha sido una tendencia marcada por la búsqueda de mejores oportunidades laborales y académicas en el extranjero. Este fenómeno se ha visto exacerbado por las crisis económicas que han sacudido a España en las últimas décadas, especialmente la crisis financiera de 2008. Esta crisis provocó una recesión económica prolongada, un aumento del desempleo juvenil, el subempleo y la precarización del mercado laboral, lo que llevó a muchos jóvenes españoles a buscar oportunidades en el extranjero¹¹.

Además de las dificultades económicas, otros factores también contribuyeron a la emigración de jóvenes españoles, incluida la falta de perspectivas de desarrollo profesional, la búsqueda de experiencias internacionales, el acceso a oportunidades educativas y la búsqueda de un mejor equilibrio entre trabajo y vida personal han tenido sin duda un peso determinante.

En este contexto, hay que tener en cuenta que la emigración juvenil no solo tiene implicaciones a nivel individual, sino que también afecta profundamente la dinámica demográfica y socioeconómica de España. La pérdida de una parte significativa de su población joven plantea desafíos en términos de desarrollo sostenible y competitividad global, al mismo tiempo que abre interrogantes sobre el futuro de una generación que ha buscado prosperidad fuera de sus fronteras natales.

3.2. Destinos de emigración de jóvenes españoles

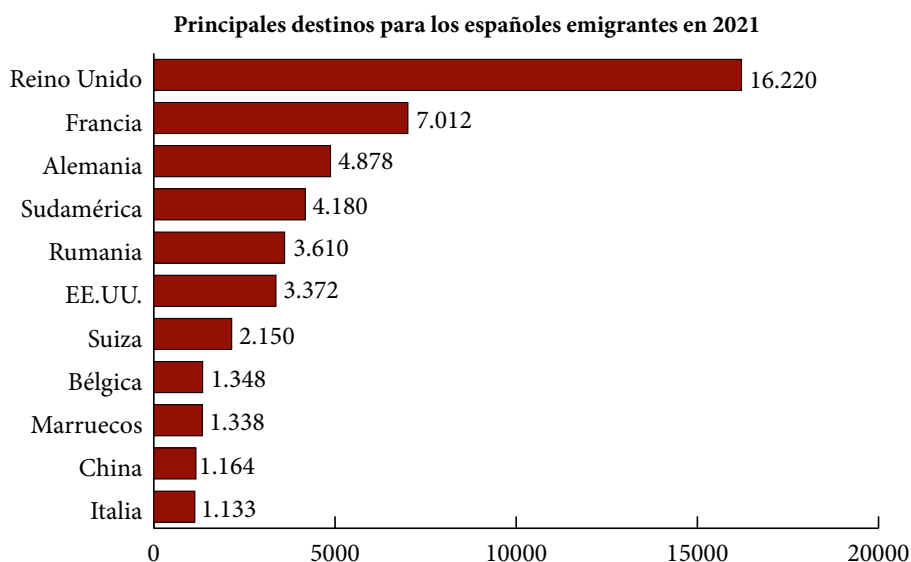
Los jóvenes españoles que optaron por emigrar buscaron oportunidades en una variedad de destinos, tanto dentro de Europa como en otros continentes. Muchos se dirigieron a países como Reino Unido, Francia y Alemania, atraídos por

¹⁰ MONTESERIN, S.A., FERNÁNDEZ A. y MARTÍNEZ, U.: «Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España», *Fundación 1º de Mayo*, nº 65, 2013, pp. 17-19.

¹¹ VV. AA.: *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*, NAVARRETE MORENO, L. (Dir. y coord.), Madrid, Observatorio de la Juventud en España, 2014, pp. 8 y ss. Disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/05/emigracion_jovenes_2014.pdf

las oportunidades laborales, los salarios más altos y la diversidad cultural. Estos destinos ofrecían una amplia gama de oportunidades en sectores como la tecnología, la educación, la investigación, el turismo y los servicios.

Otros jóvenes españoles optaron por destinos más lejanos, como Estados Unidos, buscando experiencias internacionales, oportunidades educativas y un cambio de estilo de vida.



Fuente: Statista 2024¹²

Pese a la incertidumbre de los datos oficiales, se ha podido constatar que no solo emigran los españoles que tienen una alta cualificación. Ni tampoco el hecho de que emigren españoles altamente cualificados implica conseguir un puesto de trabajo acorde con su formación en el país de destino, por tanto, no es una garantía absoluta. En muchas ocasiones, a pesar del elevado nivel formativo los españoles emigrantes no solo trabajan de lo que sea, sino en condiciones laborales peores en comparación con los trabajadores locales. Esta dura realidad ha provocado ciertas movilizaciones a través de los representantes de los trabajadores en los países de destino para poder así reivindicar y defender sus derechos¹³.

Con acierto se ha señalado que la realidad laboral en los países de destino es bastante más diversa, porque no solo se restringe la demanda de mano de obra para

¹² <https://es.statista.com/estadisticas/472927/numero-de-emigrantes-espanoles-por-pais-de-destino/>

¹³ GIL, A. y FERNÁNDEZ, M.J.: «Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada. Principios del siglo XX-principios del siglo XXI», Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá, nº 73, 2015, p. 26.

cubrir puestos de trabajo que requieren perfiles altamente cualificados, sino que se ha producido una diversificación en cuanto al nivel de cualificación requerida¹⁴.

En cualquier caso, es oportuno destacar la idea de que el Estado social ha sido fundamental para afrontar esta cuestión, aminorando los riesgos de desconexión o de ruptura del vínculo social¹⁵. Partiendo de esta premisa, queda claro que el trabajo es un elemento nuclear de ciudadanía y, por consiguiente, un factor de integración social. Además, también se ha podido constatar que puede funcionar como un factor de exclusión, razón por la cual se alza como un presupuesto indispensable para la participación en un Estado social y democrático de derecho como el nuestro¹⁶.

3.3. El impacto de la emigración de jóvenes españoles

Es conveniente advertir desde el principio sobre la dificultad de encontrar datos que permitan realizar un análisis pormenorizado no solo de los factores que condicionan la movilidad¹⁷, sino también de las cifras reales de españoles que han tomado la decisión de emigrar, puesto que los datos oficiales se basan en las bajas padronales que se producen solo cuando los emigrados proceden a darse de alta en los consulados de España situados en el exterior, de ahí la imprecisión a la hora de cuantificar el número real de españoles que se marchan y el momento en que lo hicieron.

Como bien es sabido, en muchas ocasiones esta inscripción no llega a producirse a pesar de que la persona pasa varios años viviendo fuera de España. La razón principal es porque el hecho de proceder a efectuar la correspondiente inscripción no va a suponer un impedimento a la hora de llevar una vida plena y normal en el extranjero.

En este sentido, como la inscripción apenas conlleva beneficios, y además del coste que implica el desplazamiento a la ciudad donde esté el consulado, supone la baja en el padrón de España y, por consiguiente, conlleva una serie de consecuencias como, por ejemplo: no tener médico de cabecera, el emigrante no podrá continuar inscrito para obtener una vivienda de protección oficial, etcétera.

Además, en ocasiones ni siquiera depende de la voluntad del emigrante sino de la posibilidad de acreditar el traslado de su residencia habitual de forma permanente

¹⁴ MONTESERIN, S.A., FERNÁNDEZ, A. y MARTÍNEZ, U.: «Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España», *op cit.*, pp. 26-27.

¹⁵ MONERO PÉREZ, J.L.: «Derecho al Desarrollo», en VV. AA.: *El sistema universal de los derechos humanos. Estudios sistemáticos de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, MONERO ATIENZA, C. y MONERO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2014, p. 971.

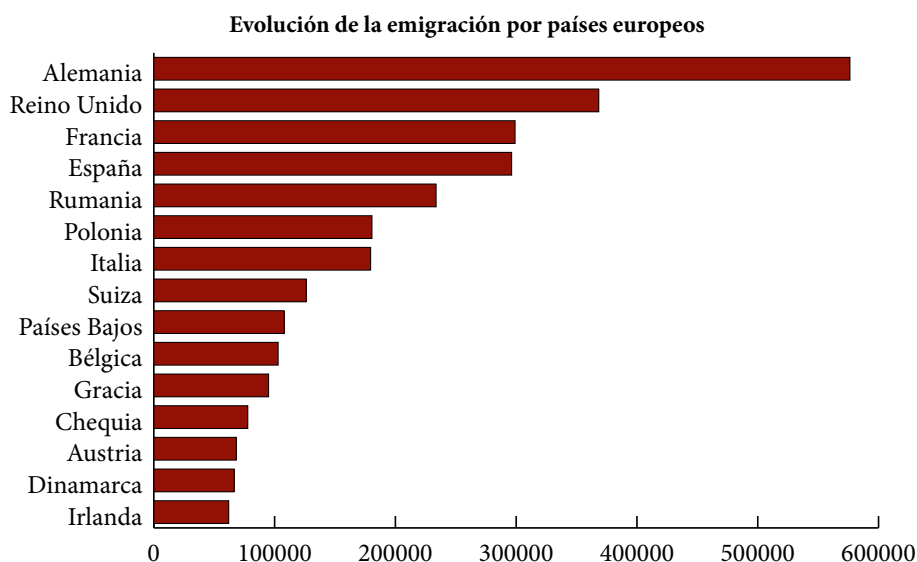
¹⁶ MONERO PÉREZ, J.L.: «Derecho al trabajo, derecho a trabajar y derecho a libre elección del trabajo», en VV. AA.: *El sistema universal de los derechos humanos. Estudios sistemáticos de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, MONERO ATIENZA, C. y MONERO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2014, p. 788.

¹⁷ ALAMINOS, A. y SANTACREU, O.: «La emigración cualificada española en Francia y Alemania», *Papers*, nº 95/1, 2010, p. 201.

y para ello generalmente se exige un permiso de trabajo de, al menos, un año de duración, por tanto, estos requisitos no siempre se cumplen desde el primer momento en el que el emigrante español llega al extranjero.

Todo este cúmulo de circunstancias hace que las cifras proporcionadas por las fuentes oficiales españolas sean solo una muestra pequeña y sesgada sobre la envergadura real del fenómeno de la emigración. Estas deficiencias detectadas en la contabilización de la emigración española son aún mayores cuando el destino elegido es dentro de la Unión Europea por las facilidades de circulación y residencia para los ciudadanos comunitarios¹⁸, y también debido a la escasez de incentivos para darse de alta¹⁹.

Según los últimos datos oficiales disponibles, la emigración española se consolida como un fenómeno demográfico de intensidad creciente. Tal es así que, en estos últimos años la emigración española ha crecido a un ritmo bastante intenso que, por ejemplo, otros países de la Unión Europea, hasta el punto de ocupar uno de los primeros puestos como emisor de emigrantes²⁰.



Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/inmigracion-emigracion-europa-graficos/637>

La emigración de jóvenes españoles ha tenido un impacto significativo en múltiples niveles, tanto para los propios jóvenes como para la sociedad española en su conjunto. En primer lugar, la emigración ha supuesto una pérdida de capital humano

¹⁸ GONZÁLEZ-FERRER, A.: «La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no», *Fundación Alternativas*, 2013, pp. 4-5. Disponible en: <https://digital.csic.es/bitstream/10261/93167/1/La%20nueva%20emigraci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola.pdf>

¹⁹ MONTESERIN, S.A., FERNÁNDEZ, A. y MARTÍNEZ, U.: «Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España», *op cit.*, p. 37.

²⁰ <https://www.epdata.es/datos/inmigracion-emigracion-europa-graficos/637>

y talento para España, especialmente en sectores como la investigación, la tecnología y la innovación, donde la fuga de cerebros ha sido una preocupación creciente.

Precisamente una de las diferencias especialmente remarcable entre el perfil de emigrante español en etapas anteriores y en la actual, es que en el caso de este último se ha forjado como estereotipo los emigrantes jóvenes españoles con una alta cualificación, como es el caso de los investigadores, aunque no es el único. Ello se debe al acceso y extensión de la educación durante la etapa democrática²¹.

De modo que, el contingente migratorio actual difiere del existente en otros momentos de nuestra historia, básicamente por su composición social, su alta cualificación, lo que provoca en la opinión pública percibir los desplazamientos de emigrantes españoles como una gran pérdida de capital humano y, por último, también se diferencia por la propia experiencia vital²².

En este contexto se instala el debate sobre la existencia del fenómeno denominado fuga de talentos o fuga de cerebros, y advirtiendo a los poderes públicos de dos extremos, por un lado, de la cantidad de tiempo que requiere la contratación de buenos investigadores y, por otro lado, la facilidad y la rapidez de perderlos, aunque también es cierto que no solo se trata de una cuestión de tiempo sino también una pérdida de los recursos empleados para adquirir una formación cualificada. Sobre esta cuestión precisa se han introducido ciertos eufemismos aludiendo al «espíritu aventurero» de los jóvenes²³, o como movilidad exterior²⁴, movilidad laboral²⁵, movilidad del talento, movilidad internacional²⁶, con la que se pretende extraer o al menos esquivar el sentido negativo de la emigración como resultado de un sistema que al final no ha sido capaz de ofrecer soluciones alternativas para aquellos emigrantes españoles que se han marchado y siguen marchándose no porque tengan una verdadera voluntad de desplazarse fuera del país, sino porque se sienten realmente forzados a tomar esa decisión.

Sin embargo, la emigración de jóvenes españoles también ha generado oportunidades, tanto para los propios jóvenes como para España en su conjunto. Muchos jóvenes han adquirido experiencia laboral, habilidades interculturales y

²¹ MONTESERIN, S.A., FERNÁNDEZ, A. y MARTÍNEZ, U.: «Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España», *op cit.*, pp. 5-9 y 21.

²² GIL, A. y FERNÁNDEZ, M.J.: «Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada. Principios del siglo XX-principios del siglo XXI», Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá, nº 73, 2015, p. 24.

²³ GONZÁLEZ-FERRER, A.: «La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no», *op cit.*, p. 16. Disponible en: <https://digital.csic.es/bitstream/10261/93167/1/La%20nueva%20emigraci%c3%b3n%20espa%c3%b1ola.pdf>

²⁴ MONTESERIN, S.A., FERNÁNDEZ, A. y MARTÍNEZ, U.: «Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España», *op cit.*, p. 34.

²⁵ GIL, A. y FERNÁNDEZ, M.J.: «Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada. Principios del siglo XX-principios del siglo XXI», *op cit.*, pp. 17-18.

²⁶ SANTOS, A.: «Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 32, 2013, p. 126.

competencias lingüísticas que pueden beneficiarles en su desarrollo profesional y personal a largo plazo.

Además, la emigración de jóvenes españoles ha contribuido a fortalecer los lazos internacionales y la cooperación entre España y otros países, facilitando el intercambio de conocimientos, ideas y recursos en áreas como la educación, la investigación y la innovación.

3.4. Políticas y respuestas ante la emigración de jóvenes españoles

Ante el fenómeno de la emigración de jóvenes españoles, el gobierno español y otras instituciones han implementado una serie de políticas y programas destinados a abordar las causas subyacentes y apoyar a los jóvenes tanto en España como en el extranjero.

En el ámbito nacional, se han promovido iniciativas para mejorar la empleabilidad y el acceso al mercado laboral de los jóvenes²⁷. Además, se han desarrollado políticas para fomentar el retorno de los jóvenes emigrantes²⁸.

A nivel internacional, España ha colaborado con otros países y organizaciones para facilitar la movilidad laboral y la integración de los jóvenes españoles en el extranjero. Se han establecido redes de apoyo y orientación para los jóvenes emigrantes, así como programas específicos para este colectivo²⁹.

3.5. Perspectivas futuras de la emigración de jóvenes españoles

A medida que España continúa enfrentándose a los desafíos económicos y sociales en el siglo XXI, es probable que la emigración de jóvenes españoles siga siendo un fenómeno relevante en los próximos años. Si bien las condiciones económicas y laborales en España pueden mejorar con el tiempo, es probable que muchos jóvenes sigan buscando oportunidades en el extranjero, ya sea por motivos profesionales, personales o académicos.

En este sentido, es importante que España adopte un enfoque integral y equilibrado para abordar las causas subyacentes de la emigración de jóvenes y apoyar su desarrollo personal y profesional tanto en el país como en el extranjero. Esto incluye la implementación de políticas que promuevan la empleabilidad, la movilidad laboral y la integración social, así como el fortalecimiento de la cooperación internacional.

En última instancia, la emigración de jóvenes españoles requiere una respuesta coordinada a nivel nacional e internacional. Si se abordan adecuadamente sus causas y consecuencias, la emigración de jóvenes españoles puede convertirse en una

²⁷ *Programas de empleo*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas.html>

²⁸ *Plan de Retorno a España*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana.html>

²⁹ *Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/en/web/ciudadania/programas-jovenes>

oportunidad para el desarrollo personal y profesional de los jóvenes y contribuir al fortalecimiento de los lazos internacionales y la cooperación entre países.

4. El retorno de los jóvenes emigrantes españoles

El retorno de los jóvenes emigrantes españoles es un fenómeno que ha cobrado relevancia en los últimos años, particularmente en el contexto de la recuperación económica post-crisis y la implementación de políticas destinadas a atraer de vuelta a los talentos que en su día dejaron el país en busca de mejores oportunidades. Este proceso de retorno es multifacético y presenta tanto desafíos significativos como oportunidades para los individuos y para España en su conjunto.

A tales efectos, conviene recordar lo dispuesto en el art. 42 de la Constitución Española, en virtud del cual se encomienda al Estado velar por los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientar su política hacia su retorno.

Así como el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, Ley 40/2006, de 14 de diciembre de 2006, en cuyo art. 26 precisa las finalidades de la política de retorno en los términos que se indican a continuación:

«1. El Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, promoverá una política integral para facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior.

A tal fin, los poderes públicos, para un eficaz y eficiente aprovechamiento de los recursos públicos, coordinarán sus actuaciones para que la integración social y laboral de los españoles que retornen se realice en las condiciones más favorables.

2. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para remover los obstáculos que dificulten a los españoles retornados el acceso a las prestaciones o beneficios sociales existentes, en las mismas condiciones que los españoles residentes en España.

El Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Asociaciones de Emigrantes Retornados promoverá una política integral para facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior.

3. Los poderes públicos desarrollarán medidas dirigidas a facilitar la protección y el retorno de los españoles residentes en el exterior, y, en su caso, sus hijos, víctimas de situaciones de violencia de género cuando el país de residencia no ampare de manera suficiente a las víctimas de estos delitos.

4. Los poderes públicos promoverán el acceso a la vivienda de los emigrantes retornados, teniendo en cuenta las necesidades específicas de este colectivo, a través de las administraciones competentes y en colaboración con las asociaciones de retornados.»

4.1. Contexto del retorno: causas y motivaciones

El retorno de los jóvenes emigrantes españoles está motivado por una combinación de factores económicos, profesionales, personales y políticos. En primer lugar, la mejora gradual de la situación económica en España ha generado nuevas oportunidades laborales y profesionales que resultan atractivas para aquellos que en su día emigraron debido a la falta de empleo y la precariedad laboral. El crecimiento de sectores como la tecnología, las energías renovables, la educación y la investigación ha creado un entorno más favorable para el regreso de talentos cualificados.

En el ámbito político, diversas iniciativas y políticas públicas han sido implementadas para fomentar el retorno de los jóvenes emigrantes. Estas incluyen incentivos fiscales, programas de apoyo al empleo, asesoramiento profesional y ayudas financieras para facilitar la reintegración en el mercado laboral y la sociedad española³⁰.

4.2. Desafíos del retorno

El proceso de retorno de los jóvenes emigrantes no está exento de desafíos, que pueden variar según las circunstancias individuales y el contexto socioeconómico. Uno de los principales desafíos es la reintegración en el mercado laboral español, que puede ser complicada debido a la falta de reconocimiento de la experiencia laboral y las cualificaciones obtenidas en el extranjero. Algunos jóvenes enfrentan dificultades para encontrar empleos que correspondan a su nivel de formación y experiencia, lo que puede llevar a la frustración y la desilusión.

Además, los retornados pueden enfrentar barreras burocráticas y administrativas al intentar reinstalarse en España. Esto incluye la gestión de trámites relacionados con la Seguridad Social, la sanidad, la vivienda y otros servicios públicos. La falta de información y apoyo adecuado puede dificultar la transición y hacer que el proceso sea más estresante y complicado.

4.3. Políticas y programas de apoyo al retorno

Reconociendo la importancia de facilitar el retorno de los jóvenes emigrantes, el gobierno español y otras instituciones han implementado una serie de políticas y programas de apoyo³¹. Estas iniciativas están diseñadas para abordar los desafíos mencionados anteriormente y para hacer que el proceso de retorno sea más fluido y beneficioso tanto para los individuos como para la sociedad en general.

Entre las medidas implementadas se encuentran incentivos destinados a aliviar la carga económica del retorno y a facilitar la reintegración en el mercado laboral y la sociedad.

³⁰ *Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/en/web/ciudadania/programas-jovenes>

³¹ *Plan de Retorno a España*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana.html>

Además, se han desarrollado programas específicos de apoyo al empleo para los jóvenes retornados. Estos programas pueden incluir asesoramiento profesional, servicios de búsqueda de empleo, formación y capacitación en habilidades relevantes y oportunidades de networking con empleadores potenciales. El objetivo es asegurar que los jóvenes retornados puedan encontrar empleo adecuado y aprovechar al máximo su experiencia y cualificaciones adquiridas en el extranjero³².

Otro aspecto crucial es el reconocimiento de las cualificaciones y la experiencia profesional obtenida en el extranjero. El gobierno español ha trabajado en colaboración con instituciones educativas y profesionales para desarrollar mecanismos de reconocimiento de títulos y certificaciones, facilitando así la transición laboral de los retornados y asegurando que su experiencia sea valorada adecuadamente en el mercado laboral español.

4.4. Oportunidades del retorno

El retorno de los jóvenes emigrantes también ofrece numerosas oportunidades tanto para los individuos como para España en su conjunto. Para los jóvenes, regresar a su país de origen puede proporcionar una valiosa oportunidad para aplicar las habilidades, conocimientos y experiencias adquiridas en el extranjero en un nuevo contexto. Esto puede contribuir a su desarrollo profesional y personal, así como a la innovación y el crecimiento en los sectores en los que trabajan.

Para España, el retorno de jóvenes talentos representa una oportunidad para atesorar el capital humano y las competencias adquiridas en el extranjero. Estos retornados pueden aportar nuevas perspectivas, ideas y enfoques innovadores a sus campos de trabajo, contribuyendo al desarrollo económico y social del país. Además, el retorno de jóvenes cualificados puede ayudar a abordar la escasez de habilidades en ciertos sectores y mejorar la competitividad de la economía española en el ámbito global³³.

La experiencia internacional de los jóvenes retornados también puede fortalecer los lazos internacionales y la cooperación entre España y otros países. Estos individuos actúan como puentes culturales y profesionales, facilitando el intercambio de conocimientos, recursos y oportunidades en áreas como la investigación, la educación, la tecnología y los negocios.

4.5. Perspectivas futuras del retorno de jóvenes emigrantes

A medida que España sigue enfrentando desafíos y oportunidades en el siglo XXI, el retorno de jóvenes emigrantes continuará siendo un fenómeno relevante y

³² Vid. Programas para jóvenes. Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/programas-jovenes>

³³ Planes de Retorno de las Comunidades Autónomas. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana/Planes-de-retorno-de-las-Comunidades-Aut-nomas.html>
Plan de Retorno a España. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana.html>

significativo. Para maximizar los beneficios del retorno y minimizar los desafíos, es esencial que el gobierno, las instituciones educativas y profesionales, y la sociedad en general trabajen en colaboración para crear un entorno favorable y de apoyo para los jóvenes retornados.

Esto incluye la implementación de políticas integrales y sostenibles que aborden las diversas necesidades y circunstancias de los retornados, así como la promoción de una cultura de inclusión, respeto y valorización de la experiencia internacional. Al hacerlo, España puede no solo atraer de vuelta a sus jóvenes talentos, sino también beneficiarse de las oportunidades que estos individuos aportan para el desarrollo económico, social y cultural del país.

En última instancia, el retorno de los jóvenes emigrantes españoles es una oportunidad para construir un futuro más próspero, inclusivo y conectado globalmente, aprovechando el capital humano y las competencias adquiridas en el extranjero para el beneficio de toda la sociedad española.

5. Reflexiones conclusivas

El estudio de las migraciones juveniles en Europa y España nos brinda una visión más completa de un fenómeno complejo y dinámico que afecta tanto a los jóvenes migrantes como a las sociedades de origen y destino. Al considerar los múltiples aspectos que influyen en estos procesos migratorios, es posible extraer reflexiones concluyentes que nos invitan a repensar nuestras políticas y prácticas para abordar de manera más efectiva los desafíos y aprovechar las oportunidades que surgen de esta realidad global.

Las migraciones juveniles son el resultado de una intersección compleja entre factores globales y locales que moldean las decisiones y experiencias de los jóvenes migrantes. A nivel global, los jóvenes se ven influenciados por tendencias económicas, políticas y sociales que impactan en la distribución de oportunidades y recursos en todo el mundo. Estos factores globales, como la globalización económica, los conflictos internacionales, el cambio climático y los movimientos políticos, crean un entorno complejo que influye en las oportunidades disponibles para los jóvenes en sus países de origen y destino. Además, la conectividad digital y el acceso a información instantánea han ampliado las perspectivas de los jóvenes, permitiéndoles conocer mejor las realidades de otros lugares y tomar decisiones informadas sobre su futuro migratorio.

Sin embargo, estas tendencias globales se entrelazan con realidades locales, como el acceso desigual a la educación, el empleo, la salud y la seguridad, así como con factores culturales, familiares y comunitarios que influyen en las decisiones de migrar. En muchos casos, las políticas económicas y sociales de los países de origen y destino también desempeñan un papel importante en la configuración de las oportunidades disponibles para los jóvenes, ya sea incentivando la migración a través de programas específicos o restringiendo la movilidad recurriendo para ello a barreras legales y burocráticas. Es esencial adoptar un enfoque integrado que reconozca la interconexión

entre lo global y lo local para comprender plenamente las migraciones juveniles y diseñar políticas y programas efectivos que aborden las necesidades y aspiraciones de los jóvenes migrantes en un contexto en constante cambio.

Cada joven migrante tiene una historia única que refleja una combinación de factores personales, familiares, socioeconómicos y culturales. Algunos jóvenes pueden migrar en busca de oportunidades educativas, laborales o de desarrollo personal, mientras que otros pueden huir de conflictos, persecución o condiciones socioeconómicas precarias en sus países de origen. Además, la experiencia migratoria no es estática, sino que implica una serie de transiciones y adaptaciones que pueden variar ampliamente según el contexto de recepción y las políticas migratorias. Al final, la experiencia migratoria no se limita únicamente al acto de cruzar fronteras, sino que también incluye procesos de adaptación, integración y construcción de identidades en el país de destino.

Es fundamental reconocer esta diversidad de experiencias y trayectorias para diseñar políticas y programas que respondan a las necesidades reales y específicas de cada grupo de jóvenes migrantes y promuevan su inclusión social, económica y cultural en las sociedades de acogida. Asimismo, es importante dar voz a los propios jóvenes migrantes, permitiéndoles participar activamente en la formulación de políticas y programas que afectan sus vidas, y reconociendo su capacidad para contribuir de manera significativa al enriquecimiento de las sociedades receptoras y al desarrollo de sus comunidades de origen.

Las migraciones juveniles tienen un impacto profundo y multidimensional en las sociedades de origen y destino. En los países de origen, la salida de jóvenes puede tener consecuencias económicas, sociales y demográficas significativas, como la pérdida de capital humano, el envejecimiento de la población y la disminución de la mano de obra cualificada.

Por tanto, la emigración de jóvenes puede despojar a las comunidades de origen de su población más dinámica y potencialmente innovadora, afectando el crecimiento económico y la capacidad de desarrollo a largo plazo. La “fuga de cerebros” es un fenómeno particularmente preocupante, donde los jóvenes más educados y capacitados buscan mejores oportunidades en el extranjero, dejando un vacío de talento que es difícil de llenar.

Sin embargo, también pueden surgir oportunidades, como el flujo de remesas que contribuyen al desarrollo económico local y la transferencia de conocimientos y habilidades adquiridas en el extranjero. En los países de destino, la llegada de jóvenes migrantes puede aportar diversidad cultural y potencial innovador. Los jóvenes migrantes pueden revitalizar sectores laborales envejecidos, contribuir al dinamismo económico y cultural, y enriquecer el tejido social con nuevas perspectivas y habilidades. Su presencia puede ayudar a llenar vacíos en el mercado laboral, especialmente en determinados sectores donde a menudo hay escasez de trabajadores cualificados.

No obstante, puede plantear desafíos, dado que su integración puede verse obstaculizada por barreras lingüísticas, culturales y legales. Estas barreras pueden llevar a la marginación y exclusión social, impidiendo que los jóvenes migrantes desplieguen plenamente su potencial y contribuyan de manera efectiva a sus nuevas comunidades. Las políticas de integración efectiva deben abordar estos desafíos, promoviendo la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los jóvenes migrantes. Por consiguiente, es esencial adoptar enfoques inclusivos y participativos que reconozcan y valoren las contribuciones de los jóvenes migrantes a las sociedades de origen y destino y promuevan su plena integración y participación en la vida social, económica, política y en el ámbito laboral.

Esto incluye el desarrollo de programas que facilitan la integración cultural y social, el reconocimiento de títulos y habilidades profesionales, y la promoción de la cohesión social a través de iniciativas que fomentan el entendimiento y la cooperación entre las comunidades locales y los migrantes. Las políticas deben ser diseñadas para apoyar la educación continua, el desarrollo profesional y la participación cívica de los jóvenes migrantes, asegurando que tengan las herramientas necesarias para contribuir plenamente a sus nuevas sociedades. Al reconocer y apoyar el potencial de los jóvenes migrantes, las sociedades pueden beneficiarse de su capacidad para impulsar el cambio positivo.

La gestión efectiva de las migraciones juveniles requiere una visión integral que aborde una amplia gama de desafíos y aproveche las oportunidades que este fenómeno presenta. Esto incluye garantizar el respeto de los derechos de todos los jóvenes migrantes, promover su inclusión social, económica y política, abordar las causas estructurales de la migración, facilitar la integración en las comunidades de destino y promover el desarrollo sostenible en los países de origen. Una política pública eficaz debe ser multidimensional y coordinada entre diferentes niveles de gobierno y sectores de la sociedad. La cooperación internacional es crucial para abordar las causas profundas de la migración, como la pobreza, la violencia y el cambio climático. Además, las políticas deben ser flexibles y adaptables para responder a las cambiantes dinámicas migratorias y a las necesidades emergentes de los jóvenes migrantes.

En el ámbito educativo, es fundamental asegurar que los jóvenes migrantes tengan acceso a sistemas educativos de calidad, que reconozcan y validen sus conocimientos y habilidades previas. Programas de becas y apoyo financiero pueden facilitar su acceso a la educación superior y a la formación profesional, ayudándoles a integrarse mejor en el mercado laboral. En términos de empleo, las políticas deben enfocarse en la creación de oportunidades laborales dignas y en la reducción de barreras burocráticas que dificultan la inserción laboral de los jóvenes migrantes.

En cuanto a la salud, es esencial que los jóvenes migrantes tengan acceso a servicios de salud integrales. La protección social y, en concreto, la seguridad social también es clave para asegurar que estos jóvenes no caigan en situaciones de vulnerabilidad extrema. Diseñar programas de apoyo que pueden ofrecer un

respaldo crucial en momentos de necesidad. Además, es fundamental adoptar un enfoque basado en la evidencia y la participación de los jóvenes en la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas relacionados con las migraciones juveniles. Esto implica promover la colaboración y el diálogo entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales para desarrollar estrategias integrales y sostenibles que aborden las necesidades y aspiraciones de los jóvenes migrantes y contribuyan al desarrollo humano y social de todas las personas. La participación activa de los jóvenes migrantes en estos procesos no solo garantiza que sus voces y experiencias sean tenidas en cuenta, sino que también les permite desarrollar un sentido de pertenencia y responsabilidad en la sociedad que los acoge.

Las políticas públicas también deben considerar la importancia de la integración cultural y social, fomentando un entorno de acogida que valore la diversidad y promueva la convivencia. Esto puede incluir iniciativas para promover el diálogo intercultural y combatir la discriminación y los prejuicios, así como la creación de espacios comunitarios donde los jóvenes migrantes puedan interactuar y compartir sus culturas con la población local.

Finalmente, es crucial medir y evaluar continuamente el impacto de las políticas y programas implementados para asegurar que realmente están mejorando la vida de los jóvenes migrantes y fomentando su integración y desarrollo. Una valoración e investigación continua sobre las dinámicas migratorias, puede proporcionar información valiosa para ajustar y mejorar las estrategias de manera oportuna.

En cualquier caso, las políticas públicas deben ser integrales, inclusivas y adaptables, centradas en los derechos y necesidades de los jóvenes migrantes, y deben promover su plena integración y participación en la sociedad. Al abordar tanto las causas estructurales como los desafíos inmediatos de la migración juvenil, y al reconocer el potencial y las contribuciones de estos jóvenes, podemos construir sociedades más justas, equitativas y resilientes.

En definitiva, las migraciones juveniles son un fenómeno complejo y dinámico que requiere una comprensión profunda y una acción concertada para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades que surgen de este fenómeno. Al adoptar enfoques inclusivos, participativos y basados en los derechos humanos, podemos construir un futuro más justo, equitativo y sostenible para todos, donde los jóvenes tengan la oportunidad de desarrollar su potencial y contribuir al bienestar común, en Europa y en España.

6. Bibliografía

ALAMINOS, A. y SANTACREU, O.: «La emigración cualificada española en Francia y Alemania», *Papers*, nº 95/1, 2010.

- DE PRADA, M.A., ACTIS, W. y PEREDA, C.: «Panorámica de la inmigración en España». Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/eu/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/prevencion/inmigrantes/docs/interioresPanoramica.pdf>
- Explorar las causas de la migración: ¿por qué migran las personas?*, Parlamento Europeo, 2024. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20200624STO81906/explorar-las-causas-de-la-migracion-por-que-migran-las-personas>
- FÀBREGUES, F., FARRÉS I MARTÍNEZ, O.: «La inmigración en España - La inmigración en Europa», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2019. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/361007/455914>
- FERNÁNDEZ, F. y SANTIAGO, M.J.: «Niveles de desarrollo e inmigración: “efecto expulsión” versus “efecto llamada”», en VV. AA.: I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía. Resúmenes de ponencias y comunicaciones. 16-18 de febrero de 2011, GARCÍA CASTAÑO, F.J. y KRESSOVA, N. (Coords.), Universidad de Granada: Instituto de Migraciones Granada, 2011.
- GIL, A. y FERNÁNDEZ, M.J.: «Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada. Principios del siglo XX - principios del siglo XXI», *Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá*, nº 73, 2015.
- GONZÁLEZ-FERRER, A.: «La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no», *Fundación Alternativas*, 2013. Disponible en: <https://digital.csic.es/bitstream/10261/93167/1/La%20nueva%20emigraci%c3%b3n%20espa%c3%b1ola.pdf>
- La Inmigración en España: efectos y oportunidades*, Informe 2/2019, Consejo Económico y Social, Madrid, 2019. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>
- MONEREO PÉREZ, J.L.: «Derecho al Desarrollo», en VV. AA.: *El sistema universal de los derechos humanos. Estudios sistemáticos de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: «Derecho al trabajo, derecho a trabajar y derecho a libre elección del trabajo», en VV. AA.: *El sistema universal de los derechos humanos. Estudios sistemáticos de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2014.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: «El modelo de protección jurídico-legal del trabajador extranjero. Análisis a la luz de la reforma realizada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre», en VV. AA.: *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2010.
- MONTESERIN, S.A., FERNÁNDEZ A. y MARTÍNEZ, U.: «Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España», *Fundación 1º de Mayo*, nº 65, 2013.
- Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/en/web/ciudadania/programas-jovenes>
- Plan de Retorno a España*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana.html>
- Planes de Retorno de las Comunidades Autónomas. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana/Planes-de-retorno-de-las-Comunidades-Aut-nomas.html>
- Programas de empleo*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas.html>
- Programas para jóvenes. Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/programas-jovenes>
- SANTOS, A.: «Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 32, 2013.
- VALERO-MATAS, J.A., COCA, J.R. y VALERO-OTEO, I.: «Análisis de la inmigración en España y la crisis económica», *Papeles de población*, vol. 20, nº 80, 2014.
- VV. AA.: *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*, NAVARRETE MORENO, L. (Dir. y coord.), Madrid, Observatorio de la Juventud en España, 2014. Disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/05/emigracion_jovenes_2014.pdf

CAPÍTULO 3. PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (ALEMANIA, FRANCIA, ITALIA, PAÍSES NÓRDICOS, HOLANDA Y DINAMARCA)

SHEILA LÓPEZ VICO

*Personal Investigador en Período de Orientación Posdoctoral (FPU)¹
Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria
Universidad de Granada*

*Coordinadora de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum
Colaboradora en la Gestión de las actividades de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)*

 <https://orcid.org/0000-0002-2608-3436>

RAFAEL JOSÉ LÓPEZ BEDMAR

*Personal Investigador Predoctoral en Formación (FPU)
Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0009-0002-4931-699X>

DIEGO VELASCO FERNÁNDEZ

*Investigador con cargo a proyecto
Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0003-3852-6115>

Sumario: 1. Planteamiento general; 2. El marco de las políticas activas de empleo en Alemania; 2.1. Contexto nacional de las relaciones laborales; 2.2. Situación referente al empleo; 2.3. El empleo de los jóvenes en Alemania; 3. La lucha contra el desempleo y la protección de la juventud en Francia; 4. Las políticas activas de empleo para la inclusión socio-laboral de los jóvenes en Italia; 5. Situación de las políticas activas de empleo en el conjunto de países nórdicos; 5.1. Suecia; 5.2. Finlandia; 5.3. Noruega; 5.4. Islandia; 6. El modelo de empleo joven en los Países Bajos; 7. La larga trayectoria de las políticas activas de empleo juveniles en Dinamarca y sus desafíos actuales; 8. Conclusiones; 9. Bibliografía.

¹ Ayudas para contratos predoctorales de Formación de Profesorado Universitario 2020, financiadas por el Ministerio de Universidades (FPU 2020, concesión definitiva por Orden de 15 de noviembre de 2021).

1. Planteamiento general

La Cuarta Revolución Industrial, impulsada por tecnologías emergentes, la creciente importancia de los datos y transformaciones en la manera de comprender el mundo, está redefiniendo profundamente el panorama laboral². Una nota consustancial a este tiempo es la emergencia de una sociedad globalizada que se construye sobre la revolución tecnológica e implica una nueva forma de gobernabilidad del mundo³. Toda esta combinación de factores -globalización, digitalización, automatización y cambios demográficos- han reconfigurado el panorama laboral, afectando de manera desproporcionada a los jóvenes, quienes se encuentran en una posición vulnerable en esta nueva realidad.

Ante estas profundas transformaciones, el empleo juvenil adquiere una relevancia central en el debate sobre las políticas sociales y económicas en Europa. Resulta fundamental analizar cómo distintas políticas públicas, enfoques educativos y modelos económicos pueden ofrecer soluciones efectivas para asegurar un futuro laboral más inclusivo y equitativo para las nuevas generaciones. La Unión Europea basa su actuación en materia de empleo en estos fundamentos: el artículo 3 del Tratado de la UE, que establece el objetivo de alcanzar el pleno empleo y combatir la exclusión social; el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que promueve una mano de obra cualificada y mercados laborales adaptables; y la coordinación entre los Estados miembros y la UE en políticas de empleo, incluyendo la participación de los interlocutores sociales y la responsabilidad de los Estados para fomentar el empleo (artículo 146 del Tratado)⁴.

A pesar de esto, dentro de las competencias que el Tratado de Funcionamiento otorga a la Unión Europea en materia de empleo, la responsabilidad de desarrollar las políticas de empleo recae en los Estados miembros. La Unión Europea asume un rol complementario, centrando su intervención en promover la cooperación entre los Estados miembros y brindarles apoyo en sus iniciativas de empleo mediante los fondos europeos, como se establece en el artículo 147 del Tratado⁵.

El empleo juvenil se presenta como un objetivo circunstancial en la estrategia de combate al desempleo y ocupa un lugar prioritario en las políticas activas de empleo y empleabilidad. Aunque no existe una definición precisa ni uniforme de este objetivo

² ORTEGA LOZANO, P.G.: “Desafío tecnológico e inteligencia artificial en las relaciones laborales”, en *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, ORTEGA LOZANO, P.G. y GUINDO MORALES, S. (Dir. y Eds.) Barcelona, Atelier, 2023, pp. 417-419.

³ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho social a la gestión integral de riesgos laborales y sus instrumentos de regulación jurídica en la era de la digitalización”, en *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dir.), LÓPEZ BEDMAR, R.J. y Velasco Fernández, D. (Eds.), Barcelona, Atelier, 2024, p. 295.

⁴ DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, A.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024, p. 463.

⁵ *Ibidem*, p. 464.

en todos los países de la Unión Europea, su configuración varía según una serie de factores. Estos incluyen tanto elementos generales, como los cambios sociológicos, la situación del mercado laboral y las condiciones sociohistóricas, como factores específicos derivados de las particularidades sociales y las políticas aplicadas en cada país⁶.

El riesgo de exclusión social de los jóvenes y sus dificultades para acceder a un empleo digno constituyen una prioridad para los Estados. Aunque la magnitud y naturaleza del desempleo juvenil varían entre países y grupos de jóvenes, hay características compartidas. El plan de acción para la juventud de la OCDE, elaborado en 2013 y actualizado en 2021 para reflejar el impacto de la COVID-19, señala que, a pesar de estas diferencias, el entorno socio-laboral es similar, caracterizado por tasas elevadas y persistentes de desempleo, empleos de baja calidad, inestabilidad, subempleo y desajustes entre la cualificación de los jóvenes y los requisitos de las empresas⁷.

La propia OIT menciona diversos enfoques para estimular la demanda agregada y fomentar el empleo juvenil a través de políticas que promuevan un crecimiento sostenible. Asimismo, estudios de la OIT muestran que las políticas macroeconómicas pueden influir en el empleo juvenil mediante la diversificación económica y la transformación productiva⁸.

El análisis comparado de las políticas laborales y sociales implementadas en diferentes países de la Unión Europea ofrece una oportunidad valiosa para entender las diversas respuestas que se han dado a estos desafíos en contextos nacionales distintos. Alemania, Francia, Italia, Holanda y los países nórdicos representan ejemplos significativos de cómo las diferencias en la estructura económica, los sistemas educativos, los marcos regulatorios y las políticas públicas pueden influir en las oportunidades de empleo para los jóvenes. Estos países no solo varían en sus modelos económicos y de bienestar, sino también en sus enfoques hacia la formación profesional, la educación superior, y las políticas activas y pasivas de empleo, lo que en conjunto impacta de manera directa en la inserción laboral de los jóvenes.

Este capítulo tiene como objetivo analizar y comparar las políticas y prácticas de estos países con un enfoque en el empleo juvenil. La perspectiva comparada permitirá identificar las fortalezas y debilidades de cada enfoque, y extraer lecciones que puedan ser aplicadas en el contexto andaluz.

⁶ GONZÁLEZ OLIVARES, A.L., DE JUANAS OLIVA, A. y RODRÍGUEZ BRAVO, A.E. : “Políticas de empleo juvenil en Europa. Análisis de prioridades y estrategias”, en *Historia Social y de la Educación*, vol. 4, núm. 1, 2015, p. 29.

⁷ PICATOSTE, J., NOVO CORTI, I. y MEMBIELA-POLLÁN, M.: “Calidad del empleo juvenil en el contexto de la OCDE”, en *Revista de Economía Mundial*, núm. 62, 2022, p. 127.

⁸ GONZÁLEZ OLIVARES, A.L., DE JUANAS OLIVA, A. y RODRÍGUEZ BRAVO, A.E. : “Políticas de empleo juvenil en Europa. Análisis de prioridades y estrategias”, en *Historia Social y de la Educación*, vol. 4, núm. 1, 2015, p. 35.

2. El marco de las políticas activas de empleo en Alemania

2.1. Contexto nacional de las relaciones laborales

Es preciso recordar alguna de las notas que conforman el modelo alemán de relaciones laborales⁹:

1. Los trabajadores disponen de una estructura dual para la representación de sus intereses: en el centro de trabajo, a través del comité de empresa, y fuera del centro de trabajo, a través de los sindicatos. Esta dualidad busca reducir la conflictividad en el centro de trabajo.
2. La legislación cuenta con una importancia notable. Esta abarca prácticamente todo el campo de las relaciones de empleo, tanto en su dimensión individual como colectiva, salvo en lo referente a la negociación colectiva. Esta última se deja en manos de la autonomía colectiva de los actores. La legislación se complementa con un sistema de tribunales laborales, que intervienen en las situaciones de conflicto.
3. El alto grado de representatividad de las instituciones de representación colectiva, por tanto, de los comités de empresa y de los sindicatos. Están capacitadas para la toma de decisiones en nombre de las personas trabajadoras sin obligación -en términos generales- de buscar su aprobación. Lo mismo sucede con los patrones en su condición de representantes de los empresarios.
4. La condición de intermediarios entre los trabajadores y el capital de los sindicatos y del comité de empresa.
5. La figura de la negociación colectiva desarrollada a nivel subsectorial, dada la forma de constitución de los actores. Además, el Estado, desde 1949, renunciaría a interferir en el desarrollo de la misma, otorgando un claro protagonismo a las partes.

Durante décadas, el Estado federal ha influido en la configuración de este modelo mediante la regulación legal y acreditando a actores sociales para que cumplan sus funciones. También ha establecido el funcionamiento del sistema con normas mínimas laborales y sociales, como el tiempo de vacaciones, pensiones, prestaciones por desempleo y atención sanitaria. Aunque algunos de estos derechos han sido recortados, todavía tienen un efecto significativo en la vida de las personas y han liberado a sindicatos y patronales de la necesidad de negociarlos y regularlos. Resulta llamativo que en Alemania no existió un salario mínimo legal universal hasta el año 2015¹⁰.

⁹ GARCÍA CALAVIA, M.A.: *Regulación del empleo en entornos nacionales europeos: (España, Gran Bretaña, Suecia, Alemania, Francia, Italia)*, Valencia, Tirant humanidades, 2024, pp. 182-184.

¹⁰ *Ibidem*, p. 184.

2.2. Situación referente al empleo

Alemania es uno de los Estados mundiales con un PIB más alto, y ocupa una situación privilegiada en lo que a las relaciones comerciales se refiere. Su economía ha sufrido cambios notables en las cuatro últimas décadas, destacado: un alto interés de las empresas y los sucesivos gobiernos por lograr una unión monetaria y un mercado único, dada la condición exportadora del país; y, una importante concentración del capital a consecuencia de la integración europea, generando un fuerte sector industrial¹¹. Concretamente, Alemania en la última década del siglo xx inició su reindustrialización, por lo que aflora el problema del envejecimiento poblacional y su consecuencia, la demanda de mano de obra¹².

Desde finales de la década de los noventa se venía intentando reformar la Oficina Federal de Empleo y las políticas de empleo en este país. Es por esto que se aplicó un paquete de reformas, conocido como *reformas Hartz*, que se aplicaron entre el año 2002 y el 2005. El objetivo a conseguir era triple¹³:

1. Optimizar los servicios del mercado laboral y las políticas públicas para aumentar su eficacia y eficiencia.
2. Incentivar la participación de los desempleados mediante la aplicación del principio de derechos y deberes.
3. Fomentar la demanda de empleo mediante la flexibilización del mercado laboral.

Para lograrlo, las reformas alteraron el marco general en el que operaban estas medidas y mejoraron la coordinación de los acuerdos institucionales, especialmente entre las políticas activas y pasivas¹⁴.

En cuanto a la situación del empleo en la actual década, específicamente al analizar los datos del año 2021 en un contexto de pospandemia, se puede afirmar que Alemania cuenta con 43,035,800 activos económicos (siendo en España, 23.203.200). A partir de estos datos, se pueden hacer las siguientes consideraciones¹⁵:

1. Un crecimiento del empleo en los últimos años. Las personas en situación de desempleo son 1.535.800 (mientras que en España en ese año eran de 3.429.600) y la tasa de paro se situaba en el 3,6 %, inferior a la media de la Unión Europea.

¹¹ *Ibidem*, p. 186.

¹² MOLDES FARELO, R.; GÓMEZ SOTA, F.; FLÓREZ-ESTRADA CHASSONNAUD, L.; et GARCÍA SANTACRUZ, M.J.: *¿Por qué te vas? Jóvenes españoles en Alemania*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015, p. 79.

¹³ BEN-GALIM, D.; CANDELA TERRASA, A.; et DE PAZ NIEVES, C.: *Políticas activas de empleo para los jóvenes ¿hacia dónde nos dirigimos ahora?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012, p. 32.

¹⁴ *Ibidem*, p. 32.

¹⁵ GARCÍA CALAVIA, M.A.: *Regulación del empleo en entornos nacionales europeos: (España, Gran Bretaña, Suecia, Alemania, Francia, Italia)*, Valencia, Tirant humanidades, 2024, pp. 189-191.

2. La alta existencia de la figura del empleo parcial, que afecta especialmente a las mujeres. La cifra que representa esta categoría era la de 12.144.000 ocupantes, lo que supone un 29,3 % del total de personas trabajadoras (mientras que en España lo conforman 2.741.600). La temporalidad estaba conformada por 4.288.200 asalariados, esto es, un 11,3 % del total (siendo en España 4.169.800). En comparación con el resto de los países de la Unión Europea, la tasa de ocupación a tiempo parcial es más elevada en Alemania, pero, en cambio, la tasa de asalariados con contrato temporal es menor en Alemania.
3. La existencia de una figura de empleo particular, los «*mini jobs*». Esta modalidad de empleo particular de Alemania es consecuencia de las reformas laborales de principios del siglo XXI. En 2009 representaba la modalidad de casi siete millones de trabajadores. La realidad es que, entre los «*mini jobs*», los empleos a tiempo parcial y los temporales, prácticamente la mitad del empleo se distinguía de la relación de empleo típica.
4. Desde los años ochenta ha ido en aumento el empleo de cuello blanco, esto es, el de los directivos y profesionales cualificados. Ya en el siglo XXI representa en Alemania más de la mitad del empleo total.
5. Otro fenómeno que se ha dado es el crecimiento de la terciarización, esto es, el aumento de las personas que se dedican al sector servicios. El número de ocupados en esta categoría en 2021 es del 70,9 %, cifra idéntica a la de la media de Estados de la Unión Europea.
6. La desindustrialización ha continuado disminuyendo con relación a principios de siglo. Aun así, la tasa de ocupados en este sector sigue siendo superior a la media del resto de países de la Unión Europea.

Desde luego que los «*mini jobs*» destacan como la figura controvertida propia de este Estado tanto fuera como dentro de Alemania. Son empleos que tienen una duración muy corta o un verdadero bajo salario. La filosofía de su existencia es que se prefiere tener una remuneración escasa a no tener ninguna, y que, de no existir este tipo de regulación, la parte empleadora no estaría contratando a estos trabajadores, y que, por consiguiente, se encontrarían en situación de desempleo¹⁶.

2.3. El empleo de los jóvenes en Alemania

El desempleo juvenil (15-24 años) en Alemania de 2005 a 2019 ha seguido una tendencia a la baja. Durante la crisis de 2009, hubo solo un ligero y leve aumento del desempleo. La tasa de desempleo juvenil, que no incluye a quienes están escolarizados o en formación, es la más alta que la del resto de trabajadores, descendiendo del 16 %

¹⁶ VELASCO PORTERO, M. T. et FRÖHLICH, M.: “Mercado de trabajo, empleo y derecho laboral en Alemania”, en *Políticas públicas de empleo: Un estudio desde el Derecho comparado*, Granada, Comares, 2013, pp. 75-76.

en 2005 a menos del 6 % en 2019. Durante la crisis, aumentó 0,6 puntos porcentuales, del 10,6 % en 2008 al 11,2 % en 2009¹⁷.

En Alemania, una de las políticas activas de empleo más exitosas dirigidas a los jóvenes ha sido el sistema de formación profesional, específicamente su programa de formación en prácticas de contenido dual. Después de finalizar el primer ciclo de educación secundaria y el período de educación obligatoria, los estudiantes tienen la opción de acceder a una formación profesional en escuelas a tiempo completo o buscar empleo, en el contexto del sistema dual¹⁸.

El gobierno y los interlocutores sociales se han comprometido a garantizar puestos suficientes en este sistema de aprendizaje dual, aunque los jóvenes no tienen un derecho a participar en una medida activa por ley¹⁹.

La formación profesional dual combina la enseñanza en dos centros: empresas y centros de formación profesional. Este programa suele durar tres años y es para jóvenes de entre 16 y 18 años. Su objetivo es proporcionar habilidades básicas y competencias necesarias para ejercer como trabajadores cualificados en alguno de los 249 oficios reconocidos. Los estudiantes firman un contrato de formación con una empresa, donde pasan tres o cuatro días a la semana, y el resto del tiempo en el centro de formación profesional. Las empresas cubren los costos de formación y pagan una remuneración al estudiante, que aumenta anualmente y equivale aproximadamente a un tercio del salario inicial²⁰.

Entre los objetivos perseguidos por este sistema están²¹:

1. Proporcionar capacitación profesional, combinando competencias profesionales con habilidades personales y sociales.
2. Desarrollar flexibilidad laboral para adaptarse a los cambios en el mundo laboral y en la sociedad, especialmente en tiempos de crisis económica.
3. Despertar el interés por el perfeccionamiento profesional.
4. Fomentar en el alumno la capacidad de actuar responsablemente en su vida personal, social y pública.

¹⁷ DOHMEN, D.; YELUBAYEVA, G.; FIRZLAFF, C.; CORDES, M.: "Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland in Krisenzeiten" en *Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS)*, núm. 75, 2020, p. 10. Disponible en: <https://www.econstor.eu/handle/10419/226380>

¹⁸ BEN-GALIM, D.; CANDELA TERRASA, A.; et DE PAZ NIEVES, C.: *Políticas activas de empleo para los jóvenes ¿hacia dónde nos dirigimos ahora?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012, p. 37.

¹⁹ OIT: *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*, 2013. Consultado en: <https://www.ilo.org/publications/youth-guarantees-response-youth-employment-crisis>

²⁰ BEN-GALIM, D.; CANDELA TERRASA, A.; et DE PAZ NIEVES, C.: *Políticas activas de empleo para los jóvenes ¿hacia dónde nos dirigimos ahora?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012, p. 37.

²¹ ALEMÁN FALCÓN, J.: "Respuesta educativa empleada en Alemania para la integración en el mundo laboral de jóvenes con graves dificultades en el ámbito social", en *Revista de Intervención Psicosocioeducativa en la Desadaptación Social*, núm. 2, 2009, pp. 30-31.

Para personas con dificultades de aprendizaje o desventajas sociales, existe la formación preprofesional, que incluye²²:

1. Año de formación preprofesional: Un curso de un año en escuelas a tiempo completo para preparar a los jóvenes para la formación profesional.
2. Año de formación profesional básico: Puede completarse en un año, ya sea en una escuela a tiempo completo o de manera cooperativa entre una empresa y una escuela.

Aunque hubo un crecimiento en los contratos de prácticas desde 2005, se registró una caída en 2008 y 2009 debido a la crisis económica. A pesar de esto, los niveles de abandono escolar han disminuido considerablemente. Una evaluación del programa muestra que más de la mitad de los participantes de 2003 continuaron trabajando en la misma empresa después de terminar su contrato, y aunque el 23 % estuvo desempleado un mes después, solo el 11 % seguía en paro un año después²³.

En comparación con España, los jóvenes que han emigrado a Alemania han encontrado un entorno laboral notablemente diferente. Al integrarse en empresas alemanas, se enfrentan a una gestión de relaciones laborales distinta a la de su país de origen²⁴.

En cuanto a las notas características relatadas en el empleo joven desde el prisma de los emigrantes españoles, se afirman aspectos positivos y negativos. Desde un punto de vista positivo, destacan: relaciones más directas con los superiores, un mayor reconocimiento por el trabajo realizado satisfactoriamente, una organización estructurada, entorno laboral cercano y cooperativo, mayor flexibilidad horaria, impulso de la creatividad y un entorno internacional. Por el contrario, figuran: la rigidez en los procesos, las numerosas horas extras, la discriminación en la promoción interna de puestos, un exceso de competitividad y la existencia de estereotipos hacia los extranjeros²⁵.

Lo que resulta manifiesto, como se ha mencionado al principio de este apartado, es que el desempleo juvenil ha caído notablemente con el transcurso de los años en este siglo XXI. Para entender esta caída, se pueden señalar las siguientes causas²⁶:

1. El significativo aumento del empleo en los últimos años.
2. Una transición más eficaz hacia la formación profesional, especialmente en el sistema dual.

²² BEN-GALIM, D.; CANDELA TERRASA, A.; et DE PAZ NIEVES, C.: *Políticas activas de empleo para los jóvenes ¿hacia dónde nos dirigimos ahora?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012, p. 38.

²³ *Ibidem*, p. 37.

²⁴ MOLDES FARELO, R.; GÓMEZ SOTA, F.; FLÓREZ-ESTRADA CHASSONNAUD, L.; et GARCÍA SANTACRUZ, M.J.: *¿Por qué te vas? Jóvenes españoles en Alemania*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015, p. 111.

²⁵ *Ibidem*, p. 111.

²⁶ DOHMEN, D.; YELUBAYEVA, G.; FIRZLAFF, C.; CORDES, M.: "Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland in Krisenzeiten" en *Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS)*, núm. 75, 2020, p. 20. Disponible en: <https://www.econstor.eu/handle/10419/226380>

3. Una mayor tasa de ingreso en el sistema de transición.

La primera de las causas es el incremento de los puestos de trabajo. Parece lógico afirmar que, si el empleo recibe un fuerte crecimiento en los últimos años, los grupos más jóvenes de la sociedad también se verán beneficiados. Este crecimiento se ha visto reflejado especialmente en los jóvenes de 25 a 29 años que poseen grados universitarios²⁷.

La segunda causa, desarrollada con anterioridad, es la apuesta hacia el sistema dual de formación profesional. La tasa de matriculación de quienes reúnen los requisitos para estudiar es superior que en los años 2002-2005. Se han mejorado los contratos de formación, y, por tanto, han crecido las oportunidades laborales de los jóvenes en Alemania²⁸.

En tercer y último lugar, es importante el sistema de transición, puesto que entran tantos jóvenes cada año, que suponen en torno a un tercio de un grupo de edad. Son muchos los estudiantes que abandonan la escuela secundaria y terminan en el sistema de transición²⁹.

Por estos motivos, se puede afirmar que el menor desempleo juvenil se debe al aumento de personas en el sistema de transición, que incluye medidas para jóvenes que no han encontrado plazas de formación. Los titulados universitarios tienen un empleo significativamente mayor, mientras que el empleo para quienes tienen cualificaciones medias o profesionales ha crecido moderadamente y se mantiene estable para aquellos con cualificaciones bajas. Además, sólo quienes tienen cualificaciones para acceder a la universidad muestran una mayor participación en la formación dual y escolar³⁰.

3. La lucha contra el desempleo y la protección de la juventud en Francia

La tasa de desempleo de los jóvenes en Francia se mantiene en la media europea. Ha resistido las grandes crisis que han azotado el continente con tasas estables a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, Francia se encuentra lejos de conseguir tasas de desempleo como las de Dinamarca o aquellos Estados miembros con tasas más reducidas. En los últimos años se puede apreciar un descenso mantenido de la tasa de desempleo. Como podemos ver en la gráfica, en 2023, la tasa de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años en Francia fue del 15,68 %.

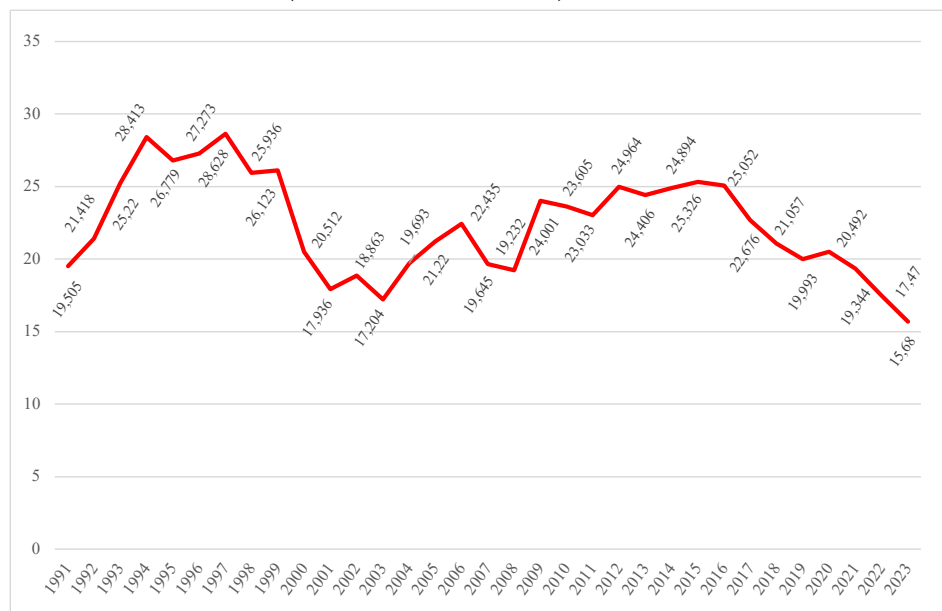
²⁷ *Ibidem*, p. 24.

²⁸ *Ibidem*, p. 27.

²⁹ *Ibidem*, p. 29.

³⁰ *Ibidem*, p. 30.

**Desempleo total de jóvenes (% de la población activa total entre 15 y 24 años de edad)
(estimación modelado OIT) en Francia**



Elaboración propia. Datos del Banco Mundial³¹

En el caso francés es interesante conocer qué medidas se han tomado para manejar la tasa de desempleo joven. Qué incidencia han tenido en estos datos que presentamos y cuál es la clave de su estabilidad. Para ello, primero analizaremos el contexto económico y social de los jóvenes menores de 25 años en Francia. Luego atenderemos a las políticas de empleo adoptadas por el estado francés para reducir el desempleo joven y valoraremos su efectividad.

Los jóvenes franceses, como en el resto de Europa, fueron uno de los colectivos que más han venido sufriendo los desajustes económicos del mercado europeo. Si bien es cierto que el desempleo en Francia no despuntó como en otros vecinos europeos, sí es notorio que los jóvenes no se han encontrado con el mejor escenario para encontrar trabajo. En 2013 el 24,9 % de los jóvenes menores de 25 años estaba en desempleo, frente al 8,7 % de los mayores de 25. La tasa de pobreza entre los jóvenes franceses rondaba el 22,9 %³². Ante la oscura perspectiva de encontrar trabajo muchos jóvenes continuaron con sus etapas educativas; otros, por el contrario, conformaron la masa de aquellos que ni estudian ni trabajan. Constituyeron los llamados *NEET* en Francia o los “*ninis*” en España. La política de empleo francesa en seguida tuvo como objetivo la integración de este colectivo en el mercado de trabajo.

³¹ Referencia Web: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.ZS?locations=FR>

³² CAHUC, P., CARCILLO, S. y ZIMMERMANN K.F. : “L’emploi des jeunes peu qualifiés en France”, *Notes du conseil d’analyse économique*, n°4, 2013, pp. 1 a 12

Antes de 2016, Francia contaba con dos mecanismos de lucha contra la pobreza en el trabajo. Por un lado, un crédito fiscal destinado a trabajadores con bajos ingresos, la llamada “*Prime pour l’emploi*” (PPE). Por otro lado, el “*Revenu de solidarité active*” (RSA) o Ingreso de solidaridad activa, que contaba con el doble objetivo de proporcionar un ingreso mínimo a la vez que incentiva la búsqueda activa de empleo. El RSA contaba con dos niveles, el básico, que proporciona un ingreso mínimo para los hogares sin recursos y el RSA de actividad, que incorporaba un suplemento a ese ingreso para los trabajadores en situación vulnerable³³.

Ninguno de estos dos mecanismos estaba orientado de forma exclusiva a los jóvenes. Al contrario, Francia no contaba con un mecanismo exclusivo de apoyo a los jóvenes menores de 25 años. Además, su repercusión en el trabajo de los jóvenes era escasa o incluso desincentivadora del acercamiento al mundo laboral³⁴.

A partir de 2016 entró en vigor la “*Prime d’activité*” (PA). Surge de la fusión de la PPE y el RSA para suplir las deficiencias que presentaban. El RSA estaba resultando tener un impacto menor de lo esperado y apenas si tenía incidencia en los jóvenes. Mientras que la PPE sí llegó a un mayor volumen de trabajadores su ayuda económica resultaba limitada. La “*Prime d’activité*” surge con el objetivo de corregir estas deficiencias: facilitar la entrada al mercado de trabajo, suplir bajos salarios y compensar situaciones de pobreza en el hogar. La PA tuvo un impacto significativo en el empleo joven en Francia, es la primera ayuda pública con protección específica a este colectivo. Si volvemos a los datos de la gráfica de la tasa de desempleo comentada, podemos apreciar como a partir de 2016 hay un notable descenso del desempleo joven en Francia.

El resultado de estas medidas de empleo activo ha sido una reducción de la pobreza entre los jóvenes, aunque su impacto en la inserción del mercado de trabajo a favorecido el trabajo a tiempo parcial y temporal³⁵.

A parte de las ayudas activas, también se han tomado medidas a nivel de contratación. Se han desarrollado una serie de ayudas contractuales con el objetivo de evitar la exclusión social, favorecer el desarrollo personal de los jóvenes y la adquisición de experiencia. Se establecen mecanismos de transferencia de conocimientos y socialización entre jóvenes y trabajadores con más experiencia que favorezcan la integración de los primeros en el mundo laboral. Algunos de estos contratos son los llamados “*Parcours emploi compétences*” (PEC) o los “*Contrat unique d’insertion*” (CUI). Los CUI son contratos en formación que incluyen acompañamiento profesional y ayudas financieras para el empleador. Su objetivo es favorecer la contratación de personas con dificultad para encontrar empleo. El PEC es una modalidad contractual

³³ VERGNAT, V.: «Lutte contre la pauvreté et incitations à l’emploi : quelle politique pour les jeunes ?», *Revue Économique*, nº 4 (Vol. 70), 2019, p. 540

³⁴ Así lo exponen varios estudios analizados por VERGNAT, V.: “Lutte contre la pauvreté et incitations à l’emploi : quelle politique pour les jeunes?”, *Revue Économique*, nº 4, Vol. 70, 2019, p. 540

³⁵ VERGNAT, V.: “Lutte contre la pauvreté et incitations à l’emploi : quelle politique pour les jeunes?”, *Revue Économique*, nº 4 Vol. 70, 2019, p. 541

orientada a desempleados de larga duración, pero que ofrece una ayuda específica para la contratación de jóvenes menores de 26 años. Se subvenciona por parte del estado parte del coste de la contratación de estos trabajadores³⁶.

A pesar de todo, el desempleo juvenil sigue siendo un problema en Francia. Duplica la tasa de desempleo de trabajadores entre 15 y 64 años. Aún existen dificultades para que los jóvenes franceses accedan al mercado de trabajo. Algunas iniciativas tienen como objetivo seguir corrigiendo esta situación. Entre las más recientes cabe destacar el plan “*l’jeune1solution*”³⁷ o la reforma de la “*voie professionnelle*”³⁸ en otoño de 2023. En general, estas medidas apuestan por potenciar la formación profesional de los jóvenes. Se puede concluir que hay una apuesta de las instituciones francesas por la formación profesional. Ámbito que históricamente había estado desatendido en el país galo.

Algunas claves que son apuntadas por la doctrina hacia la mayor inclusión de los jóvenes en el mercado francés son reducir las barreras de acceso al empleo originadas por las diferencias entre el trabajo temporal y el trabajo indefinido y el coste de los trabajos poco cualificados; reformar el sistema educativo para dotar de una mejor orientación laboral a los jóvenes, potenciando la cooperación de los servicios públicos de empleo y la formación profesional³⁹.

Otra conclusión que se puede extraer de las políticas de empleo francesas sobre los jóvenes es la incidencia que hacen en la realidad personal de cada joven. Es importante y parece acertado tener en cuenta en cierta medida la situación de partida de cada trabajador joven. En este sentido, las medidas orientadas a favorecer la contratación de jóvenes en exclusión o pertenecientes a colectivos con dificultad para encontrar trabajo son potenciadas por las políticas de empleo francesas. Es significativo la importancia que se da a la suficiencia económica de los jóvenes en general, independientemente de si estudian o trabajan y teniendo en cuenta de si viven con sus padres o se han independizado. La situación personal y las medidas para hacer frente a la pobreza difieren de la situación de desarrollo personal en la que se encuentre el joven. Las medidas no deben ir sólo orientadas a la búsqueda de empleo, sino que debe ser un empleo que remunere suficientemente un nivel de vida digno, que permita la habitabilidad y el desarrollo personal. En este sentido, las políticas de empleo francesas sobre los jóvenes distinguen entre multitud de factores personales a la

³⁶ Para saber más sobre la actualidad y efectividad que están teniendo estas recientes medidas en el mercado de trabajo francés se recomienda Vid. CAHUC, P. y HERVELIN, J.: *Quelles politiques de l'emploi pour les jeunes?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, (colección «Sécuriser l'emploi»), 2023.

³⁷ Consiste en un plan dotado por 6,7 millones de euros para favorecer la integración en el mercado de trabajo de unos 750.000 jóvenes. Consiste en un paquete de ayudas financieras a jóvenes en dificultad, ayudas a la contratación formación, acompañamiento, etc. El objetivo es ofrecer una ayuda lo más personalizada posible al caso concreto de cada joven. Vid. <https://www.ljeune1solution.gouv.fr/>

³⁸ Una aproximación a esta medida puede verse en la web del Ministerio de Educación Nacional y de la Juventud del Gobierno Francés (Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse: education.gouv.fr «Réforme de la voie professionnelle dès la rentrée 2023: foire aux questions»).

³⁹ CAHUC, P. y HERVELIN, J.: *Quelles politiques de l'emploi pour les jeunes?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, (colección «Sécuriser l'emploi»), 2023, p. 170.

hora de conceder ayudas. En este sentido, se ofrecen ayudas monetarias al alojamiento de estudiantes como las bolsas del CROUS⁴⁰.

Todas estas medidas han favorecido la reducción de la tasa de desempleo en Francia a mínimos históricos. En 2023 se llega a 15,68 % de desempleo juvenil, la tasa más baja de las últimas décadas. Y aunque la trayectoria parece positiva, sigue siendo una cifra alarmante para el mercado de trabajo francés, que aspira a la reducción de su tasa de desempleo estructural y así lo pone de manifiesto el crisol de medidas desplegadas en este sentido.

4. Las políticas activas de empleo para la inclusión socio-laboral de los jóvenes en Italia

Centrándonos ahora en Italia, puede apreciarse que dicho país presenta un problema en relación a la incorporación y mantenimiento de los jóvenes en el mercado laboral similar al que nos encontramos en España.

En concreto, los últimos datos publicados muestran que en ambos países la tasa de ocupación de las personas que conforman este colectivo se encuentra por debajo de la media europea, siendo incluso inferior en Italia que en nuestro país:

Tabla: Tasa de ocupación juvenil (15-29 años) en España, Italia y la Unión Europea en los años 2019 y 2023(en valores porcentuales)

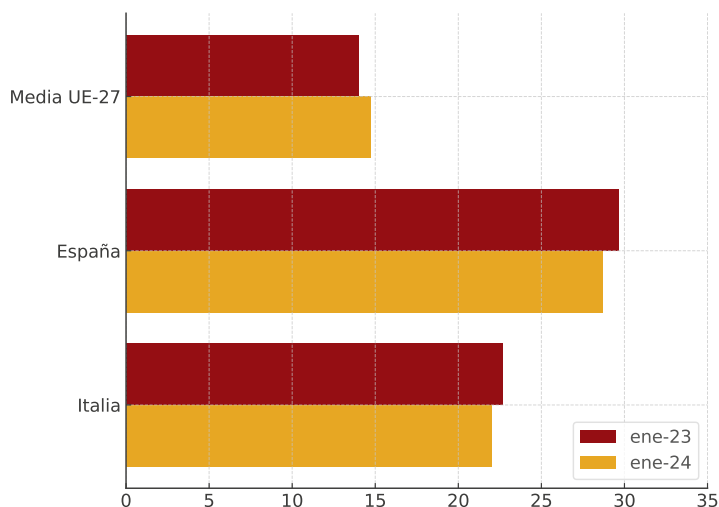
	2019			2023		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ESPAÑA	40,1	36,1	38,2	41,1	38	39,6
ITALIA	35,8	27,4	31,7	39,7	29,3	34,7
UE 27	51	44,9	48	52,5	46,8	49,9

Fuente: elaboración propia sobre los datos del estudio “Giovani 2024: il bilancio di una generazione⁴¹”

Si nos fijamos en los últimos datos publicados sobre el desempleo de las personas menores de 25 años, tampoco los resultados en Italia o España son satisfactorios:

⁴⁰ Consiste en una red de servicios de residencias públicos. Con 27 establecimientos por las universidades de todo el país dan cobertura a unos 2,7 millones de estudiantes en Francia. Acceder a las ayudas del CROUS implica ayuda financiera, alojamiento, restauración y acceso a bolsas de trabajo. También se incluyen bonos culturales.

⁴¹ Véase PIACENTI, F.: *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, Roma, Eures Ricerche Economiche e Sociali, 2024, p. 62, disponible en: https://agenziagioventu.gov.it/wp-content/uploads/2024/04/2024_01_RAPPORTO-GIOVANI-REPORT-COMPLETO_4_4_2024.pdf

Gráfico: Tasa de desempleo juvenil. Datos de la Media Europea, España e Italia de 2023 y 2024

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Statista⁴²

Pues bien, con el fin de abordar y frenar el problema estructural que supone el desempleo juvenil⁴³ tanto en España como en Italia se han implementado en la última década diversas políticas activas de empleo dirigidas, especialmente en el marco del denominado como sistema de Garantía Juvenil impulsado desde el año 2013 en el ámbito europeo con la finalidad de facilitar el acceso de las personas jóvenes al mercado de trabajo⁴⁴.

En Italia, el margen de edad previsto para aplicar las garantías derivadas del denominado como «programma Garanzia Giovani» se amplió al colectivo de personas de entre 15 y 29 años, ante la precaria y crítica situación a la que en dicho país se encuentra expuesta este colectivo⁴⁵.

⁴² Véase STATISTA: “Tasa de desempleo juvenil en los países de la Unión Europea (UE-28) en enero de 2023 y 2024”, 2024, disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/488897/tasa-de-paro-juvenil-en-los-paises-de-la-ue/>

⁴³ Un estudio en profundidad sobre la evolución de los datos en materia de inserción laboral de los jóvenes y de los jóvenes adultos puede encontrarse en CHIOZZA, A. MATTEI, L., TORCHIA, B.: “Giovani e lavoro: attivazioni e primi ingressi tra 2010 e 2020” en VV. AA.: *Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni*, BERTOLINI, S., BORGNA, C. y ROMANÒ, S. (Dirs.), Milano, FrancoAngeli, 2022, pp. 34-59.

⁴⁴ Sobre esta cuestión véase MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 38 y ss. Un cuadro resumen de las principales medidas implementadas en el marco de dicho plan en cada país de la UE puede encontrarse en ESCUDERO, V. y LÓPEZ MOURELO, E.: “The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges”, en *Research Department Working Paper*, núm. 4, 2015, p. 14.

⁴⁵ En dichos términos lo han recogido GASPANI, F. y TOSCANO, E.: “Youth Guarantee in Italy” en VV. AA.: *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*, CABASÉS PIQUÉ, M.A., PARDELL VEÀ, A. y FEIXA PÀMPOLS, C. (Ed. lit.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 329.

En los últimos años, ante el impacto que la pandemia del COVID-19 ha tenido en este colectivo desde un punto de vista laboral, se ha realizado un nuevo impulso en el marco del sistema de Garantía Juvenil, ampliando el presupuesto destinado al mismo, mediante el Fondo Social Europeo Plus para el periodo 2021-2027⁴⁶.

Por otro lado, junto a dichas medidas a nivel europeo, cabe señalar que, al igual que en España, se aprobó en Italia tras la irrupción del COVID-19 y en el marco de los fondos Next Generation, el «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» -en adelante PNRR-. En dicho plan, tampoco faltan alusiones a los jóvenes y a la necesidad de “recuperar el potencial de las nuevas generaciones y de construir un ambiente institucional y de empresa que permita favorecer el desarrollo su desarrollo y protagonismo en el marco de la sociedad⁴⁷”. Para ello, en particular, se le dio un impulso relevante al «Programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori» -en adelante GOL-, ampliándose tanto su financiación como el colectivo de destinatarios del mismo⁴⁸. Entre sus destinatarios, cabe destacar especialmente el de los jóvenes menores de 30 años calificados como «neet⁴⁹» (not in education, employment or training).

Cabe señalar, en todo caso, que al igual que ocurre en otros países, ante la precaria situación laboral, reflejada en las barreras de acceso al empleo o las dificultades de su mantenimiento, se prevén, adicionalmente a todos los programas señalados, medidas específicas dirigidas a los denominados como jóvenes adultos, esto es, aquellos de entre 30-34 años.

Pues bien, partiendo de dicho esquema general, pueden identificarse en el plano italiano medidas muy diversas dirigidas a lograr la inserción laboral de los jóvenes⁵⁰: creación de incentivos dirigidos a las empresas que contraten a estos trabajadores, desarrollo de programas de aprendizaje basados en el trabajo y de otras medidas dirigidas a agilizar la inserción laboral de los mismos (prácticas, formación continua, sistema de certificación de competencias, etc.), promoción del trabajo autónomo y el emprendimiento, etc. Además, el estudio de dichas medidas adquiere elevados tintes de complejidad si partimos del hecho de que en Italia no existe un ley específica central

⁴⁶ Sobre la evolución del Sistema de Garantía Juvenil Europeo y su evolución en los últimos años véase DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, A.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 12, núm. 1, 2024. Y en mayor detalle DURÁN BERNARDINO, M.: *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*, Madrid, Dykinson, 2021.

⁴⁷ Véase PNRR, p. 37, disponible en: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

⁴⁸ Véase AIBAR BERNARD, J.: “Las medidas de naturaleza socio-laboral comprendidas en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia”, en *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 98, 2023. [recurso de acceso digital]

⁴⁹ Una medida específica dirigida a este colectivo puede encontrarse en el Decreto-Legge 4 maggio 2023, n. 48. Véase sobre este BANDELLONI, G.: “Políticas laborales en Italia. Colectivos de atención prioritaria: incentivos para la contratación de trabajadores con discapacidad, jóvenes y mujeres”, en *Revista justicia & trabajo*, núm. Extra 1, 2023, p. 168.

⁵⁰ Esta clasificación ha sido directamente extraída de Governo Italiano: “Integrazione dei giovani nel mercato del lavoro”, disponible en: <https://www.politichegiovani.gov.it/politiche-giovanili/attivita-internazionali/youthwiki/3-occupazione-e-imprenditoria/3-6-integrazione-dei-giovani-nel-mercato-del-lavoro/>

dirigida al colectivo de los jóvenes. De este modo, han sido las distintas regiones de Italia las que han ido desarrollando legislaciones específicas de nivel regional dirigidas a normar las políticas dirigidas a los jóvenes.

Como consecuencia de ello, no entraremos en el presente estudio a recoger un análisis exhaustivo de todas y cada una de las medidas dirigidas a impulsar el empleo de los jóvenes en el mercado Italiano⁵¹, sino que, por el contrario, lo que haremos es subrayar aquellas medidas que se han promovido en los últimos años y aquellas otras que presentan una larga tradición en el mismo.

Así, en primer lugar, cabe destacar que en Italia, al igual que en España, se prevén determinados beneficios económicos o normativos para aquellos empresarios que contraten trabajadores considerados como desfavorecidos o vulnerables. Entre dichas medidas, cabe destacar por su carácter reciente las desgravaciones fiscales aprobadas para fomentar el empleo juvenil⁵². Dicha desgravación se aplica cuando se produzcan nuevas contrataciones de carácter indefinido y para transformaciones de contratos de duración determinada en contratos indefinidos producidos en el año 2021-2022 con menores de 36 años que nunca hayan estado empleados con un contrato por tiempo indefinido con el mismo u otro empleador. Dicha desgravación será de entre un 50 % y el total de la cuota íntegra empresarial devengada dependiendo, entre otros factores, de la zona de Italia⁵³. Pues bien, esta medida ha sido de nuevo contemplada en el marco del Balance para el año 2023⁵⁴, por lo que dicha desgravación se aplicará también a las nuevas contrataciones indefinidas y a la conversión de contratos de duración determinada en contratos indefinidos llevados a cabo entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2023 en las condiciones anteriormente indicadas.

En términos similares también se ha recogido recientemente el denominado como “bonus giovani⁵⁵”, mediante el cual se busca dar un paso más en el incentivo de la ocupación de los trabajadores de menor edad. Concretamente, mediante el mismo, se prevé una exoneración de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empleadores privados, hasta un máximo de 500 o 650 euros mensuales, dependiendo de la zona de Italia, para aquellos empresarios que desde el 1 de septiembre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025, contraten personal no directivo con un contrato de trabajo de duración indefinida o transformen su contrato de trabajo de duración

⁵¹ Un estudio detallado sobre la evolución de dicha cuestión puede encontrarse en GASPANI, F. y TOSCANO, E.: “Youth Guarantee in Italy” en VV. AA.: *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*, CABASÉS PIQUÉ, M.A., PARDELL VEÀ, A. y FEIXA PÀMPOLS, C. (Ed. lit.), cit., pp. 334 y ss.

⁵² Véase Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023», art. 1. 10.

⁵³ Sobre esta cuestión véase INSP: “Circolare numero 57 del 22-06-2023”, disponible en: https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2023.06.circolare-numero-57-del-22-06-2023_14190.html

⁵⁴ Véase «Legge 29 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

⁵⁵ Véase Decreto-Legge 7 maggio 2024, n. 60, ulterior disposizioni urgenti em materia di politiche di coesione, art. 22.

determinada en contrato de duración indefinida. Para acceder a dicha exoneración, se exige que dicho personal no haya cumplido los 35 años de edad y que no hayan estado nunca contratados por tiempo indefinido, quedando expresamente excluidos los trabajadores domésticos y en aprendizaje.

Otra forma de inclusión laboral recientemente impulsada en Italia es la del autoempleo. En aras de fomentar el emprendimiento de los jóvenes, se prevé el denominado como “bonus nuove imprese innovazione digitale”⁵⁶. El mismo se dirige a personas que no hayan cumplido los 35 años de edad, que se encuentren desocupadas y que, entre el día 1 de julio y el 31 de diciembre de 2024 inicien una actividad empresarial. Dicha actividad debe insertarse en el ámbito de los sectores estratégicos para el desarrollo de nuevas tecnologías y la transición digital y económica. Pues bien, todos aquellos que cumplan los citados objetivos podrán pedir una exención del pago del 100 % del total de las cotizaciones a la Seguridad Social, para los trabajadores contratados con carácter indefinido desde el 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2025 y que en la fecha de contratación no tengan ni hayan cumplido 35 años, hasta un importe máximo de 800 euros mensuales por cada trabajador. De nuevo, esta exoneración no se aplica en el caso del trabajo doméstico o de aprendizaje⁵⁷.

Junto a este, por supuesto, existen otros posibles incentivos⁵⁸ económicos, como es aquel dirigido a favorecer la ocupación por tiempo determinado de los jóvenes menores de 35 años con hijos menores de edad a su cargo⁵⁹.

5. Situación de las políticas activas de empleo en el conjunto de países nórdicos

Los países nórdicos conforman una región geográfica y cultural que incluye cinco Estados: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

El modelo nórdico de relaciones laborales se caracteriza por una serie de rasgos comunes a los cinco Estados⁶⁰:

1. La prontitud de los acuerdos entre capital y trabajo en el ámbito laboral. Durante el primer tercio del siglo xx se dieron estos grandes acuerdos entre patronales y sindicatos.

⁵⁶ En dichos términos puede verse en Governo di Italia: “Politiche di coesione le misure per il lavoro. La promozione dell’occupazione nel Decreto Legge 7 maggio 2024 n. 60”, disponible en: <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/slidedecretocoesione.pdf>

⁵⁷ Véase el art. 21 del Decreto-Legge 7 maggio 2024, n. 60, ulterior disposizioni urgenti em matéria di politiche di coesione.

⁵⁸ Un listado completo puede encontrarse en ANPAL: “Repertorio incentivi all’assunzione - Cittadini”, disponible en: <https://myanpal.anpal.gov.it/repertorio-incentivi/>

⁵⁹ Véase «Legge 24 dicembre 2007, n. 247, Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività» per favorire «equità» e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale» y «Decreto Ministero della Gioventù 19 novembre 2010.»

⁶⁰ GARCÍA CALAVIA, M.A.: *Regulación del empleo en entornos nacionales europeos: (España, Gran Bretaña, Suecia, Alemania, Francia, Italia)*, Valencia, Tirant humanidades, 2024, pp. 146-148.

2. La tradición socialdemócrata presente en el sindicalismo de este grupo de países, significó una condición previa para los acuerdos entre capital y trabajo.
3. La estructura organizativa de los sindicatos en cuatro niveles, cada uno con sus funciones, siendo estos niveles: centro de trabajo, local, federaciones sectoriales y confederación.
4. La alta tasa de afiliación sindical existente hasta la primera década del siglo XXI, teniendo a la mayoría de los trabajadores afiliados. Desde 2010 esta afiliación ha caído, pero siguen siendo los países con mayor tasa de afiliación de Europa.
5. Un alto grado de asociacionismo empresarial tanto en el sector público como en el privado y a todos los niveles.
6. La diversificación convencional y notable centralización de la negociación colectiva, aunque esta también se desarrolla significativamente en otros ámbitos.
7. El frecuente uso de las votaciones de los afiliados sindicales para avalar los borradores de los convenios, en Dinamarca y Noruega. De esta forma, los negociadores son conscientes de que deben lograr concesiones significativas de la parte empresarial.
8. La amplia cobertura de los convenios colectivos.

5.1. Suecia

El mercado laboral de Suecia cuenta con unos condicionantes positivos y negativos. Respecto a los positivos, se pueden indicar algunos, tales como: a.) el aumento de la participación en la fuerza del trabajo y unas mayores tasas de empleo; b.) una tasa de paro estable y por debajo de la media de la Unión Europea; c.) semejante proporción entre hombre y mujeres trabajadores; d.) baja desigualdad salarial; y, e.) crecimiento generalizado de los salarios⁶¹.

Por otra parte, en cuanto a los aspectos negativos, se encuentran: a.) mayor tasa de paro que en las décadas de 1970 y 1980; b.) dificultades laborales en los trabajadores sin educación secundaria; c.) altas tasas de desempleo en el colectivo inmigrante; y, d.) aumento de la diferencia de ingresos percibidos entre las personas trabajadora y las que no tienen trabajo⁶².

Los jóvenes varones (de 20 a 24 años) enfrentan un desempleo más alto y volátil. La participación en la fuerza laboral de este grupo es, en la última década, unos diez puntos porcentuales más baja que en la década de 1980. En gran medida, esto se debe a que dedican más tiempo a la educación. Además, se ha vuelto común tomar uno o

⁶¹ GOTTFRIES, N.: *The labor market in Sweden since the 1990s*. IZA World of Labor, 2018. Consultado en: <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-sweden-since-the-1990s/long>

⁶² *Ibidem*.

dos años sabáticos entre la escuela secundaria y la universidad, dedicándose a trabajos temporales, viajando o trabajando en el extranjero⁶³.

Es necesario precisar que, son el grupo más afectado por el trabajo temporal⁶⁴. Por otra parte, como ocurre en este país, es cierto que los países con una tasa alta de contrato a tiempo parcial cuentan con una tasa de desempleo menor que la media de la Unión Europea⁶⁵. Aparte de tener que hacer frente a empleos temporales e inseguros, existe el problema de que las tareas más simples -referidas a las que no requieren de una educación- no se realizan en la misma proporción que hace más años, y los requisitos de educación se han elevado⁶⁶.

Uno de los contras del empleo de los jóvenes en este Estado es que su participación en la fuerza del trabajo se ha visto reducida. Esto se debe en parte a que desde 2005 se ha cambiado la forma de contabilizar a los parados, puesto que los estudiantes que buscan trabajo durante sus estudios ahora son encajados como desempleados. Por este motivo los parados aumentaron en un par de puntos en referencia a los trabajadores jóvenes⁶⁷.

Al tener mayores problemas de inserción laboral, el gobierno sueco aplica algunas políticas de empleo. Cabe destacar el establecimiento de un sistema educativo que busca facilitar el ajuste permanente del mercado laboral y la consecución del pleno empleo. Esta política activa de empleo responde a la lógica de la profesionalidad⁶⁸.

Recientemente, las políticas de juventud se han convertido en una área transversal e independiente dentro de la política social del Estado de Bienestar sueco. El objetivo principal de estas políticas es fomentar la motivación personal de los jóvenes, su conciencia democrática y su rol efectivo como ciudadanos plenos, proporcionándoles el apoyo y las herramientas prácticas necesarias para que se vuelvan autónomos e independientes de sus familias lo antes posible⁶⁹.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ GARCÍA CALAVIA, M.A.: *Regulación del empleo en entornos nacionales europeos: (España, Gran Bretaña, Suecia, Alemania, Francia, Italia)*, Valencia, Tirant humanidades, 2024, p. 160.

⁶⁵ RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L.: *Competencias y valores para el primer empleo*, EOI Escuela de Organización Industrial, 2015, p. 19.

⁶⁶ ARVIDSSON, J.: *Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*, (Traducción: *Empleo y justicia social: Un estudio de registro nacional de 12.269 adultos jóvenes con discapacidad intelectual*). Halmstad University, 2016, p. 34. Consultado en: https://www.larvuxpedagogerna.se/dokument/2017_Jessica_Arvidsson_doktorsavhandling_Sysselsa-umlttning_och_social_ra-umlttvisa.pdf

⁶⁷ GOTTFRIES, N.: *The labor market in Sweden since the 1990s*. IZA World of Labor, 2018. Consultado en: <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-sweden-since-the-1990s/long>

⁶⁸ RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L.: *Competencias y valores para el primer empleo*, EOI Escuela de Organización Industrial, 2015, pp. 14-15.

⁶⁹ GENTILE, A. et HERNÁNDEZ CORDERO, A. L.: "Transición a la vida adulta y políticas de juventud en Suecia: ¿un modelo a seguir?", en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 3, 2017, pp. 6-7.

Otro ejemplo del interés político del Gobierno hacia los jóvenes ha sido mediante la creación de la Delegación del Gobierno para los Jóvenes para el Trabajo⁷⁰. Dicha Delegación tiene el mandato del Gobierno para fomentar y desarrollar la cooperación entre el Estado y los municipios, así como para crear nuevas formas de colaboración. El objetivo de este trabajo es, entre otras cosas, aumentar el impacto de las iniciativas de políticas del mercado laboral contra el desempleo juvenil a nivel local. Por lo tanto, hay una clara presión gubernamental para priorizar y fortalecer esta colaboración⁷¹.

Resulta evidente, que al igual que en el caso de Alemania, Suecia muestra un claro compromiso social. Esto se demuestra en la estabilidad de los principios que rigen las políticas que buscan contribuir a lograr la transición de la educación al empleo estable, y en la no rigidez de sus estructuras y contenidos, para poder adaptarse a los cambiantes y moldeables escenarios que presenta el mercado de trabajo⁷².

5.2. Finlandia

Finlandia es uno de los Estados con una mayor renta per cápita del mundo, que goza de un desarrollado estado de bienestar desde hace numerosas décadas. Su buena situación económica se debe, entre otros motivos, a la rápida transición de una economía agraria a una industrial y tecnológica durante el siglo xx⁷³.

Este país posee una posición fuerte en cuanto al empleo se refiere, comparado con otros Estados miembros de la Unión Europea⁷⁴. No obstante, a pesar de esta situación, con la crisis de la década de los 90 del siglo pasado y con la de 2008, se ha elevado moderadamente su tasa de desempleo⁷⁵.

En cuanto a las políticas activas de empleo, este Estado es uno de los que más inversión ha dedicado tradicionalmente. El gasto en las medidas activas creció en Finlandia entre los años 1990 y 1994 significativamente. No obstante, en el periodo 1994-2000, se registró un descenso de la inversión. Con la llegada del siglo xxi, entre el año 2000 y 2002, se vuelve a incrementar. Este país es uno de los que más gasto activo dedica a las ayudas al empleo de toda la Unión Europea⁷⁶.

⁷⁰ KVIST, M. et OLOFSSON, J.: *Hinder och möjligheter: Ungas övergång till arbetslivet i tre kommuner*, (Traducción: *Obstáculos y oportunidades: La transición de los jóvenes a la vida laboral en tres municipios*). Halmstad University Dissertations, 2017, p. 5. Consultado en: <https://www.mucf.se/sites/default/files/2017/02/hinder-mojligheter.pdf>

⁷¹ *Ibidem*, p. 41.

⁷² RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L.: *Competencias y valores para el primer empleo*, EOI Escuela de Organización Industrial, 2015, p. 15.

⁷³ MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN Y SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA: *Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en Finlandia y Austria*, Informes OIT, 1992, pp. 35-36.

⁷⁴ RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L.: *Competencias y valores para el primer empleo*, EOI Escuela de Organización Industrial, 2015, p. 6.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁶ ALUIJAS RUIZ, J. A.: "Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 61, 2006, pp. 78-83.

En la década de 2010, había más de medio millón de ciudadanos jóvenes fineses menores de 30 años trabajando. Esto se traduce en que el 20 % de la población trabajadora es joven. Es una generación que domina claramente la tecnología⁷⁷.

El desempleo ha bajado en Finlandia como consecuencia de las políticas aplicadas, que son un claro referente a nivel europeo. Gracias a la política de garantía juvenil finesa, promovida por la Unión Europea, se ha reducido el desempleo entre los jóvenes. Se les ha encomendado una propuesta de trabajo, un tiempo de prácticas, un puesto de aprendiz o educación suplementaria una vez transcurridos tres meses desde la fecha de registro. Además, cada joven que termine la escuela tendrá garantizada una plaza en la educación secundaria o superior, en la formación profesional, en un programa de aprendizaje, en un taller para jóvenes, en medidas de reintegración u otros recursos⁷⁸.

Una prioridad del gobierno de Jyrki Katainen en 2011 fue prevenir la marginación juvenil mediante un modelo conocido como garantía juvenil. El Ministerio de Trabajo y Economía estimó que las ayudas a la renta durante 40 años para una persona fuera del mercado laboral ascenderían a 750.000 euros, sin incluir otros costes sociales y sanitarios. En 2012, se estimaba que en Finlandia había 110.000 jóvenes de 20 a 29 años sin educación posprimaria y alrededor de 40.000 excluidos sin título, con 25.000 jóvenes completamente fuera de las estadísticas. El gobierno definió esto como una garantía social desde el punto de vista económico⁷⁹.

El modelo de garantía juvenil finlandés se basa en un enfoque público-privado, que involucra al gobierno, a los agentes sociales, a los municipios, a las asociaciones juveniles y a los propios jóvenes⁸⁰.

La clave del éxito del programa finlandés de garantía juvenil radica en un derecho laboral reforzado, mejorando la seguridad de los empleados. En este sentido, en 2012 se adoptaron una serie de disposiciones en la Ley de Contratos de Trabajo 55/2001 que mejoraron las condiciones laborales de los trabajadores de empresas de trabajo temporal, estableciendo condiciones mínimas en aquellos sectores no protegidos por un convenio colectivo. Además, se acordó un aumento de 31,36 euros por día en

⁷⁷ RÄISÄNEN, H.: "Nuorten työt, työasenteet ja työmarkkinat" (Traducción: "El trabajo de los jóvenes, las actitudes laborales y el mercado laboral", en *Työpoliittinen aikakauskirja* 4/2010: Finnish Labour Review, vol. 53, 2010, pp. 3-4.

⁷⁸ LASA LÓPEZ, A.: "La garantía de empleo juvenil y su implementación a escala europea: límites y oportunidades", en *REDE: Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 53, 2015, pp. 71-72.

⁷⁹ KOKKONEN, S.: *Amisreformin unohdettu puoli: Erityistä tukea tarvitsevien nuorten siirtyminen ammatillisesta koulutuksesta työelämään* (Traducción: *El lado olvidado de la Amisreform: La transición de los jóvenes que necesitan un apoyo especial desde la formación profesional a la vida laboral*), 2023, p. 3. Consultado en: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/794885/Kokkonen_Samuli.pdf?sequence=2

⁸⁰ LASA LÓPEZ, A.: "La garantía de empleo juvenil y su implementación a escala europea: límites y oportunidades", en *REDE: Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 53, 2015, p. 72.

los seguros de desempleo y la renta básica a partir de 2012, y las prestaciones por desempleo se incrementaron en aproximadamente 66-120 euros al mes⁸¹.

5.3. Noruega

En Noruega, se sigue el ya tratado el modelo nórdico, caracterizado por el protagonismo del Estado, la provisión de servicios como principal herramienta para atender la dependencia, la financiación a través de impuestos, la elegibilidad universal de los usuarios y un elevado porcentaje de gasto social⁸².

Este Estado presenta una elevada tasa de participación en el mercado laboral y un índice de desempleo muy bajo. Esta situación favorable se atribuye en parte al tripartismo, un amplio acuerdo entre sindicatos, empleadores y gobierno para mantener una coordinación sólida en las negociaciones salariales. Esto ha resultado en una flexibilidad moderada de los salarios reales, lo que ha amortiguado los impactos de las crisis económicas⁸³.

El sistema de protección opera en un mercado laboral caracterizado por una baja tasa de desempleo, empleos altamente cualificados y reducidas diferencias salariales entre distintas ocupaciones. En este contexto, el sistema de protección por desempleo se centra en políticas activas que faciliten la formación continua de los trabajadores y la integración de los departamentos de empleo y bienestar social⁸⁴.

En 1993, se estableció un esquema de prestaciones para jóvenes en la transición de la escuela al trabajo bajo el formato de aprendizaje, similar a la garantía juvenil, con buenos resultados en activación y empleo. Este programa, llamado «Vocational Education and Training», se desarrolla en la educación secundaria superior. Las escuelas proporcionan capacitación en los dos primeros años y las empresas en los dos últimos, mediante un contrato aprobado por las autoridades del condado. Para los graduados universitarios, los aprendizajes duran un año e incluyen rotación en la empresa y garantía de empleo a tiempo completo en un puesto junior. Además, todos los estudiantes hasta los 21 años deben recibir servicios de seguimiento sobre opciones de formación y empleo, gestionados por los condados⁸⁵.

También existe un subsidio salarial para la contratación de jóvenes, compensando la baja productividad de los jóvenes con poca experiencia. En 2017, se lanzó la iniciativa «Youth Effort», ofreciendo capacitación en el lugar de trabajo para jóvenes menores de 30 años que no estaban en educación ni empleo después de

⁸¹ *Ibidem*, p. 73.

⁸² CARBONERO MUÑOZ, D.: “Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y en España. Nuevas políticas para atender nuevos riesgos sociales”, en *Revista de Fomento Social*, vol. 70, núm. 279-280, 2015, p. 629.

⁸³ NILSEN, O. A.: *El mercado laboral en Noruega, 2000-2018*. IZA World of Labor, 2020. Consultado en: <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-norway/lang/es>

⁸⁴ CARBONERO MUÑOZ, D.: “Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y en España. Nuevas políticas para atender nuevos riesgos sociales”, en *Revista de Fomento Social*, vol. 70, núm. 279-280, 2015, p. 632.

⁸⁵ VEZZA, E.: *Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19*, CEPAL, 2021, p. 28. Consultado en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e8d5c133-df3b-42fe-8bd8-1eee0201a327/content>

ocho semanas de desempleo. Este entrenamiento puede durar hasta un año y se firma un acuerdo entre el participante, el empleador y la «Norwegian Labour and Welfare Administration» (NAV) para establecer objetivos y términos. El «Directorate for Children, Youth and Family Affairs» descentraliza recursos a nivel local para programas de apoyo, a los cuales pueden aplicar distritos, municipios y organizaciones civiles. En 2019, se formalizaron órganos consultivos municipales y de condado responsables del diseño de estas iniciativas. Ejemplos incluyen huertas urbanas, salas de juego, y clubes digitales⁸⁶.

Como consecuencias de las políticas de empleo hacia los jóvenes, se puede afirmar que la tasa de desempleo es bastante baja en comparación con los demás países de la Unión Europea. No obstante, el problema que emerge radica en la tasa de abandono escolar que ha aumentado entre los varones jóvenes⁸⁷.

Durante la emergencia sanitaria de la covid-19, tres medidas beneficiaron a los jóvenes con ingresos laborales previos a la pandemia: a) flexibilización del umbral para acceder al seguro de desempleo, reduciendo la jornada laboral necesaria del 50 % al 40 %; b) compensación a trabajadores independientes, asegurando el 80 % del ingreso promedio del último año; y, c) apoyo a emprendimientos con subsidios y donaciones para emprendedores con ideas innovadoras, y subsidios temporales para incubadoras y programas de emprendimiento. También, se aplicaron políticas específicas para jóvenes durante la pandemia que incluyeron: a) préstamos para estudiantes que perdieron ingresos laborales; b) beneficio temporario para aprendices desempleados; y, c) «apps» y sitios «web» para conectar virtualmente a estudiantes, entrenadores y formadores⁸⁸.

5.4. Islandia

La experiencia islandesa muestra que un mercado laboral flexible y la cooperación de los interlocutores sociales pueden superar recesiones profundas. La política implementada durante la recesión protegió a los peor pagados y redujo la desigualdad salarial. Con un crecimiento más lento y aumento del desempleo, la flexibilidad del mercado laboral se pondrá a prueba nuevamente. Un desafío es reducir el desajuste entre educación y empleo, ya que muchos nuevos empleos no requieren educación superior⁸⁹.

En Islandia, tras la crisis, se creó un grupo de trabajo para analizar métodos de activación de jóvenes desempleados y evaluar oportunidades educativas. En 2010, la Dirección del Trabajo lanzó el programa «Ungt folk til athafna» para activar a jóvenes de 16 a 24 años (luego extendido hasta los 29) desempleados por al menos seis meses, evitando la inactividad prolongada. La experiencia de este programa se

⁸⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁸⁷ NILSEN, O. A.: *El mercado laboral en Noruega, 2000-2018*. IZA World of Labor, 2020. Consultado en: <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-norway/lang/es>

⁸⁸ VEZZA, E.: *Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19*, CEPAL, 2021, p. 29. Consultado en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e8d5c133-df3b-42fe-8bd8-1eee0201a327/content>

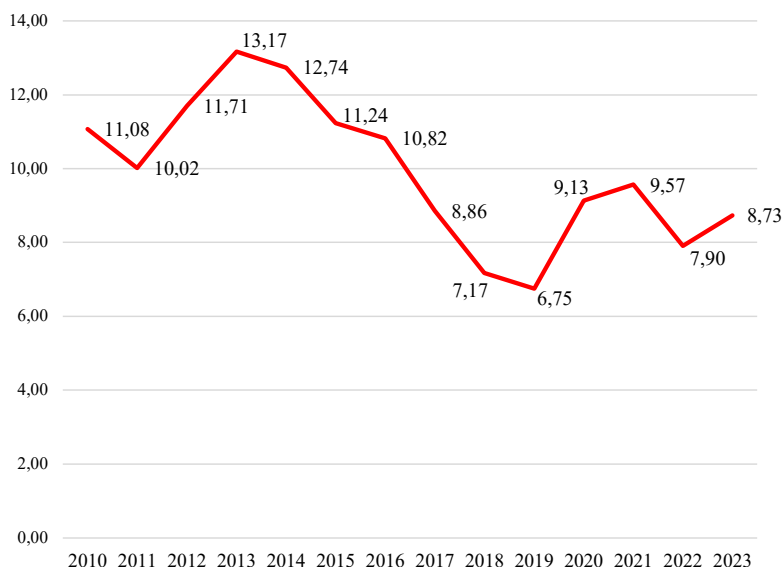
⁸⁹ ÓLAFSDÓTTIR, K.: "The labor market in Iceland, 2000-2018", en *IZA World of Labor*, 2020, pp. 8-9.

aplicó a «Pekking og reynsla», dirigido a personas desempleadas por tres meses o más, incentivándolas a participar en medidas del mercado laboral. La mitad de las 7500 personas de 30 a 70 años que participaron encontraron empleo permanente o retomaron estudios⁹⁰.

6. El modelo de empleo joven en los Países Bajos

Históricamente la tasa de desempleo joven (entre 15 y 24 años) de los jóvenes neerlandeses se ha encontrado entre las más bajas de la Unión Europea. Como observamos en la gráfica, en los últimos años se ha posicionado por debajo del 10 %.

Gráfica 1: Tasa de desempleo joven (entre 15 y 24 años) en Países Bajos.



Fuente: Banco Mundial según el modelo de la OIT.⁹¹

Países Bajos cuenta con un programa de educación profesional en el que cooperan empresas y sistema educativo. Esto ha resultado en que Países Bajos lidere las estadísticas con la tasa de desempleo joven más baja de la Unión Europea en los últimos años⁹². Del análisis de la tabla debe advertirse un ligero incremento en los últimos meses. Si bien puede ser sintomático de un deterioro en el clima económico reciente, que ha afectado principalmente a los jóvenes que aún están en el sistema educativo o

⁹⁰ HENRY MORENO, G. et AZANZA, G.: *Propuestas para la empleabilidad: ¿cómo hacer frente al desempleo de larga duración?*, Universidad Deusto, Bilbao, 2017, p. 20.

⁹¹ GRUPO BANCO MUNDIAL: "Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate)-Netherlands." Recurso web: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?end=2023&locations=NL&start=2008>

⁹² KUSA, N. y JASIAK, K. "An Analysis of NEETs Situation in UE-28 Countries and the Example of Netherlands", *Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Adam Mickiewicz (UAM) de Poznań (Polonia)*, 2020, p. 45

que han ingresado recientemente al mercado laboral, se debe analizar con cautela. El sistema neerlandés sigue presentando una de las mejores tasas de desempleo⁹³.

A continuación vamos a ofrecer una introducción básica del sistema de formación neerlandés y de sus principales medidas de empleo para arrojar claridad a la comprensión de estos datos.

Los jóvenes neerlandeses tienen la obligación de estar escolarizados hasta los dieciocho años o hasta que adquieran una cualificación básica. Dicha cualificación puede ser “*secondary vocational education (MBO level 2)*”, “*senior general secondary education (HAVO)*” o “*pre-university education (VWO)*”⁹⁴. Cuando los jóvenes neerlandeses terminan la educación primaria básica obligatoria pueden acceder a alguno de estos tres cursos.

La formación o educación vocacional básica MBO (en neerlandés: “*middelbaar beroepsonderwijs*”) consiste en una titulación que se adquiere tras cuatro años de estudios. Tiene una orientación genérica en el mundo laboral. Se ofrece formación amplia en diversos ámbitos, desde las finanzas hasta mecánica o cuidados y enfermería. Los cursos MBO se dividen en cuatro niveles⁹⁵:

- Nivel 1: formación asistencial;
- Nivel 2: formación vocacional básica;
- Nivel 3: formación profesional;
- Nivel 4: formación para mandos intermedios.

Los cursos adquieren complejidad y se van especializando conforme se pasa de nivel. De esta forma el alumno que completa la formación teórica y práctica del “*secondary vocational education (MBO level 2)*” puede acceder a una profesión terminando su escolarización o bien puede acceder a niveles superiores de enseñanza (niveles 3 o 4).

Para cada curso de MBO se establecen dos vías de aprendizaje a elegir por el alumno: o bien, la formación vocacional, donde la formación práctica ocupa entre el 20 % y el 60 % del curso; o bien, la modalidad de liberación por bloques o diaria, donde la formación práctica ocupa más del 60 % del curso⁹⁶.

⁹³ STATISTICS NETHERLANDS (CBS): “Unemployment rate up” 19/10/2023. Recurso web: <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2023/42/unemployment-rate-up>

⁹⁴ GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS: “Youth and employment”. Recurso Web: <https://www.government.nl/topics/youth-policy/youth-and-employment>

⁹⁵ GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS: “Secondary vocational education (MBO) and tertiary (higher) education”. Recurso web: <https://www.government.nl/topics/secondary-vocational-education-mbo-and-tertiary-higher-education/secondary-vocational-education-mbo>

⁹⁶ GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS: “Secondary vocational education (MBO) and tertiary (higher) education”. Recurso web: <https://www.government.nl/topics/secondary-vocational-education-mbo-and-tertiary-higher-education/secondary-vocational-education-mbo>

La educación secundaria general superior HAVO (en neerlandés: “*hoger algemeen voortgezet onderwijs*”) y la educación preuniversitaria VWO (en neerlandés: “*voorbereidend wetenschappelijk onderwijs*”) preparan a los alumnos para la educación profesional superior (HBO) y los estudios universitarios, respectivamente. El HAVO dura cinco años, mientras que el VWO dura seis años.

Ambas se dividen en años básicos y años superiores. Los primeros años comprenden asignaturas obligatorias con una orientación amplia. A continuación, al final del tercer año, los alumnos deben elegir una de las cuatro combinaciones de asignaturas disponibles en preparación para las distintas vías de educación superior:

- Cultura y sociedad, *cultuur en maatschappij* (C&M);
- Economía y sociedad, *economie en maatschappij* (E&M);
- Naturaleza y salud, *natuur en gezondheid* (N&G);
- Naturaleza y tecnología, *natuur en techniek* (N&T).

En el último año, los estudiantes deben superar una serie de exámenes nacionales en al menos siete asignaturas⁹⁷.

Esta formación permite a los jóvenes neerlandeses acceder al mundo del trabajo con una variada experiencia práctica en el mundo laboral, o bien continuar su formación en los niveles universitarios. El objetivo de las políticas formativas y de empleo joven en Países Bajos es combatir el fracaso escolar, proteger el trabajo de menores de dieciocho años y asesorar a los jóvenes desempleados mediante asistencia activa de la administración para encontrar trabajo⁹⁸.

Es relevante la apuesta del gobierno de los Países Bajos en el desarrollo de la formación en sectores con alta implicación tecnológica. A partir de 2013 se firmó el Pacto Nacional por la Tecnología 2020 (“*Techniekpact*”). Consistió en un acuerdo entre partidos políticos y agentes sociales con el objetivo de orientar el sistema educativo y el mercado laboral hacia la industria de la tecnología. Este pacto ha resultado ser eficaz con respecto a suplir la demanda de personal cualificado en profesiones tecnológicas. Otros países como Estonia o Dinamarca están desarrollando planes similares. En 2016 el pacto se reformuló para actualizarse a las demandas cambiantes del mercado tecnológico⁹⁹.

En el nivel de las políticas de empleo referentes a los jóvenes, el gobierno neerlandés se sumó al plan de la Unión Europea de la garantía juvenil encuadrado

⁹⁷ GOBIERNO DE PAÍSES BAJOS: “*Different types of secondary education*”. Recurso web: <https://www.government.nl/topics/secondary-education/different-types-of-secondary-education/senior-general-secondary-education-havo-and-pre-university-education-vwo>

⁹⁸ GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS: “*Youth and employment*”. Recurso Web: <https://www.government.nl/topics/youth-policy/youth-and-employment>.

⁹⁹ Vid. Para más información la web oficial del Gobierno de Países Bajos sobre TECHNIEKPACT: <https://www.techniekpact.nl/>

en el mandato del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013¹⁰⁰. Previamente, agitado el continente europeo por la crisis financiera, Países Bajos experimentó un incremento en su tasa de desempleo sin precedentes. En este contexto, se implementaron diversas. Uno de los ejes principales de actuación en los Países Bajos fue la educación. Los datos en el mercado neerlandés mostraban una fuerte correlación entre la falta de formación y el desempleo joven. Por ello, se estableció el objetivo de mantener un elevado nivel educativo, así como garantizar una formación teórica equilibrada con un aprendizaje práctico que permita a los jóvenes ganar experiencia para acceder al mundo laboral. Si observamos la *Gráfica 1*, vemos que 2013 fue el punto de inflexión en el que el desempleo joven volvió a descender.

Se impulsaron programas de empleo activo como la “*Startersbeurs*” (Feria de Nuevos Solicitantes de Empleo), iniciativa que pone en contacto empleadores y jóvenes que buscan su primer empleo; la “*Jongerensloket*” (Ventanilla de Ayuda Juvenil), iniciativa para asesoramiento en materia de formación y mercado laboral; y la “*School Ex*”, un programa de ayudas para que los jóvenes estudiantes continúen su formación en determinadas áreas con buenas perspectivas de empleo, de forma que aumenten su competitividad en el mercado laboral. Como resultado de estas iniciativas, la tasa de desempleo entre los jóvenes neerlandeses disminuyó significativamente¹⁰¹.

A partir de 2015, otro desafío se presentó ante las autoridades neerlandesas. La tasa de jóvenes inmigrantes se incrementó y su encuadre en el mercado laboral fue difícil. A partir de 2016 se desarrolló un programa de apoyo a los jóvenes inmigrantes para evitar el desempleo y fomentar el nivel educativo. Todo ello fue acompañado de medidas de control y supervisión de los programas establecidos, que llevaron a una reducción significativa del desempleo de los jóvenes inmigrantes en 2018¹⁰².

Finalmente, es significativo el apoyo de las políticas activas de empleo a los jóvenes con discapacidad. Atendiendo a las encuestas, la mayoría de los jóvenes desempleados en Países Bajos expresan tener alguna discapacidad o enfermedad. A este respecto, se han implementado cupos de contratación para discapacitados en las empresas, aunque su resultado ha sido más limitado que el resto de las medidas¹⁰³.

En resumen, los programas de empleo activo desplegados en Países Bajos han demostrado ser eficaces en lo que respecta a la contratación de desempleados de corta duración, especialmente jóvenes. En general hay una tendencia generalizada en estas medidas en apoyar la búsqueda de trabajo y la formación profesional frente a los

¹⁰⁰ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01)

¹⁰¹ KUSA, N. y JASIAK, K. “An Analysis of NEETs Situation in UE-28 Countries and the Example of Netherlands”, *Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Adam Mickiewicz (UAM) de Poznań (Polonia)*, 2020, p. 46

¹⁰² KUSA, N. y JASIAK, K. *Op. Cit.* 2020, p. 47

¹⁰³ KUSA, N. y JASIAK, K. *Op. Cit.* 2020, p. 47

subsidios por desempleo, lo que ha ayudado a recortar los tiempos de desempleo y mantener una tasa de desempleo reducida ¹⁰⁴.

Podemos concluir la baja tasa de desempleo en Países Bajos se debe a un esfuerzo de cooperación entre el gobierno, la empresas, los sindicatos y las universidades. Todo este enjambre institucional tiene como objetivo evitar el abandono escolar y tender puentes entre mercado de trabajo y educación. Las medidas desarrolladas implican el fomento de prácticas formativas en empresas y también incentivos para la contratación de jóvenes por las empresas. Ello hace que, pese a las adversidades, Países Bajos siga contando con una de las tasas de desempleo joven más reducida de la Unión Europea.

7. La larga trayectoria de las políticas activas de empleo juveniles en Dinamarca y sus desafíos actuales

A diferencia de lo que ocurría en el caso de España e Italia, basta con realizar una sucinta mirada a los últimos datos en materia de empleo para apreciar que, la situación laboral de los trabajadores de menor edad es en Dinamarca mucho más positiva que en los anteriormente citados países continentales.

Ello puede extraerse, por un lado, de la tasa de ocupación de los jóvenes daneses frente a los españoles o, de la media de la UE:

Tabla: Tasa de ocupación juvenil (15-29 años) en España, Dinamarca y la Unión Europea en los años 2019 y 2023(en valores porcentuales)

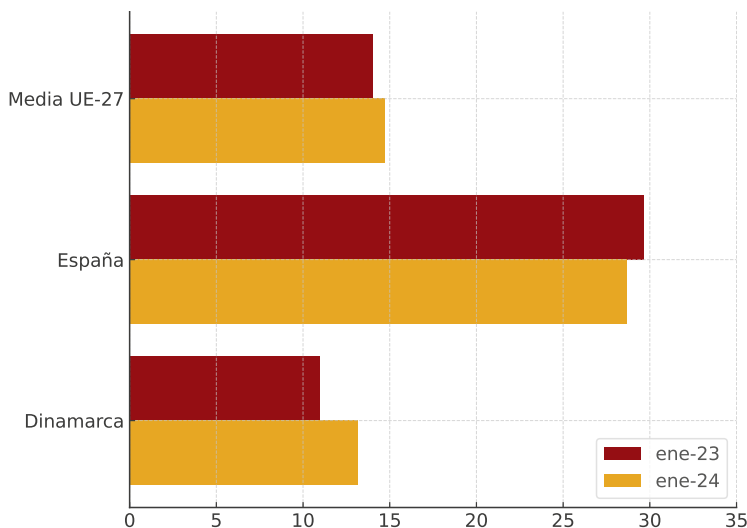
	2019			2023		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ESPAÑA	40,1	36,1	38,2	41,1	38	39,6
Dinamarca	61,9	60,5	61,2	64,3	63,9	64,1
UE 27	51	44,9	48	52,5	46,8	49,9

Fuente: elaboración propia sobre los datos del estudio “Giovani 2024: il bilancio di una generazione¹⁰⁵”

Del mismo modo, los últimos datos de desempleo muestran como dicha tasa en Dinamarca es, no solo inferior a la española e italiana, sino que incluso se sitúa por debajo de la de la media de países de la UE:

¹⁰⁴ JUZNIK ROTAR, L.: “Evaluation of the Effectiveness of Employment Programmes on Young Unemployed People” *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 2021, pp. 60 a 69.

¹⁰⁵ Véase PIACENTI, F.: *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, cit., p. 62.

Gráfico: Tasa de desempleo juvenil. Datos de la Media Europea, España y Dinamarca de 2023 y 2024

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Statista¹⁰⁶

Estas relevantes diferencias, pueden justificarse en la larga trayectoria que las políticas activas de empleo en general, y de aquellas dirigidas a fomentar el empleo juvenil en particular, presentan en general en los países nórdicos¹⁰⁷. En el caso de Dinamarca, las primeras garantías juveniles datan del año 1996¹⁰⁸.

En el caso danés, son diversas las medidas destinadas a fomentar el empleo de los jóvenes.

En primer término, se recogen una serie de medidas destinadas a las personas que se encuentran en situación de desempleo. Para ello, se subdivide a los mismos en dos grupos, los mayores de 30 años y los menores de 30 años. Pues bien, en relación a este último grupo se presta especial atención a aquellos que no cuentan con una educación o formación profesional¹⁰⁹. De este modo, se les citará a una entrevista en los servicios públicos de empleo daneses en los siete días siguientes a la solicitud

¹⁰⁶ Véase STATISTA: “Tasa de desempleo juvenil en los países de la Unión Europea (UE-28) en enero de 2023 y 2024”, 2024, disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/488897/tasa-de-paro-juvenil-en-los-paises-de-la-ue/>

¹⁰⁷ Cfr. ESCUDERO, V. y LÓPEZ MOURELO, E.: “The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges”, en *Research Department Working Paper*, cit., p. 2.

¹⁰⁸ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION: Youth guarantees: A response to the youth employment crisis?, Geneva: Employment Policy Department, 2013, p. 1, disponible en: <https://www.ilo.org/publications/youth-guarantees-response-youth-employment-crisis>

¹⁰⁹ Sobre la relevancia de esta cuestión en el sistema de políticas activas de empleo en Dinamarca y posibles problemas derivados del mismo véase CANDELA TERRASA, A., MULAS GRANADOS, C. y NOMBELA MERCHÁN, G.: *La nueva agenda social reforma de las políticas activas de empleo*, España, Fundación Ideas, 2010, p. 29.

de la ayuda. Mediante dicha entrevista se delimitará si el solicitante presenta una formación profesional y, por tanto, puede realizar un empleo o, por el contrario, si debe de participar en medidas de educación. En este último caso se percibirá una prestación asistencial social para la educación («uddannelseshjælp»).

Entre las medidas de formación se encuentran un programa de pasantía o la iniciativa «nytteindsats», mediante la cual los jóvenes que perciben un subsidio de desempleo realizan al mismo tiempo tareas socialmente útiles para los empleadores públicos¹¹⁰.

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta Dinamarca es al aumento detectado en la tasa de abandono escolar, con el impacto que ello posteriormente presenta en el mercado de trabajo¹¹¹. Precisamente por ello, se prevén también medidas destinadas a garantizar el empleo de las personas de entre 15 y 17 años, orientadas a que las mismas finalicen su educación profesional o superior. Para ello, las unidades municipales de orientación juvenil («Kommunal Ungeindsats») ofrecen servicios de orientación y asesoramiento para jóvenes de hasta 25 años, centrándose en particular en la transición de la educación secundaria obligatoria a la secundaria superior o al mercado laboral¹¹². Asimismo, este país se encuentra entre aquellos que mayor inversión pública realizan en educación¹¹³.

Junto a las señaladas hasta ahora, pueden incluirse otras medidas destinadas a colectivos específicos, como son, a título ejemplificativo, las medidas de colocación y apoyo individual (IPS) para jóvenes con trastornos psiquiátricos, destinadas a conseguir su participación total o parcial en el mercado laboral, ya sea en forma de horas remuneradas o de educación¹¹⁴.

8. Conclusiones

Al respecto de Alemania, ha sido necesario revisar las notas idiosincráticas del modelo de trabajo alemán. Se parte de la fuerte incidencia que tienen los órganos de representación unitaria en la defensa de los intereses de los trabajadores. El marco alemán apuesta por un sistema de representatividad dual, en el que adquiere gran

¹¹⁰ Las distintas políticas de empleo danesas han sido extraídas de European Commission: “Dinamarca. Integración de los jóvenes en el mercado laboral”, juventudwiki, 2024, disponible en: <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/denmark/36-integration-of-young-people-in-the-labour-market>

¹¹¹ Véase EUROPEAN COMMISSION: “Youth Guarantee country by country. Denmark”, Employment, Social Affairs & Inclusion, 2020, p. 4, “the proportion of young people who drop out of education and training (early school leavers) has increased in recent years, and reached a level slightly above the Europe 2020 target of 10 % in 2018. This is likely to be linked to the fact that there is a higher labour demand, which makes it easier for people to find work.” Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13635&langId=en>

¹¹² Véase EUROPEAN COMMISSION: “Dinamarca. Integración de los jóvenes en el mercado laboral”, *cit.*

¹¹³ Véase PIACENTI, F.: *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, *cit.*, p. 41.

¹¹⁴ Véase EUROPEAN COMMISSION: “Dinamarca. Integración de los jóvenes en el mercado laboral”, *cit.*

relevancia la acción de los agentes sociales en consonancia con la intervención legal en materia en el establecimiento de la estructura de las relaciones laborales.

La economía alemana ha gozado durante las últimas décadas de una solidez considerable. Se ha consolidado como uno de los polos industriales del mercado único europeo, con una fuerza exportadora y de acumulación de capital notable. Se sostiene en un mercado de trabajo fuertemente tercerizado, basado en el sector servicios.

El empleo alemán se caracteriza por el predominio de las ocupaciones altamente cualificadas. La tasa de desempleo es baja, por debajo de la media europea. Mantiene una fuerte importancia del empleo parcial, frente a una reducida temporalidad en comparación con la media europea. Es notable la controvertida fórmula de trabajo de los llamados “*mini Jobs*” que afectan a un sector importante de los trabajadores alemanes, en especial a los más jóvenes.

No obstante, el mercado europeo ha sufrido cambios a lo largo de los años. El caso alemán no ha sido una excepción y ha debido de afrontar nuevos retos que afectan a los jóvenes. El bloque de reformas más significativo se acometió entre 2002 y 2005 con las *reformas Hartz*. En lo referente a los jóvenes, se ha consolidado en Alemania a raíz de estas medidas la tendencia a la reducción del desempleo juvenil. Algunas fórmulas han tenido una incidencia notable. Es el caso del sistema dual de formación profesional, que ha permitido a los jóvenes combinar la enseñanza teórica y práctica con una cierta retribución en el aprendizaje de un nuevo oficio desde temprana edad.

Mediante el sistema de formación profesional dual, los jóvenes entre 16 y 18 años pueden acceder a su primer empleo mediante un contrato en formación combinando estudio y trabajo. El resultado ha sido una satisfactoria fuente de mano de obra para la empresa, una reducción del desempleo joven en Alemania y la consecución de un primer empleo con unas condiciones laborales básicas y decentes para los jóvenes. Esta fórmula ha tenido consecuencias también en la reducción del desempleo en trabajadores con titulación universitaria. La implantación del sistema de formación dual, unido a la bonanza económica de un mercado en expansión que demanda mucha mano de obra hace que el desempleo juvenil en Alemania sea de los más bajos de Europa.

Francia cuenta con una tasa de desempleo en la media de los países de la Unión Europea. Como hemos visto, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo considerable que ha logrado reducir dicha tasa a mínimos históricos en la actualidad. La clave ha sido el desarrollo de políticas activas de empleo centradas específicamente en el colectivo de los jóvenes. Una reestructuración de las principales ayudas al respecto ha servido para combatir la pobreza entre los jóvenes. Entre estas medidas destaca la “*Prime d'activité*” desde 2016, que surge con el fin de facilitar la entrada al mercado de trabajo, suplir bajos salarios y compensar situaciones de pobreza en el hogar.

A nivel de contratación también se han tomado medidas como los “*Parcours emploi compétences*” (PEC) o los “*Contrat unique d'insertion*” (CUI) enfocados a la

contratación de aquellos que tienen mayores dificultades en el acceso al mercado laboral, entre ellos los jóvenes.

En definitiva estas medidas intentan abordar la situación específica de cada joven para ofrecer una solución personalizada a su situación de desempleo. Es notable la orientación de estas medidas a combatir la pobreza y la exclusión social como medida para encontrar trabajo y reinserirse en la sociedad. No obstante sí hay que recordar que la tasa de desempleo de los jóvenes en Francia, a pesar de no ser la más elevada de la Unión Europea sí que duplica la de los más mayores en ese mismo país, por lo que debe seguir entendiéndose como un problema a largo plazo al que debe seguir enfrentándose la administración francesa.

El caso de Italia presenta muchos paralelismos con España en lo que respecta al empleo joven. Posee una baja tasa de ocupación joven unida a un alto desempleo juvenil. Con el objetivo de resolver este problema se potencia el *programma Garanzia Giovani*. Está encuadrado en el contexto del sistema europeo de Garantía Juvenil, habiendo sido reforzada la financiación del mismo tras la crisis del COVID-19. Ha sido a raíz de esta crisis cuando han surgido otras medidas paralelas a la mencionada con el objetivo de proteger el empleo joven y bajo la financiación de los fondos Next Generation. Destacan el *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* y el *Programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori*.

Todo este crisol da lugar a una diversidad normativa. La integración de los jóvenes en el mercado de trabajo se ha potenciado mediante desgravaciones fiscales o exoneraciones de las cuotas de la Seguridad Social a las empresas que contraten a jóvenes; mediante programas de aprendizaje como prácticas o formación continua; mediante el fomento del trabajo autónomo y el emprendimiento. En conclusión, se están adoptando medidas para intentar subvertir el estado del desempleo juvenil en Italia, no obstante deberemos estar a su efectividad e incidencia.

El modelo de empleo juvenil de los países nórdicos presenta puntos de encuentro importantes: consenso institucionalizado entre patronal y sindicatos; fuerte presencia sindical y con alta afiliación en las empresas; elevado grado de asociacionismo empresarial y relevancia de la negociación colectiva y de la aplicación de convenios colectivos.

El caso de Suecia destaca por tener un mercado estable, con elevadas tasas de empleo, baja desigualdad salarial y un crecimiento de los salarios constante. En la actualidad se enfrenta a mayor desempleo que en décadas anteriores, siendo difícil el acceso al trabajo de los trabajadores con menor cualificación. No obstante, a pesar de su solidez económica, el desempleo entre los jóvenes es alto. La alta presencia de empleos temporales y la dificultad de encuadrarse en el mercado moderno finlandés hace que sea de los países de la Unión Europea con la tasa de desempleo joven más elevada, junto con España y Portugal. El escenario finés es distinto. Nos encontramos ante uno de los miembros de la Unión Europea con una mayor renta per cápita y mayor desarrollo de índice humano. Destaca una fuerte inversión en políticas activas de empleo lo

que ha logrado un desempleo juvenil reducido. Ha habido una fuerte apuesta por las medidas de Garantía Juvenil, en la que están involucrados diversos agentes sociales e institucionales. Noruega, igualmente con una tasa de desempleo juvenil reducida, cuenta con un sistema de empleo activo y de formación continua fuerte. Todo ello junto con incentivos para la contratación de los jóvenes. Finalmente, Islandia sigue el modelo nórdico de cooperación de los agentes sociales. Sus políticas de empleo han hecho hincapié en los desempleados de larga duración. En conjunto, los países nórdicos han desarrollado modelos laborales y políticas sociales que promueven la cooperación, la inclusión y la protección social, adaptándose a los desafíos económicos y fomentando la estabilidad y el bienestar de sus ciudadanos.

Las políticas activas de empleo en Dinamarca tienen un largo recorrido. La consolidación de programas de garantía juvenil sitúa el desempleo joven danés por debajo de la media europea. Las medidas se orientan a mayores de 30 años y a menores de 30 años por otro. Con respecto a los menores, que es lo que nos atañe en este estudio, se hace incidencia especial en aquellos jóvenes con escasa formación. A raíz de la solicitud de los jóvenes se despliegan mecanismos de inserción. O bien se potencia su desarrollo educativo o se orienta a la búsqueda activa de empleo. Los jóvenes pueden compatibilizar las prestaciones por desempleo y el trabajo. Por otro lado, uno de los retos del sistema danés es evitar el abandono escolar. Mediante programas de orientación y una elevada inversión pública en educación, se busca alargar la edad de formación.

Los Países Bajos cuentan con una de las tasas de desempleo juvenil más bajas de toda la Unión Europea. Históricamente ha sido un referente para el resto de los países de la unión en esta materia. En la actualidad mantiene esta tendencia, si bien, en los últimos años ha habido un ligero ascenso de la tasa de desempleo. Es notable el esfuerzo que hizo Países Bajos al seguir la Recomendación del Consejo de Europa de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. En esa coyuntura macroeconómica desfavorable destacaron medidas precisas orientadas a garantizar la educación y la inserción de los jóvenes en el mercado. A lo largo de diez años estas medidas han tenido un impacto positivo manteniendo la tasa de desempleo en mínimos. La clave del sistema de los Países Bajos radica en una educación fuertemente financiada, orientada a un conocimiento teórico con grandes transferencias al mundo práctico. Existen muchos canales de comunicación y financiación entre el sector educativo y el empresarial y sindical. De esta forma, todos los organismos actúan con el mismo objetivo de combatir el desempleo. Las políticas activas de empleo neerlandesas destacan por su orientación formativa y de reinserción, teniendo más incidencia que los subsidios por desempleo.

Del análisis comparado de todos estos países vemos que una política activa de empleo eficaz es aquella que entiende las idiosincrasias del mercado laboral en el que se ha desarrollado. En lo que respecta a los jóvenes, los modelos que tienen más éxito son aquellos que se centran en atender las necesidades laborales reales de los jóvenes. En Alemania destaca el mercado flexible que permite a los jóvenes acercarse

al mundo laboral de forma temprana y compaginarlo con los estudios. En Francia, una personalización específica de las ayudas y de la orientación laboral hace que se esté combatiendo eficazmente el desempleo joven. Igualmente en Países Bajos o Dinamarca influye un fuerte sistema educativo orientado a la formación profesional que compagina educación teórica y práctica. En resumen, son características deseables para un modelo eficaz de empleo joven; la inversión en una educación realmente orientada a las necesidades del mercado y que ofrezca oportunidades prácticas reales; la incentivación en la contratación de los jóvenes y su apoyo para combatir la pobreza con ayudas atendiendo a su situación personal que les permita seguir formándose y evitar la exclusión social; su participación sindical y en la toma de decisiones de sus propias condiciones laborales; es esencial la cooperación de todos los agentes sociales y la administración en la consecución de estos objetivos. Todas estas características deben ser estudiadas en su contexto y su efectividad dependerá del caso concreto. Cada mercado de trabajo tiene sus singularidades y no hay una fórmula mágica homogénea para todos.

9. Bibliografía

- AEBERHARDT, R, CRUSSON, L., POMMIER, P. : “Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner”, *France, portrait social*, Institut National de la Statistique et des études économiques (INSEE), édition 2011.
- AIBAR BERNARD, J.: “Las medidas de naturaleza socio-laboral comprendidas en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia”, en *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 98, 2023.
- ALEMÁN FALCÓN, J.: “Respuesta educativa empleada en Alemania para la integración en el mundo laboral de jóvenes con graves dificultades en el ámbito social”, en *Revista de Intervención Psicosocioeducativa en la Desadaptación Social*, núm. 2, 2009.
- ALUIJAS RUIZ, J. A.: “Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 61, 2006.
- ARVIDSSON, J.: *Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*, (Traducción: *Empleo y justicia social: Un estudio de registro nacional de 12.269 adultos jóvenes con discapacidad intelectual*). Halmstad University, 2016. Consultado en: https://www.larvuxpedagogerna.se/dokument/2017_Jessica_Arvidsson_doktorsavhandling_Sysselsa-umlttning_och_social_ra-umlttvisa.pdf
- BANDELLONI, G.: “Políticas laborales en Italia. Colectivos de atención prioritaria: incentivos para la contratación de trabajadores con discapacidad, jóvenes y mujeres”, en *Revista justicia & trabajo*, núm. Extra 1, 2023.

- BEN-GALIM, D.; CANDELA TERRASA, A.; y DE PAZ NIEVES, C.: *Políticas activas de empleo para los jóvenes ¿hacia dónde nos dirigimos ahora?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012.
- CAHUC, P. y HERVELIN, J.: *Quelles politiques de l'emploi pour les jeunes ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, (colección « Sécuriser l'emploi »), 2023.
- CAHUC, P., CARCILLO, S. y ZIMMERMANN, K.F. : « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France » *Notes du conseil d'analyse économique*, Conseil d'Analyse Économique, nº4, 2013
- CANDELA TERRASA, A., MULAS GRANADOS, C y NOMBELA MERCHÁN, G.: *La nueva agenda social reforma de las políticas activas de empleo*, España, Fundación Ideas, 2010.
- CARBONERO MUÑOZ, D.: “Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y en España. Nuevas políticas para atender nuevos riesgos sociales”, en *Revista de Fomento Social*, vol. 70, núm. 279-280, 2015.
- CHIOZZA, A. MATTEI, L., TORCHIA, B.: “Giovani e lavoro: attivazioni e primi ingressi tra 2010 e 2020” en VV. AA.: *Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni*, BERTOLINI, S., BORGNA, C. y ROMANÒ, S. (Dirs.), Milano, FrancoAngeli, 2022.
- DOHMEN, D.; YELUBAYEVA, G.; FIRZLAFF, C.; CORDES, M.: “Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland in Krisenzeiten” en *Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS)*, núm. 75, 2020. Disponible en: <https://www.econstor.eu/handle/10419/226380>
- DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, A.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 12, núm. 1, 2024.
- DURÁN BERNARDINO, M.: *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*, Madrid, Dykinson, 2021.
- ESCUDERO, V. y LÓPEZ MOURELO, E.: “The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges”, en *Research Department Working Paper*, núm. 4, 2015.
- GARCÍA CALAVIA, M.A.: *Regulación del empleo en entornos nacionales europeos: (España, Gran Bretaña, Suecia, Alemania, Francia, Italia)*, Valencia, Tirant humanidades, 2024.
- GASPANI, F. y TOSCANO, E.: “Youth Guarantee in Italy” en VV. AA.: *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*, CABASÉS PIQUÉ, M.A., PARDELL VEÀ, A. y FEIXA PÀMPOLS, C. (Ed. lit.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

- GENTILE, A. y HERNÁNDEZ CORDERO, A. L.: “Transición a la vida adulta y políticas de juventud en Suecia: ¿un modelo a seguir?”, en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 3, 2017.
- GONZÁLEZ OLIVARES, A.L., DE JUANAS OLIVA, A. y RODRÍGUEZ BRAVO, A.E.: “Políticas de empleo juvenil en Europa. Análisis de prioridades y estrategias”, en *Historia Social y de la Educación*, vol. 4, núm. 1, 2015.
- GOTTFRIES, N.: *The labor market in Sweden since the 1990s*. IZA World of Labor, 2018. Consultado en: <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-sweden-since-the-1990s/long>
- HENRY MORENO, G. y AZANZA, G.: *Propuestas para la empleabilidad: ¿cómo hacer frente al desempleo de larga duración?*, Universidad Deusto, Bilbao, 2017.
- JUZNIK ROTAR, L. “Evaluation of the Effectiveness of Employment Programmes on Young Unemployed People” *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 2021.
- KOKKONEN, S.: *Amisreformin unohdettu puoli: Erityistä tukea tarvitsevien nuorten siirtyminen ammatillisesta koulutuksesta työelämään* (Traducción: *El lado olvidado de la Amisreform: La transición de los jóvenes que necesitan un apoyo especial desde la formación profesional a la vida laboral*), 2023. Consultado en: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/794885/Kokkonen_Samuli.pdf?sequence=2
- KUSA, N. y JASIAK, K. “An Analysis of NEETs Situation in UE-28 Countries and the Example of Netherlands”, *Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Adam Mickiewicz (UAM) de Poznań (Polonia)*, 2020.
- KVIST, M. y OLOFSSON, J.: *Hinder och möjligheter: Ungas övergång till arbetslivet i tre kommuner*, (Traducción: *Obstáculos y oportunidades: La transición de los jóvenes a la vida laboral en tres municipios*). Halmstad University Dissertations, 2017. Consultado en: <https://www.mucf.se/sites/default/files/2017/02/hinder-mojligheter.pdf>
- LASA LÓPEZ, A.: “La garantía de empleo juvenil y su implementación a escala europea: límites y oportunidades”, en *REDE: Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 53, 2015.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN Y SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA: *Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en Finlandia y Austria*, Informes OIT, 1992.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho social a la gestión integral de riesgos laborales y sus instrumentos de regulación jurídica en la era de la digitalización”, en *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), LÓPEZ BEDMAR, R.J. y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Eds.), Barcelona, Atelier, 2024.

- MOLDES FARELO, R.; GÓMEZ SOTA, F.; FLÓREZ-ESTRADA CHASSONNAUD, L; y GARCÍA SANTACRUZ, M.J.: *¿Por qué te vas? Jóvenes españoles en Alemania*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.
- NILSEN, O. A.: *El mercado laboral en Noruega, 2000-2018*. IZA World of Labor, 2020. Consultado en: <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-norway/lang/es>
- OIT: *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*, 2013. Consultado en: <https://www.ilo.org/publications/youth-guarantees-response-youth-employment-crisis>
- ÓLAFSDÓTTIR, K.: “The labor market in Iceland, 2000-2018”, en *IZA World of Labor*, 2020.
- ORTEGA LOZANO, P.G.: “Desafío tecnológico e inteligencia artificial en las relaciones laborales”, en *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, ORTEGA LOZANO, P.G. y GUINDO MORALES, S. (Dirs. y Eds.) Barcelona, Atelier, 2023.
- PIACENTI, F.: *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, Roma, Eures Ricerche Economiche e Sociali, 2024.
- PICATOSTE, J., NOVO CORTI, I. y MEMBIELA-POLLÁN, M.: “Calidad del empleo juvenil en el contexto de la OCDE”, en *Revista de Economía Mundial*, núm. 62, 2022.
- RÄISÄNEN, H.: “Nuorten työt, työasenteet ja työmarkkinat” (Traducción: “El trabajo de los jóvenes, las actitudes laborales y el mercado laboral”, en *Työpoliittinen aikakauskirja* 4/2010: *Finnish Labour Review*, vol. 53, 2010.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L.: *Competencias y valores para el primer empleo*, EOI Escuela de Organización Industrial, 2015.
- VELASCO PORTERO, M. T. y FRÖHLICH, M.: “Mercado de trabajo, empleo y derecho laboral en Alemania”, en *Políticas públicas de empleo: Un estudio desde el Derecho comparado*, Granada, Comares, 2013.
- VERGNAT, V.: « Lutte contre la pauvreté et incitations à l’emploi : quelle politique pour les jeunes ? », *Revue Économique*, n° 4 (Vol. 70), 2019, pp. 539 a 568
- VEZZA, E.: *Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19*, CEPAL, 2021. Consultado en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e8d5c133-df3b-42fe-8bd8-1eee0201a327/content>

CAPÍTULO 4. EL SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL: LEGISLACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS E IMPACTO EN EL EMPLEO DE LOS JÓVENES

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
Universidad de Jaén

 <https://orcid.org/0000-0002-1946-6682>

Sumario: 1. Planteamiento general; 2. Modificaciones operadas sobre el sistema nacional de empleo; 2.1. Transformación del servicio público de empleo estatal en agencia española de empleo; 2.2. Órganos de gobernanza del sistema nacional de empleo; 3. El colectivo de personas jóvenes usuarias de los servicios de empleo; 3.1. Breves notas respecto a la situación de las personas jóvenes ante el mercado de trabajo en España; 3.2. La juventud como elemento configurador de las políticas de empleo; 3.3. Hacia una mayor participación de las personas jóvenes en la elaboración de políticas de empleo; 3.4. Contemplación del colectivo de personas jóvenes en la Ley 3/2024 de empleo; 4. Distintas medidas de intervención, desde el sistema de políticas de empleo a nivel nacional, a favor de las personas jóvenes; 4.1. El plan de garantía juvenil plus 2021-2027 “trabajo digno para las personas jóvenes”; 4.2. La reforma operada por real decreto Ley 32/2021; 4.2.1. Reforma de los contratos formativos; 4.2.2. Supresión de modalidades de contratación de carácter temporal; 4.2.3. Programa de incentivos a la contratación de personas jóvenes; 4.2.4. Programas específicos de contratación dirigidos a las personas jóvenes; 5. Becas y prácticas formativas dirigidas a las personas jóvenes; 5.1. Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de las empresas; 6. A modo de conclusiones finales; 7. Bibliografía.

1. Planteamiento general

La Ley 3/2023 de Empleo, de 28 de febrero, (en adelante LE) se inscribe en la tendencia de nuestro ordenamiento jurídico de disponer de un texto legislativo central para ordenar todo lo relativo a las políticas de colocación/intermediación en nuestro país.

Con su aprobación se trata de dar cumplimiento al Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dirigido a “Nuevas políticas públicas para

un mercado de trabajo, dinámico, resiliente e inclusivo”, concretamente, a su Reforma 5, orientada a la “Modernización de las políticas activas de empleo”.

Las propias expresiones grandilocuentes que acompañan a esta reforma, como suele ser habitual en el ámbito de las intervenciones normativas que se llevan a cabo en materia de política de empleo y mercado de trabajo, llevan al intérprete a predecir una reforma pretendidamente profunda del sistema de políticas de empleo, capaz de dar respuesta a los ambiciosos objetivos que se marca, entre los que caben destacar:

- Potenciar los instrumentos de actuación y coordinación del Sistema Nacional de Empleo, centrados en la revisión de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y sus Ejes y de los Planes Anuales de Política de Empleo
- La reforma de las políticas activas de empleo
- Proceder a la revisión del sistema de Gobernanza en políticas de empleo, a través del reforzamiento de la dimensión autonómica y local
- Adecuación permanente a las medidas previstas en el Plan Nacional de Políticas Activas de Empleo

La LE recoge, en este sentido, el legado que se había venido construyendo por sus antecesoras, respecto al almacén institucional de las políticas de empleo, sobre las cuales, opera los cambios necesarios para asegurar su mejor adecuación a las circunstancias imperantes en el momento de su entrada en vigor. No parte por tanto de cero, sino que recoge el testigo del Sistema Nacional de Empleo, integrado a su vez por el Servicio público de Empleo Estatal, que ahora se transforma en Agencia, y por los Servicios Autonómicos de Empleo, Sistema que se había venido conformando en nuestro país, como consecuencia del proceso de descentralización de las políticas de intermediación/colocación, operado a favor de las CCAA.

A lo largo de las páginas siguientes vamos a tratar de desgranar estos cambios, destilándolos desde la perspectiva del colectivo de personas jóvenes usuarias de los servicios de empleo, tal y cómo quedan organizados en la nueva LE.

2. Modificaciones operadas sobre el sistema nacional de empleo

Siguiendo el postulado contenido en el artículo 40 C.E donde emplaza a nuestros poderes públicos a realizar una política orientada al pleno empleo, la actual LE organiza este sistema de políticas de empleo en torno a un almacén básico, conformado por el Sistema Nacional de Empleo, que a su vez se encuentra integrado por la Agencia Española de Empleo (AEE) y los Servicios Autonómicos de Empleo.

2.1. Transformación del servicio público de empleo estatal en agencia española de empleo

Esta Agencia nace como evolución del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) transformado ahora en Agencia pública, con la finalidad de orientar su actuación hacia

los principios de transparencia y cumplimiento de objetivos (art 18 y Dis. F. 1ª LE). De esta forma, la LE se inscribe en una tendencia generalizada en nuestro país, hacia la recuperación de la figura de las Agencias, tras la posibilidad que para ello brindaba Ley 11/2020 de Presupuestos del Estado para el año 2021, con el fin de facilitar la gestión de los fondos provenientes de la Unión Europea, destinados a la recuperación de los Estados miembros, tras la crisis sufrida a consecuencia de la pandemia¹.

Por tanto, la apuesta decidida que contiene la LE por la descentralización territorial y competencial en materia de políticas de empleo, a favor de las Comunidades Autónomas y también, aunque en menor medida, de las Corporaciones Locales, no ha supuesto la desaparición a nivel estatal de un organismo público de empleo, ahora Agencia española, cuyo mantenimiento resulta ser claro reflejo del cumplimiento del mandato contenido en el art. 40 C.E.

La propia Exposición de Motivos justifica esta evolución “por ser el marco regulatorio de las agencias estatales el óptimo para abordar los desafíos a afrontar en materia organizativa, tecnológica y de gestión”. Y en este sentido, se destaca que el cambio de régimen jurídico ofrece una serie de particularidades normativas, organizativas, así como relativas al modelo de cumplimiento de objetivos y de rendición de cuentas, que permitirán aumentar el compromiso con la sociedad de la agencia, realizando los esfuerzos necesarios para prestar eficazmente el servicio público que esta ley le encomienda”².

Esta agencia, una vez que se proceda a su creación, quedará integrada en la Administración General del Estado, a través de su pertenencia al Ministerio de Trabajo. Sus competencias vienen enumeradas en el art. 22 LE, constituyendo un listado abierto que permite ser completado con aquellas atribuciones que le sean conferidas por vía legal o mediante desarrollo reglamentario.

Este elenco de competencias que le confiere la propia LE da idea del enorme protagonismo que está llamada a desempeñar la AEE, como ya tuviera su antecesor el SPEE, en cuanto que le corresponde la ordenación de las políticas de empleo, así como la supervisión de la amplia red de servicios públicos tanto estatales, como autonómicos y locales, junto con la amplia diversidad de entidades privadas colaboradoras que se dan cita en la puesta en práctica y ejecución de las políticas de colocación, siguiendo el esquema que ahora diseña la LE.

La apuesta por la transformación del actual SPEE hacia la Agencia, no cabe entenderlo, por tanto, como algo meramente formal, sino que trata de abarcar una profunda transformación, que aporte soluciones a algunas de las deficiencias que a lo largo de las más de dos décadas de funcionamiento del SPEE, han sido evidenciadas.

¹ Por lo que se refiere a nuestro país, otras expresiones de este mismo recurso a la fórmula de Agencia, lo encontramos en la Agencia Espacial Española, Agencia Española de Salud Pública, Agencia Española de Inteligencia Artificial, entre otras.

² Rodríguez PIÑERO ROYO, M. “La arquitectura institucional de las políticas de colocación en la nueva Ley de Empleo”, *Brief AEDTSS*, nº 14, 2023, pp. 66-68.

Entre éstas, destaca sobre manera, la falta de personal suficiente y especializado en las competencias que ha venido asumiendo este organismo. En este sentido, con la nueva Agencia española se intenta dotar de mayor autonomía de gestión de personal a esta entidad, que le permita realizar sus propias convocatorias públicas de empleo, selección de personal o sistemas de provisión de puestos de trabajo, a través de las cuales, pueda desarrollar una más adecuada política de planificación e incorporación de personal técnico especializado y acorde a las importantes intervenciones en materia de intermediación que les viene atribuida a esta Agencia³.

Es de esperar que esta futura Agencia española profundice en la senda iniciada por el SPEE, respecto a la especialización de respuestas a los retos específicos que presenta la política de empleo, desde el ámbito subjetivo, en concreto por lo que interesa a nuestro objeto de estudio, los que hacen referencia a la población joven, con edades comprendidas entre los 16 y hasta los menores de 30 años.

2.2. Órganos de gobernanza del sistema nacional de empleo

La AEE y los servicios públicos de empleo de las CCAA conforman, como sabemos, el Sistema Nacional de Empleo. La LE dedica una mayor atención ahora a regular los órganos a los cuales, atribuye la gobernanza de este Sistema, dada la profundización del principio de descentralización sobre el que descansa el propio Sistema y, al mismo tiempo, el desarrollo del principio de privatización, a través de una multiplicidad de agencias colaboradoras que participan ahora en la prestación del servicio público de empleo.

La necesidad de dotar a todo este Sistema de una mayor coordinación aparece encomendado a dos órganos rectores, que son la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, de un lado, y por otro, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

El primero aparece concebido como cauce de colaboración entre la Administración General del Estado y las CCAA en materia de política de empleo (art. 9 LE).

Junto a la Conferencia, el Consejo General aparece configurado con carácter tripartito y dotado de naturaleza consultiva y será el encargado de arbitrar la participación institucional en materia de Empleo (art. 10 LE). Mantiene la misma estructura tripartita y peculiar sistema de votación ponderado, con el fin de asegurar que los votos de las organizaciones representadas en el mismo, tengan el mismo peso que el de los representantes de las administraciones, y ello pese a que estas últimas cuenten con mayor número de representantes en este organismo.

³ Respecto a los objetivos estratégicos que la creación de esta Agencia española de empleo pretende conseguir con su puesta en práctica, *Vid.* DÍAZ MARTÍNEZ, G. Agencia española de Empleo: ¿y por qué no?, *Cuadernos de Mercado de trabajo*, nº 9, marzo 2023, pp. 1-8 disponible en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Cuarta-revoluci-n-industrial-y-su-impacto-en-el-mercado-laboral-y-la-formaci-n/laagenciaespaoladeempleoyporqueno>

De esta forma, la profundización en el principio de descentralización al que responde el sistema de políticas de empleo diseñado en la LE, junto al principio de privatización y la multiplicación de actores de distinta naturaleza -público- privada- que presentan, exige como garantía de eficacia, el desarrollo de sistemas de conexión multinivel, tendente a evitar la dispersión de recursos y el solapamiento de actividades y programas en materia de política de empleo.

Con este fin, precisamente, la LE de empleo diseña cuatro instrumentos claves:

1) La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.

Sera ésta la encargada de identificar y consensuar los objetivos y líneas de actuaciones comunes a cumplir durante los cuatro años previstos para su vigencia. Así mismo, aparecerán en ella definidas las directrices, indicadores e instrumentos que permitan realizar una cuantificación de objetivos, ofreciendo una valoración comparativa de los resultados de los distintos servicios de empleo integrantes del Sistema Nacional de Empleo.

Estos indicadores serán sometidos a un seguimiento y evaluación continuos, con el fin de ir ajustando su consecución a los periodos temporales previstos, y serán publicados en el Informe Conjunto sobre el empleo, que permitirá elaborar recomendaciones, a fin de que puedan ser subsanadas las debilidades y deficiencias que se detecten, así como dar a conocer y difundir las mejores prácticas en políticas de empleo, de manera que permita su extrapolación a otros servicios territoriales de empleo (art. 12 LE).

Por el momento se encuentra desplegando plenos efectos la Estrategia Española de Apoyo Activo al empleo 2021-2024, aprobada por Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre⁴.

2) El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno

Será este plan el encargado de concretar las directrices necesarias que permitan alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las CCAA, los objetivos que hayan quedado fijados en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, así como los indicadores que se utilizarán para evaluar anualmente el grado de cumplimiento conseguido tras su puesta en práctica. En este plan se fijarán los servicios y programas que se desarrollen tanto por parte de la AEE, como de los servicios públicos de las CCAA (art. 13 LE).

En la actualidad, se encuentra en vigor el Plan Anual para el Fomento del Empleo digno para el año 2023⁵, cuyos objetivos en relación a la población joven, se encuentran íntimamente unidos a los fijados en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes.

⁴ BOE 7 de diciembre 2021.

⁵ BOE 6 de junio 2023.

3) El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo

Concebido como instrumento técnico de coordinación, que tiene como finalidad el establecimiento de protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que realicen la AEE, los servicios públicos de empleo autonómicos y las entidades colaboradoras en todo el territorio del Estado, y las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación colaboradoras.

De esta forma, este sistema público integrado de información aparece configurado como una red de información común para toda la arquitectura pública y privada de empleo, contando con un sistema de procesamiento de datos que se presupone eficaz integrado y dotado de interoperabilidad. Este sistema además ha de permitir su integración en la red europea de los servicios de empleo (art. 14 L.E).

4) La Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Con esta cartera común de servicios se trata de asegurar la igualdad de trato y de oportunidades para todas las personas usuarias de los servicios de empleo, con independencia donde se encuentren geográficamente situadas dentro del territorio español. Para ello, se diseña una oferta integral y permanente de servicios comunes para el empleo, que deben ser prestados por un cuerpo de personal técnico estable y profesionalizado. Además, debe garantizarse su prestación a través de medios electrónicos y digitales a las personas demandantes y las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias, ofreciendo una cartera digital de servicios, como alternativa adicional y accesoria a la atención presencial personalizada e inclusiva.

La propia LE se encarga de enumerar los servicios que integran esta Cartera Común, cuyo desarrollo se ha llevado a cabo a través del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril. Esta regulación será objeto de atención más específica en el Capítulo XV de esta obra colectiva, por lo que baste ahora con enunciar los servicios que integran esta Cartera, sin perjuicio de los servicios adicionales que puedan ser incorporados por parte de cada una de las CCAA, en sus respectivos servicios públicos de empleo. En este sentido, el art. 61 LE prevé que formen parte de la misma:

- a) Servicios de orientación para el empleo prestado de forma personalizada, integral e inclusiva.
- b) Servicios de intermediación, colocación y asesoramiento a empresas.
- c) Servicios de formación en el trabajo.
- d) Servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local

3. El colectivo de personas jóvenes usuarias de los servicios de empleo

Una vez que hemos descrito, a grandes rasgos como resulta imperativo en una obra de estas características, el aparato institucional sobre el que descansa en nuestro

país el sistema nacional de políticas de empleo, es el momento de analizar las medidas que surgen del mismo dirigidas, precisamente, al colectivo de personas al que se orienta el proyecto de investigación que sustenta esta obra colectiva, que no es otro que el integrado por personas jóvenes usuarias de los servicios de empleo.

Como premisa, para desarrollar políticas de empleo eficaces dirigidas a las personas jóvenes, que permitan su participación en el mercado de trabajo, dotando a esta participación de los atributos de digna, decente y de calidad, que ahora le atribuye la LE, resulta necesario conocer previamente, cuál es la situación real que afecta a estas personas a la hora de intentar esta participación.

3.1. Breves notas respecto a la situación de las personas jóvenes ante el mercado de trabajo en España

Por lo que se refiere a la situación que afecta a estas personas, a la hora de participar en el mercado de trabajo, y sin perjuicio del análisis en profundidad que se dedica a esta cuestión en el capítulo específico de esta obra, es posible destacar aquí algunas circunstancias que nos permitan obtener una rápida radiografía de cuáles son las principales cuestiones que definen esta situación.

En este sentido, se registra un descenso continuado, en términos cuantitativos, de personas jóvenes en nuestro país⁶, motivado tanto por el menor número de nacimientos que viene registrándose en las últimas décadas, como por el incremento de proyectos de emigración protagonizados por personas pertenecientes a este colectivo, que abandonan nuestro país⁷. El resultado que se desprende de ambas circunstancias es que España se ha convertido en un país que envejece progresivamente, en el que cada vez es menor la proporción de personas jóvenes en el conjunto de la población.

Otro dato relevante para el diseño de las políticas de empleo es que el grupo con edades comprendidas entre los 16 a los 19 años es el que soporta las mayores dificultades de acceso al empleo, mientras que el grupo con edades comprendidas entre los 25 y los 29 años, presenta mayores tasas de actividad y de empleo⁸. Estos datos además coinciden con la mayor proporción de personas jóvenes que cursan en

⁶ Así, desde el año 2007, el grupo con edades comprendidas entre los 16 a los 24 años ha descendido en 4900 personas, mientras que, si ampliamos esta edad hasta los 29 años, supone una pérdida de 1.087.900 personas. *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, nº 40, 4º Trimestre 2023. Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024, p. 6.

⁷ Según los últimos datos oficiales disponibles, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, sin que aparezcan desagregados por criterio etario, correspondientes al último trimestre de 2023, las nacionalidades más numerosas de los emigrantes en este periodo fueron la española, con 10.400, la marroquí, con 9500, y la rumana con 8100. Fuente: INE <https://www.ine.es/dyns/Prensa/es/ECP4T23.pdf> datos provisionales a 1 de enero 2024.

⁸ Así, en el último trimestre de 2023, la tasa de empleo entre el colectivo de jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y 24 años, alcanzó el 26,1 % registrando un incremento del 1,2 % respecto al año 2022. Entre los 24 a 29 años esta tasa alcanzó el 42,4 %, registrando un incremento de 1,5 % respecto al año anterior. Además, estos datos registran una diferencia, en función de la brecha de género, una diferencia superior al 3 % en favor de los hombres en el grupo de 24 a 29 años. *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, nº 40, op. cit. p. 13.

nuestro país una educación media superior, mientras que desciende la tasa de abandono escolar a edades tempranas⁹. Se advierte, por tanto, una relación directa entre el mayor nivel de estudios con que cuenta esta población y la tasa de empleo que presentan sus integrantes, dado que, a mayor nivel de estudios, mayor es esta tasa y, por el contrario, los jóvenes con bajo nivel de estudios presentan las tasas más bajas de empleo.

En cuanto a las tasas de temporalidad que les afecta, el colectivo de personas jóvenes de con edades comprendidas entre 16 a 24 años, registra una tasa de empleo temporal del 48,4 % a finales de 2023, que desciende hasta el 34,7 % cuando tomamos como referencia hasta los menores de 30 años. Esta tasa de temporalidad presenta además una brecha de género que perjudica claramente a las mujeres integrantes de este colectivo, cifrándose en un 5,6 % a finales de 2023. Pese a estas altas tasas de temporalidad en el empleo que les afecta, los datos interanuales revelan su progresivo descenso, sobre todo a partir de la entrada en vigor de la reforma propiciada por Real Decreto Ley 32/2021, sobre las modalidades temporales de contratación, a la que nos referiremos más adelante.

También la tasa de parcialidad que afecta a este colectivo es muy superior a la media de las personas asalariadas en nuestro país¹⁰.

3.2. La juventud como elemento configurador de las políticas de empleo

Comprobamos, por tanto, como el colectivo de personas jóvenes encuentra más dificultades, o lo que es lo mismo, mayores desventajas, a la hora de lograr participar en el mercado de trabajo, atendiendo precisamente al criterio etario.

Esta situación, por lo demás, no es ni mucho menos novedosa, sino que este colectivo aparece tradicionalmente considerado como ámbito prioritario de actuación por parte de las políticas de empleo que se vienen desarrollando tanto a nivel interno de nuestro país, como en el resto de países de la Unión Europea¹¹. Ello es debido, precisamente, a la coordinación que desde la UE se viene desplegando en materia de política de empleo juvenil¹². De esta forma, se ha venido produciendo lo que podríamos

⁹ Esta tasa de abandono temprana en el colectivo de jóvenes en nuestro país aumentó un 0,6 % en 2022, hasta situarse en el 13,9 %, muy superior a la media de la Unión Europea, cifrada en 9,6 %. Informe Jóvenes y Mercado de trabajo, nº 40, 4º Trimestre 2023, op. cit, p. 8.

¹⁰ En el 4º trimestre de 2023, esta tasa de contratación a tiempo parcial entre los jóvenes de 16 a 29 años, alcanzó el 26,4 %, 12,9 puntos superior a la media de los asalariados. *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, nº 40, op. cit p. 21.

¹¹ VILA TIerno, F. y MAIZAL JIMÉNEZ, M. "Instrumentos de inserción juvenil en el contexto nacional y europeo" (Dir.) GALLEGO MORALES, A.; CRUZ VILLALÓN, J.; DE SOTO RIOJA, S. (Coord.) MONEREO PÉREZ, J.L. *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pp. 211-227.

¹² MOLINA HERMOSILLA, O. "Apoyo activo para el Empleo: paquete de apoyo al empleo juvenil", *Temas laborales*, Nº 168, 2023, pp. 161-187.

considerar como una especie de cronificación de este colectivo, entre los considerados de actuación prioritaria por parte del sistema de políticas de empleo¹³.

En efecto, la UE ha venido desarrollando en este ámbito una intervención sistemática, debido a la grave situación que tradicionalmente ha venido caracterizando a la población joven en Europa, en términos de acceso al empleo. Esta situación motivó a los dirigentes de la UE adoptar un paquete de medidas esencial de “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”¹⁴. En ella se contiene un programa muy ambicioso de intervención que aparece estructurado en torno a cuatro ejes:

1. Profundización en el programa de Garantía Juvenil
2. Actuaciones en el ámbito de la Educación y Formación profesional
3. Impulso de prácticas y de la formación de personas aprendices
4. Medidas adicionales de apoyo al empleo juvenil

Por tanto, este paquete de medidas nace como respuesta de la UE ante los efectos especialmente perniciosos que acarrea la crisis económica sobre la población joven europea, con el propósito de arbitrar una serie de medidas inspiradas en los principios de igualdad de oportunidades y de acción positiva, que vinieran a compensar esta especial desventaja que afecta a los jóvenes en Europa, convirtiéndose de esta forma, en una especie de trampolín o palanca hacia su inserción en el mercado de trabajo.

Este paquete de medidas está teniendo posteriormente su traslación al ámbito interno de cada uno de los Estados miembros, definiendo así los principales ejes de actuación diseñados para las políticas de empleo que se dirigen a este concreto sector de la población.

3.3. Hacia una mayor participación de la personas jóvenes en la elaboración de políticas de empleo

La consideración de las personas jóvenes como destinatarias prioritarias de las políticas de empleo, exige al mismo tiempo, su consideración como protagonistas de sus procesos de empleabilidad, con capacidad de decisión y, por tanto, de influir

¹³ Esta cronificación tiene mucho que ver con la falta de medidas efectivas de evaluación de las políticas de empleo que se destinan a estos colectivos, de forma que esta evaluación sigue siendo la asignatura pendiente de las políticas de empleo. Por ejemplo, para que nos hagamos una idea, para que los estados miembros puedan recibir los fondos que desde la UE se destinan a políticas de empleo, no resulta necesario que estos acrediten ninguna garantía de eficacia, ni el logro de ningún porcentaje de éxito en la puesta en práctica de estas medidas de empleo dirigidas a colectivos prioritarios. Basta con que demuestren que las han puesto en práctica. Por lo que muchas veces estos fondos procedentes de la UE, terminan convirtiéndose en una financiación estructural para los Estados a la hora de desarrollar políticas de empleo, con el consiguiente riesgo de que pueda quedar relegado el objetivo de la eficacia en el diseño y puesta en práctica de éstas.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”, COM (2020) 276 final.

en el propio diseño y puesta en marcha de las medidas de empleo que se dirigen a este colectivo. En otras palabras, es necesario apartarnos de visiones paternalistas, que llevan a concebir a las personas jóvenes, como una especie de colectivo tutelado, reducido por tanto, a mero sujeto pasivo, destinatarios de las políticas de empleo que se diseñan para lograr su incorporación y participación en el mercado de trabajo.

Este principio encuentra plasmación en el propio Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, entre cuyas orientaciones básicas aparece la de “situar a las personas jóvenes como protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno por medio de itinerarios personalizados...”.

La necesidad de reconocer a las personas jóvenes este papel activo en el ámbito de las políticas de empleo, exige al mismo tiempo, su consideración como interlocutores válidos, por parte de los propios poderes públicos, en todos los organismos e instituciones en los que se debaten y se deciden las medidas económicas y de empleo que, posteriormente, les serán de aplicación.

En este contexto, resulta una buena práctica extrapolable a otros ámbitos de actuación, la reforma estatutaria acordada en el ámbito de la Confederación Europea de Sindicatos, consistente en incorporar una cuota juvenil en sus Estatutos¹⁵, destinada a garantizar que el 25 % de cada delegación, esté integrada por personas sindicalistas menores de 35 años¹⁶, desde el 16 % que representaba este colectivo en 2023.

Ahora es de esperar que esta misma idea de reconocer espacios de diálogo y discusión institucional para las personas jóvenes, en el diseño de las medidas de empleo y económicas que les afecte, vaya calando también en nuestro país, y encuentre reflejo en la composición de los distintos organismos e instituciones que tienen atribuido estas competencias, a través de la composición que designen las propias organizaciones sindicales y patronales que cuentan con representación en dichos organismos.

3.4. Contemplación del colectivo de personas jóvenes en la Ley 3/2024 de empleo

Desde el punto de vista subjetivo, la nueva LE introduce dos cambios destacados:

Por un lado, amplía el entramado de sujetos destinatarios de la política de colocación, que pasa de los “demandantes de empleo” y de los “trabajadores que buscan empleo” conforme el TRLE, a referirse a la persona “desempleada u ocupada que, en función de sus expectativas o requerimientos, solicita la mediación de los servicios públicos de empleo, con objeto de mejorar su empleabilidad y facilitar su acceso a un empleo decente y de calidad”.

Por otro, amplía el catálogo de personas que presentan mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo y necesitan, por tanto, medidas incentivadoras específicas, entre los que se encuentra, el colectivo de jóvenes.

¹⁵ GIL ALONSO, Y. “El sindicalismo europeo cada vez más joven”, *Revista Trabajadora*, nº 79, p. 14.

¹⁶ Nótese la amplitud del límite etario para considerar personas jóvenes a efectos de la integración de este cupo sindical joven.

La LE, por tanto, reconoce a los jóvenes como uno de los colectivos que merecen una atención prioritaria en materia de políticas de empleo. Así, su artículo 3º se refiere a estos como personas demandantes de empleo, menores de treinta años o beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Posteriormente, su artículo 53 se refiere en idénticos términos a este colectivo¹⁷.

El artículo 5, relativo a los principios rectores de la política de empleo, es el encargado de incluir en este elenco la no discriminación en el acceso y consolidación en el empleo y desarrollo profesional por motivos de edad, haciendo hincapié, en su art. 39, en la necesidad de que la planificación, organización y desarrollo de las medidas de empleabilidad no supongan una discriminación por motivo de edad.

Posteriormente, el art. 50, dedicado a los colectivos de “atención prioritaria” a efectos de la política de empleo, recoge una mención expresa, no ya al colectivo de personas jóvenes en general, sino de forma más específica, al colectivo de “personas jóvenes especialmente con baja cualificación”, sin perjuicio de que las personas jóvenes puedan encontrarse incluidas en los distintos colectivos que recoge la norma, al objeto de dispensarles esta misma atención prioritaria, en función de las condiciones adicionales que presenten y que las hagan merecedoras de tal atención.

Es el art. 53LE, en concreto, el que se refiere a este colectivo de forma específica, dentro del cual, se presta una atención especial al colectivo de mayores de 18 años, que carezcan de la titulación adecuada para formalizar un contrato formativo.

En el caso de menores de 18 años que carezcan de esta titulación, las políticas de empleo se orientarán, como carácter primordial, a lograr su “retorno al sistema educativo y mejora de las cualificaciones profesionales”. Se destaca así, el papel esencial que la educación, la formación profesional y las prácticas pueden desempeñar para facilitar a la población joven el objetivo de encontrar un empleo¹⁸. De hecho, se constata una relación directa entre los Estados miembros que tienen un sistema más desarrollado de formación profesional y prácticas, con los menores niveles de desempleo que afecta a los jóvenes residentes en estos mismos países.

Precisamente, para reforzar esta política de Educación y Formación Profesional, la Comisión Europea lanzó en el año 2020, su propuesta de Recomendación sobre Educación y Formación profesional¹⁹, destinada a lograr unos sistemas de educación y formación profesional más ágiles y centrados en el alumnado, que puedan resultar

¹⁷ No se trata, sin embargo, de un criterio unánime la fijación de este límite de edad para considerar a la población joven, puesto que, sin ir más lejos, los informes que publica trimestralmente el Ministerio de Trabajo, sobre la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, consideran a este colectivo hasta los menores de 25 años, sin perjuicio de hacer referencia a los menores de 30 cuando resulte de interés.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación. COM (2020) 274 final, Bruselas.

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la Educación y Formación Profesionales para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia 2020/2767.

más atractivos, flexibles y adecuados ante los retos que plantea la economía digital y ecológica, ofreciendo así oportunidades para que los más jóvenes puedan acceder a sus primeros empleos²⁰.

Desde la UE se considera necesario por tanto, que los Estados dirijan su actuación a lograr un aumento en los niveles de cualificación de su población, reducir el número de abandonos en la educación y la formación, apoyar el acceso a la educación de los menores pertenecientes a grupos desfavorecidos, hacer más atractivas la educación y formación profesionales, apoyar el acceso a la educación superior, así como su conclusión, facilitar la transición de los jóvenes desde la educación al empleo, mediante la instauración de períodos de prácticas y de aprendizaje profesional. Se apuesta igualmente por potenciar los sistemas de educación profesional y aprendizaje a través del trabajo, para dar respuesta a las demandas que plantean las sociedades digitales y ecológicas. Para ello se recomienda apostar por sistemas de formación de aprendices eficaces y de calidad e incrementar el número de titulados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, tanto en la educación profesional como en la enseñanza superior, sobre todo entre las mujeres, contribuyendo de esta forma, a reducir la preocupante brecha de género que afecta a estas materias²¹.

En el caso concreto de España, se ha emprendido un proceso de reforma del sistema de Formación Profesional, considerada por nuestros responsables políticos como “una vía segura de reducción del paro juvenil”. Esta reforma ha quedado materializada en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. En concreto, en el año 2023, un total de 1,1 millones de jóvenes en nuestro país cursaron este tipo de formación profesional²².

Para aquellas personas integrantes del colectivo joven, que estén en posesión de alguna de las titulaciones que habilitan en nuestro país para formalizar un contrato formativo, las políticas de empleo se orientarán, precisamente y de forma prioritaria, a favorecer la adquisición de práctica profesional.

En este punto, importa destacar también, tratándose del empleo de personas jóvenes, las llamadas que realiza la LE a que la premisa de empleo digno, se traslade también a las oportunidades de participación en el mercado de trabajo que se orienten a las personas integrantes de este colectivo. En este sentido, se realiza un requerimiento

²⁰ Con esta propuesta se trata de alcanzar el objetivo de que, en los primeros cinco años de su puesta en práctica, al menos cuatro de cada cinco graduados en Formación Profesional, consigan un empleo después de cursar estos estudios. Al mismo tiempo, al menos tres de cada cinco estudiantes de estos sistemas de Formación Profesional se espera que puedan beneficiarse de prácticas de aprendizaje a través de la realización de un trabajo. Otro de los objetivos que fija este ambicioso programa en materia de Educación y Formación Profesional se orienta a lograr un aumento de 3/5 en el número de estudiantes que pueden beneficiarse de una oportunidad de aprendizaje en el extranjero.

²¹ Para un estudio completo de esta materia, *Vid.* MARTÍN CARRASQUILLA, O. SANTAOLALLA PASCUAL, E., MUÑOZ SANROQUE, I. “La brecha de género en la educación STEM”, *Revista de Educación*, nº 396, abril-junio 2022, pp. 151-175.

²² Fuente: La Moncloa, Consejo de Ministros celebrado el 3 de mayo de 2023, Disponible <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/030523-rp-cministros.aspx>

a los poderes públicos para que pongan en marcha políticas que promuevan un empleo de calidad, de carácter indefinido, a jornada completa, así como con salarios dignos. De esta forma, el Legislador es consciente de la necesidad de contrarrestar con medidas adecuadas, la consideración que durante mucho tiempo ha venido existiendo en torno a la precariedad como medio aceptable en aras a propiciar la entrada de esta población joven al mercado de trabajo.

Esta misma nota de precariedad extendía, posteriormente, sus efectos en el tiempo, llegando a afectar a buena parte de su etapa laboral o profesional, hasta el punto de que precariedad y fragilidad en el empleo, constituían un círculo vicioso en el que quedaba instalado este sector de la población.

En este sentido, la LE parte de la idea de que no resulta ya aceptable crear cualquier tipo de empleo, como alternativa a las situaciones de desempleo, sino que ahora los esfuerzos deben orientarse a crear empleo digno, decente, de calidad, en definitiva, empleo con derechos que integre socialmente y que evite la pobreza²³.

Al mismo tiempo, a tenor de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/2023, la desventaja que afecta a este colectivo a la hora de participar en el mercado de trabajo, puede justificar la adopción de condiciones de trabajo y empleo específicas para estas personas, siempre eso sí, que se rodeen de las necesarias cautelas y con carácter excepcional, hasta que la tasa de desempleo que les afecta, logre equipararse a la tasa de desempleo total. Así mismo, se exige la concurrencia de una justificación objetiva y razonable, cifrada en una finalidad legítima, siempre que resulten adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación en el empleo de las personas jóvenes.

El establecimiento de todo este sistema de cautelas con las que trata de rodearse la adopción de estas medidas específicas basadas en el factor de edad joven, encuentran su razón de ser en el hecho de que su aplicación, provocará inevitablemente un perjuicio, traducido en menores oportunidades de participación y consolidación en el empleo, para el resto de personas que queden fuera del colectivo beneficiario. Por tanto, este tipo de medidas no están exentas de generar cierta competencia entre los distintos colectivos, distribuidos en función del criterio etario, a la hora de optar por los distintos incentivos que se establezcan para favorecer su participación en el mercado de trabajo.

Precisamente, fue este el criterio que pesó en la valoración que realizó la Sala de lo Social del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de 20 de diciembre de 2018 (rec 3174/2018), lo que le llevó a entender discriminatoria por razón de edad una convocatoria pública, destinada a la contratación con carácter temporal de dos informadores turísticos, que establecía la contratación preferente de menores de 30 años. Considera la Sala que no existe en este caso justificación objetiva y razonable para establecer esta exclusión. Y así, y pese a reconocer que se trata de

²³ MONEREO PÉREZ, J.L.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. RODRÍGUEZ INIESTA, G. “La reforma del Derecho del Empleo. Notas sobre las Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo”. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, nº 7, 2023, pp. 11-37.

una medida adecuada para fomentar el empleo juvenil, rechaza que resulte la única adecuada a tal fin, negándole igualmente la nota de proporcionalidad, al considerar que genera mayores perjuicios que beneficios. A juicio de esta Sala, habría sido suficiente para obtener el fin perseguido, con recurrir a los programas específicos de apoyo al empleo juvenil vigentes²⁴.

Sobre la idoneidad de fijar una edad máxima para el acceso a una profesión, en este caso para dar respuesta a un interés empresarial de procurar el rejuvenecimiento de la plantilla, ya se había pronunciado años antes la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 27 de diciembre de 1999, (rec. 1959/1999), considerando adecuado la fijación de esta edad máxima a los 25 años de edad, para ser auxiliar de vuelo, atendiendo a las condiciones especiales que requiere esta actividad.

4. Distintas medidas de intervención, desde el sistema de políticas de empleo a nivel nacional, a favor de las personas jóvenes

Para tratar de contrarrestar la falta de oportunidades que encuentran las personas jóvenes a la hora de participar y desarrollarse profesionalmente, en condiciones de igualdad real, en el mercado de trabajo, se han venido poniendo en marcha en nuestro país, una serie de medidas de intervención. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

4.1. El plan de garantía juvenil plus 2021-2027 “trabajo digno para las personas jóvenes”

Este programa supone la materialización en nuestro país de la apuesta de la UE por el desarrollo del Programa de Garantía Juvenil, considerado como el programa estrella para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Fue creado en el año 2013 y desde entonces, ha permitido canalizar las ayudas económicas de la Unión hacia los Estados miembros, para lograr la participación en el mercado de trabajo de este sector de la población²⁵.

El éxito alcanzado por este programa ha hecho que la Unión Europea apueste decididamente por él, incorporándolo al Pilar Europeo de Derechos Sociales (principio 4b), como mecanismo para apoyar a la población europea más joven y vulnerable²⁶.

²⁴ Vid. MOLL NOGUERA, R. “La discriminación en el acceso al empleo público por razón de edad y su relación con las medidas positivas: cuestiones procesales y sustantivas a raíz de la STSJ C. Valenciana de 20/12/2018 (rec. 3174/2018)”. *Labos*, V 1, n° 2, 2020, p. 122 <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/article/view/5541>.

²⁵ MONERO PÉREZ, J.L LÓPEZ INSUA, M^a B. *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 33-45.

²⁶ Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil 2020/C 372/01 (DO C 372, 4.11.2020, p. 1). Esta Recomendación viene a sustituir a la anterior del Consejo de 22 de abril de 2013, por la que quedó establecido originariamente este programa. Sin embargo, no aparecen cuantificados en este Pilar Europeo los objetivos específicos a conseguir, en el ámbito de empleo juvenil y de su calidad. En este sentido, el objetivo existente en la actualidad, consiste en lograr que el 78 % de la población entre 20 y los 64 años participe en el mercado de trabajo, sin consideración específica alguna a los objetivos de empleabilidad de la población joven, lo cual, puede provocar que queden desatendidos los desafíos específicos a los que se enfrenta este sector de la población a la hora de encontrar oportunidades de empleo. Se trata sin duda, de un déficit

En el diseño de este programa, desde su origen, siempre ha confluído una doble dimensión: por un lado de empleabilidad, la cual reviste un carácter esencial, y junto a ella, una vertiente formativa, lo que ha sido interpretado como evidencia de la propia incapacidad, para garantizar el acceso a un empleo a toda la población joven que aparece como destinataria de este programa²⁷.

Con este programa de refuerzo de la Garantía Juvenil aprobado en el año 2020, se ha visto ampliado su ámbito subjetivo, para permitir ahora que los jóvenes europeos con edades comprendidas desde los 15 a los 29 años puedan ser destinatarios de este tipo de iniciativas, debido a la difícil situación que encuentran a la hora de participar en el mercado de trabajo. De esta manera, las personas comprendidas en esta franja de edad y siempre que se hallen inscritas en este programa, se convierten en el ámbito de la Unión Europea, en destinatarias de una oferta de empleo, de educación, formación o prácticas que los Estados miembros deben satisfacer en un plazo máximo de cuatro meses.

Sin embargo, la ampliación del colectivo de personas destinatarias, desde los 25 años que estaban fijados como límite en su versión anterior, hasta los 29 que se contemplan en esta versión reforzada del programa de Garantía Juvenil²⁸, no ha estado desprovista de inconvenientes ni de críticas. En este sentido, se planteó que la ampliación de su ámbito subjetivo conllevaría la necesidad de reducir a más de la mitad la aportación que, desde los fondos europeos, reciben los Estados miembros por cada una de las personas inscritas en este programa, con lo que planeaba el riesgo de que el mismo, terminase deviniendo ineficaz.

Junto al anterior, también fue objeto de discusión la incorporación en este programa del periodo temporal de cuatro meses en el que el Estado miembro debe ofrecer una oportunidad de empleo, de formación o práctica al colectivo de jóvenes inscritos en el mismo. Pero lo cierto es que, el incumplimiento de este compromiso temporal por parte de los Estados, no conllevará sanción alguna, por lo que la fijación de este plazo simplemente genera una expectativa de cumplimiento entre el colectivo de jóvenes inscritos en este programa, sin mayores consecuencias para el Estado, en

estructural que presenta tanto el Pilar Europeo de los Derechos Sociales como el Plan de Actuación diseñado para lograr su impulso, en los que la mejora en los niveles de empleo de la población joven en Europa, no aparece considerada como objetivo específico, sino por la contribución que del mismo cabe esperar a la consecución del objetivo general que la Unión Europea se ha fijado en materia de empleo.

²⁷ MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV. AA., MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.) *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014, p. 41.

²⁸ Esta delimitación del ámbito subjetivo puede ser concretada, posteriormente, por cada uno los distintos Estados a la hora de aplicarla en su ámbito interno de competencias. En el caso concreto de España, se ha hecho uso de esta facultad de ampliación, de modo que la edad para poder participar en el mismo ha quedado fijada en los 29 años, siempre que la tasa de desempleo supere el 20 por ciento, en virtud de la modificación operada sobre la disposición final duodécima de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, modifica el Sistema Nacional de Garantía Juvenil para ampliar los sujetos beneficiarios de la misma, incluyendo a jóvenes mayores de 25 años y menores de 30.

caso de superación de dicho límite temporal. Y es que en la práctica, se considera que el cumplimiento de este plazo, en el caso de países cuya tasa de desempleo supera el 25 %, como es el caso de España, resulta prácticamente imposible²⁹, con el consiguiente riesgo de fracaso que se cierne de nuevo sobre este programa, debido a su ineficacia en la práctica.

Este programa de refuerzo de Garantía Juvenil hace un especial hincapié en los colectivos de jóvenes más vulnerables, entre los que aparecen expresamente considerados los pertenecientes a minorías étnicas, jóvenes con discapacidad, los que viven en zonas rurales o aisladas o en zonas urbanas desfavorecidas. Además, dedica una atención especial a los conocidos como “ninis”, denominación que se utiliza para referirse a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni se forman, distinguiendo entre este colectivo a aquellos de carácter temporal y a los considerados de larga duración. En el primer caso, con carácter general, se trata de población joven que cuenta con estudios superiores e incluso con experiencia laboral. Frente estos, los jóvenes integrantes de la clasificación de ninis de larga duración suelen presentar un bajo nivel de estudios y pertenecer a grupos vulnerables, por lo que precisan de medidas de intervención adicionales, con el fin de lograr su participación efectiva en el mercado de trabajo.

Resulta igualmente destacable la insistencia que este programa realiza a favor de la atención individualizada y personal de los jóvenes destinatarios del mismo, debiendo responder su aplicación a las específicas circunstancias nacionales, regionales y locales. Con ello, se trata en definitiva, de dar respuesta a la diversidad de condicionamientos, circunstancias y necesidades en que se encuentra la población joven destinataria de este programa³⁰.

La Unión Europea, por tanto, ha apostado de forma decidida por el refuerzo de este programa de Garantía Juvenil, para lograr mejorar las oportunidades de empleo de las personas jóvenes, ante la grave situación de desempleo que les afecta, proporcionando apoyo económico a los Estados en su implementación. El éxito o fracaso en la consecución de los ambiciosos objetivos que persigue dependerá, en última instancia, de la decisión de los Estados miembros, para implantar este programa y favorecer la creación de empleo de calidad a favor de población joven inscrita en el mismo³¹.

No se exige, en este sentido, el cumplimiento de ningún objetivo de eficacia o efectividad en la aplicación de este programa, para que los Estados miembros puedan resultar beneficiarios de estos fondos europeos, siendo suficiente con acreditar su implementación. Con ello, resulta evidente que se actualiza el riesgo de que este Programa de Garantía Juvenil, acabe convertido en un apoyo financiero estructural para

²⁹ DURÁN BERNARDINO, M. *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*. Dykinson, Navarra, 2021, p. 50.

³⁰ Fuente: Análisis de las transiciones de los jóvenes en Europa, Eurofound disponible en https://www.eurofound.europa.eu/search?search_block_form=de+los+j%C3%B3venes+en+europa&op=Search

³¹ MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, *op. cit.*, p. 34.

los Estados miembros, apartándose con ello del objetivo último de diseñar políticas de empleo para la población joven que resulten realmente eficaces, orientadas a lograr la participación efectiva de los jóvenes en el mercado de trabajo.

La traslación de este programa en nuestro Sistema de políticas de Empleo a nivel estatal se ha producido, como decimos, a través del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027³². En él se incorporan, entre otras acciones en las que podrán participar las personas jóvenes inscritas en el mismo, las siguientes:

- Medidas de flexibilidad y agilidad en la gestión: trata de garantizarse que las personas inscritas en el plan, reciban una atención personalizada e inmediata, con el compromiso, en un periodo máximo de cuatro meses, de que reciban una oferta de empleo o formación.
- Medidas de apoyo al emprendimiento de personas jóvenes: Se prevé el impulso de medidas destinadas a compensar las cuotas a la Seguridad Social durante un periodo de seis meses, así como medidas de publicidad y transformación digital de los negocios emprendidos por los jóvenes participantes en este programa.
- Programa Emprende con microcréditos: destinado a dotar de financiación a personas que no pueden acceder a crédito ordinario, contando además con medidas de asesoramiento y orientación.
- Medidas orientadas a favorecer la formación: se priorizará en los itinerarios personalizados la reincorporación al sistema educativo de las personas que lo hayan abandonado de forma prematura.
- El Programa de Primera experiencia profesional: las personas participantes en el plan podrán participar de esta experiencia en las administraciones públicas.
- Escuelas profesionales duales: destinadas a lograr la conexión entre la formación profesional y el empleo, mediante una oportunidad laboral remunerada en empresas y un acompañamiento personalizado de 12 a 18 meses de duración.
- Escuelas de segunda oportunidad: destinadas a las personas que abandonaron sus estudios de forma prematura, permitiéndoles adquirir formación en materias claves, obteniendo certificados de profesionalidad.

4.2. La reforma operada por real decreto Ley 32/2021

La reforma del Estatuto de los Trabajadores, operada por RD Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de empleabilidad

³² Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de Trabajo Digno para las personas jóvenes, BOE 25 de junio 2021.

en el empleo y la transformación del mercado de trabajo³³ ha venido también a incidir sobre las oportunidades de contratación que encuentran los jóvenes en nuestro país, en varios aspectos:

4.2.1. Reforma de los contratos formativos

Una de estas medidas sobre las que desplegó sus efectos, fue precisamente sobre los tradicionales contratos formativos, dirigidos especialmente a los sectores más jóvenes de la población activa.

Así, el RDL 32/2021 introduce en el artículo 11 E.T, dedicado a los contratos formativos, dos submodalidades: en el primer apartado de este precepto se regula el contrato de formación en alternancia, cuyo objetivo es hacer compatible la actividad laboral retribuida con el seguimiento por parte de la persona joven, con carácter general menor de 30 años, de estudios de formación profesional, universitarios o incluidos en el catálogo de actividades formativas del Sistema Nacional de Empleo (SNE). Al contrato formativo para la obtención de la práctica profesional se dedica el apartado 3º de este mismo art. 11. En este caso, está orientado a jóvenes que tengan certificada su calificación, al estar en posesión de título universitario, de grado medio o superior, especialista, master profesional o certificado del sistema de formación profesional, título equivalente del sistema de enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo.

Pese al periodo transcurrido desde la entrada en vigor de esta reforma, la misma no se ha dotado aún del necesario desarrollo reglamentario, por lo que sigue vigente en nuestros días el reglamento aprobado por RD 488/1998, de 27 de marzo. Ello explica en parte, el escaso número de contratos formativos que se celebran en nuestro país, dado el limitado margen que permite para ello este reglamento.

Por tanto, por el momento, la contratación de jóvenes mediante contratos formativos, pese a los esfuerzos normativos empeñados en este ámbito, no logra despegar con fuerza en nuestro país³⁴. Y por ello, resulta, deseable que se dote a esta regulación, cuanto antes, de un adecuado desarrollo reglamentario, que amplíe las posibilidades de recurrir a esta modalidad de contrato formativo por parte de las empresas³⁵.

4.2.2. Supresión de modalidades de contratación de carácter temporal

Así mismo, la supresión de anteriores modalidades de contratos temporales, básicamente el derogado contrato por obra y servicio determinado, y la apuesta

³³ BOE 30 de diciembre de 2021.

³⁴ En 2023 se registraron un total de 31.924 contratos de formación en alternancia entre el colectivo de jóvenes de 16 a 29 años. En el caso de contratos para la obtención de práctica profesional, se registraron un total de 42746 contratos en el año 2023. *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, nº 40, *op. cit.* pp. 38-40.

³⁵ De hecho, en la anterior Legislatura existió un proyecto de este desarrollo reglamentario que finalmente, fue interrumpido en su tramitación por la convocatoria de elecciones generales anticipadas. Este proyecto de RD se encuentra disponible en <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/7a680669-72b3-4855-bfd5-5dff4d214695>, consultada el 2 de mayo de 2024.

renovada por el contrato indefinido, son medidas que pueden beneficiar especialmente a los jóvenes. De hecho, el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, ha evidenciado este efecto positivo sobre la población joven en nuestro país, apreciándose un descenso progresivo en su contratación de carácter temporal, a favor de su redirección hacia la de carácter indefinido³⁶.

4.2.3. Programa de incentivos a la contratación de personas jóvenes

Viene siendo habitual la apuesta decidida de los poderes públicos por el recurso a este tipo de medidas de carácter económico para lograr el fomento del empleo de determinados colectivos de la población, recurriendo a distintos instrumentos, como pueden ser las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, o bien cantidades a tanto alzado en concepto de subvenciones, reconocidas normalmente en el ámbito de las distintas CCAA.

Precisamente con esta finalidad de fomentar el empleo del colectivo de personas jóvenes, el Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes a la contratación laboral, que entró en vigor el 1 de septiembre de ese mismo año, recoge una serie de incentivos destinados a fomentar la contratación estable y de calidad de este colectivo. En concreto, en su art. 4 se contempla como colectivo susceptible de originar incentivos a su contratación, siempre que sus integrantes figuren inscritos como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, salvo cuando se trate de personas procedentes del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en el que no será necesario este requisito de inscripción previa.

Su Disposición Adicional Primera aparece dedicada a las bonificaciones para la contratación indefinida de personas menores de 30 años, con baja cualificación, participantes en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se especifica además qué debemos entender por baja cualificación, aclarando que hace referencia a personas que no hayan obtenido el título de Bachillerato o ciclo formativo de Grado Medio del sistema de Formación Profesional. Para estas personas se reconoce un incentivo a su contratación estable consistente en una bonificación de 275 €/mes durante un periodo de tres años.

Pero no sólo el empleo estable y de calidad de las personas jóvenes aparece incentivado en este programa, sino que también se recogen bonificaciones para la contratación de estas personas desempleadas, mediante la modalidad temporal de contrato para la sustitución, en aquellos casos que se trate de sustituir a personas en situación de riesgos durante el embarazo o lactancia, nacimiento o cuidado de menor o ejercicio corresponsable del cuidado de menor lactante. En todos estos supuestos, la contratación temporal de la persona joven se acompaña de una bonificación de 366 €/mes durante toda su vigencia (art. 17). Igualmente, también resulta incentivada, con el reconocimiento de la misma bonificación, la sustitución de las personas trabajadoras afectadas por estas situaciones (art. 18).

³⁶ Informe *Jóvenes y Mercado de Trabajo*, nº 40, op. cit p. 21.

En su art. 26 se regulan las bonificaciones a la contratación de personas jóvenes mediante el contrato de formación en alternancia, reconociendo al mismo tiempo a las empresas la posibilidad de aplicar bonificaciones por costes de formación en el contrato de las personas que tutoricen a estas personas trabajadoras.

El art. 28 reconoce también las bonificaciones dirigidas a las personas jóvenes, menores de 30 años, que se incorporen como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales³⁷.

4.2.4. Programas específicos de contratación dirigidos a las personas jóvenes

Dentro del colectivo de jóvenes, atendiendo a las distintas circunstancias específicas que pueden concurrir sobre sus integrantes, se vienen desarrollando en nuestro país, distintos programas que tratan de fomentar con carácter específico su contratación. Dentro de estos podemos destacar:

A) Programa “Empleo Joven TánDEM”

Se trata de un programa mixto dirigido a proporcionar formación en alternancia a jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 29 años, con el fin de mejorar las oportunidades de inserción de sus participantes. Igualmente el desarrollo de estas actividades debe orientarse hacia actividades en los ámbitos de transformación ecológica y digitalización, centrada en los recursos locales³⁸.

B) Programa Investigo:

Dirigido a fomentar la contratación de jóvenes investigadores, mediante la modalidad de contrato predoctoral contemplado en el art. 21 de la Ley 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, por parte de organismos públicos de investigación, universidades, centros tecnológicos y otras entidades públicas y privadas que participen en proyectos de investigación.

El art. 27 del RD Ley 1/2023, se encarga de establecer una bonificación por la contratación de este personal investigador³⁹. En este caso, este incentivo no está delimitado expresamente por un criterio etario, pero es lógico pensar que será especialmente beneficioso para el colectivo de personas jóvenes que inicien su carrera investigadora.

C) Primera Experiencia Laboral en la Administración Pública:

Este programa se orienta a otorgar incentivos para la contratación de jóvenes desempleados, con edades comprendidas entre los 16 y menores de 30 años, cuya etapa formativa se haya completado, por parte de administraciones públicas y entidades

³⁷ La bonificación en este caso será de 147 €/mes durante el primer año de vigencia del contrato y de 73 €/mes durante los dos años siguientes.

³⁸ El extracto de su convocatoria para el ejercicio 2024, se encuentra en la Resolución de 27 de noviembre de la Dirección General del SPEE, BOE 1 de diciembre 2023.

³⁹ Se reconoce en estos casos una bonificación de 115 €/mes durante toda la vigencia del contrato predoctoral, incluyendo sus posibles prórrogas.

del sector público institucional, mediante contrato formativo para la adquisición de práctica profesional. La finalidad del programa es que estas personas adquieran, en el seno de los servicios prestados por las administraciones públicas, sus primeras experiencias en el empleo.

5. Becas y prácticas formativas dirigidas a las personas jóvenes

Inspirado en este mismo objetivo de lograr mejorar y facilitar la transición desde el sistema educativo al mundo laboral, al tiempo que se dota a los jóvenes de las competencias y habilidades que el mercado laboral demanda en la actualidad, se diseñan dos instrumentos: los períodos de prácticas y la formación de calidad de personas aprendices en centros de trabajo.

El apoyo a estas iniciativas comenzó en el ámbito de la Unión Europea en julio de 2013, cuando se puso en marcha la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices”, con el objetivo de apoyar la Garantía Juvenil, mejorar la calidad de las prácticas en Europa y de la oferta de formación de aprendices en toda la Unión Europea. Posteriormente, en el año 2020, la Comisión Europea renovó esta Alianza para impulsar las prácticas y la formación de aprendices en toda la Unión Europea, especialmente en ámbitos que estén relacionados con la digitalización y la transición ecológica⁴⁰.

En esta actualizada y reforzada versión de Alianza Europea se reserva una mayor participación a los agentes sociales, con lo que se pretende impulsar la oferta de plazas de aprendices por parte de las propias empresas, para formar a la población más joven de cara a su futuro profesional, asegurando a su vez, que estas ofertas respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo.

En línea con estas recomendaciones de la Comisión Europea, muchos Estados miembros han optado por desarrollar sistemas de Formación Profesional dual. Para ello, suelen tomarse como referentes los modelos de países que cuentan con décadas de experiencia en su implantación, como es el caso de Alemania, Austria o Dinamarca. Por lo que respecta al caso concreto de España, la implantación de este sistema es aún en nuestros días escasa y evidencia marcados desequilibrios, que pueden llegar incluso a poner en grave riesgo el futuro de estos sistemas de formación dual y su contribución al empleo de la población joven⁴¹, por lo que resulta necesario proceder a la corrección de esta preocupante deriva en el diseño y desarrollo de la formación profesional dual en nuestro país.

La necesidad de establecer una delimitación precisa entre la prestación laboral y la realización de prácticas formativas o educativas, es uno de los presupuestos que más pueden beneficiar al colectivo de personas jóvenes, puesto que han sido precisamente

⁴⁰ Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153, 2/5/2018, p. 1).

⁴¹ Esta escasa implantación y los desequilibrios de todo tipo que se observan por el momento en estos sistemas en nuestro país, han sido puestos de manifiesto por el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL en su *Informe 1/2023 La formación dual en España: situación y perspectivas*, CES, Madrid, 2023.

éstas, las grandes perjudicadas por las situaciones de fraude de ley que se han venido encubriendo bajo la apariencia de estas becas o prácticas formativas.

Para distinguir ambas situaciones es necesario poner el acento en el componente formativo-práctico que lleva aparejada la prestación, de forma que éste ha de resultar claramente preponderante en la actividad que desarrolla el alumnado, hasta el punto que, en los casos en que no resulte posible distinguir su actividad respecto a la que realice el personal de la empresa, debemos entender que estamos ante una prestación laboral sin más. Ello resulta predicable tanto del ámbito privado como del sector público, donde ha venido siendo frecuente la formalización fraudulenta de este tipo de relaciones formativas⁴².

Estas prácticas formativas se han visto tensionadas en los últimos meses en nuestro país, a raíz de su inclusión, a partir del año 2024, en el régimen de cotización de la Seguridad Social del alumnado que realice prácticas formativas o prácticas académicas externas.

En este sentido, desde la Unión Europea se insiste en la necesidad de mejorar el estatuto protector de las personas que desarrollan estas prácticas educativas o formativas, dotándolas de un adecuado régimen de protección social, por lo que, cualquier regulación que pretenda llevarse a cabo en este ámbito en nuestro país, debe dotar de esta adecuada protección a estas prácticas, como garantía de calidad⁴³.

En concreto, en nuestro derecho interno la controversia ha girado en torno a la Disposición Adicional 52ª del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, RD Legislativo 8/15, (TRLGSS), que lleva por título “Inclusión en el sistema de Seguridad Social de alumnos que realicen prácticas formativas o académicas externas incluidas en programas de formación”. Su entrada en vigor se ha visto retrasada en varias ocasiones debido a las profundas dudas interpretativas⁴⁴ y problemas técnicos alegados por las distintas entidades responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas del encuadramiento de este alumnado en prácticas no remuneradas⁴⁵. Todo

⁴² Un análisis de estas situaciones que se han venido produciendo en concreto, en el ámbito de las universidades, puede consultarse en MOLINA HERMOSILLA, O. “Becas de formación convocadas por las universidades: ¿una contribución efectiva a la formación práctica de sus estudiantes?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 51, 2028, pp. 46-83. MORENO GENÉ, J. *Las modalidades de contratación laboral del profesorado y del personal investigador en las universidades públicas*, Atelier, 2024.

⁴³ Resolución del Parlamento Europeo, 14 de junio de 2023, con recomendaciones dirigidas a la Comisión sobre periodos de prácticas de calidad en la UE (2020/2005(INL)).

⁴⁴ En este sentido, han sido necesarios incluso la emisión de varios criterios interpretativos por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, debido a las múltiples dudas planteadas en torno a su aplicación. *Vid.* Criterio 3/2024, de la DGOSS, de 6 de marzo, por el que se refunde el anterior criterio interpretativo 11/2023, de 5 de julio. Disponible en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/HerramientasWeb/9083f0b1-1cfl-411e-b483-7551440fa1a7/031ae46d-6f24-40cc-b0e7-bbd72260e962> consultado el 14 de mayo de 2024.

⁴⁵ MORENO GENÉ, J. “Un nuevo capítulo en el largo serial de la cotización del alumnado en prácticas. A propósito del RD Ley 8/2023” *Brief AEDTSS*, 2024. <https://www.aedtss.com/un-nuevo-capitulo-en-el-largo-serial-de-la-cotizacion-del-alumnado-en-practicas-a-proposito-del-real-decreto-ley-8-2023/>

ello ha generado como resultado la paralización de estos programas de prácticas formativas en muchos casos, con el consiguiente grave perjuicio generado para todos los participantes en este sistema, y especialmente para el alumnado que ha podido ver mermado, en algunos casos, su derecho a completar su formación teórica o académica con la adquisición de formación práctica, a través de la participación en estos programas.

5.1. Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de las empresas

También en el ámbito de los programas de prácticas no laborales que se dirigen a las personas jóvenes, para mejorar sus oportunidades de empleabilidad, se hace necesario reclamar la aprobación de un estatuto jurídico protector que dote de las garantías necesarias a las personas que participan en estos programas

A esta idea responde el mandato que el RD Ley 32/2021, de 28 de diciembre, realiza al Gobierno, consistente en que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, convocase a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para abordar el Estatuto del Becario, en el marco del diálogo social, orientado a establecer las bases necesarias para regular la formación práctica tutorizada, tanto en empresas como en organismos equiparados, así como de la actividad formativa desarrollada en el marco de las prácticas curriculares o extracurriculares previstas en las titulaciones oficiales.

A día de hoy, y pese a haberse alcanzado un acuerdo a este respecto entre las organizaciones sindicales más representativas y el Ministerio de Trabajo, el 15 de junio de 2023⁴⁶, este Estatuto sigue sin ser una realidad en nuestro país⁴⁷. Quizás lo que ha fallado hasta ahora es la necesidad de orientar también estos esfuerzos negociadores hacia las instituciones formativas y hacia las empresas receptoras de este alumnado⁴⁸, puesto que no se puede regular esta materia de espaldas a estas instituciones, so pena de que las regulaciones en este ámbito nazcan viciadas de inaplicabilidad⁴⁹.

⁴⁶ Disponible en <https://www.ccoo.es/93513e134bf4578f497fd59a4ef406cf000001.pdf> consultada el 30 de mayo 2024. Para un análisis en profundidad, Vid. Rojo TORRECILLA, E. "Empleo y Jóvenes", *Revista Justicia & Trabajo*, nº extraordinario septiembre 2023, pp. 55-73.

⁴⁷ En efecto, este Acuerdo encontró una fuerte contestación por parte de las organizaciones empresariales, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, CRUE, las Red de Fundaciones Universidad Empresa. Su posicionamiento en contra del contenido de este Acuerdo, puede consultarse en <https://www.crue.org/2023/06/crue-rechaza-proyecto-estatuto-becario/> Consultada el 30 de mayo 2024.

⁴⁸ Resolución del Parlamento Europeo, 14 de junio de 2023, con recomendaciones dirigidas a la Comisión sobre periodos de prácticas de calidad en la UE (2020/2005(INL)).

⁴⁹ REQUENA MONTES, O. "Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa: Análisis del nonato Estatuto del Becario", *NET21*, nº 14, julio 2023. Disponible en <https://www.net21.org/wp-content/uploads/2023/07/ESTATUTO-DE-LAS-PERSONAS-EN-FORMACION-PRACTICA-NO-LABORAL-EN-EL-AMBITO-DE-LA-EMPRESA-ANALISIS-DEL-NONATO-ESTUTATO-DEL-BECARIO.pdf>

6. A modo de conclusiones finales

El colectivo de personas jóvenes viene siendo tradicionalmente considerado como destinatario de las políticas de empleo que se ponen en marcha en nuestro país.

La novedad que en este sentido aporta la nueva legislación con que nos hemos dotado a nivel estatal, representada por la Ley 3/2023, de Empleo, consiste en el refuerzo que se lleva a cabo en la dimensión cualitativa de estas políticas, al reconocer que también las personas jóvenes merecen ser destinatarias de políticas de empleo de calidad, que incentiven su incorporación al mercado de trabajo en condiciones dignas y de empleo decente. En este sentido, si bien es cierto que las cifras en torno a la participación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, permiten atisbar una tendencia positiva en los últimos meses, sigue siendo imprescindible la apuesta decidida de los poderes públicos y económicos por el establecimiento de los cauces y medidas que permitan la plena participación de estas personas, en condiciones de igualdad real y efectiva, lo cual conlleva el pleno disfrute de los derechos y cumplimiento de sus deberes, sin que los mismos puedan sufrir merma basada precisamente, en su condición biológica de juventud.

El sistema de políticas de empleo diseñado a nivel nacional se orienta precisamente a conseguir este objetivo, a través de múltiples actuaciones. Una de ellas consiste en llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para dotar al sistema del personal técnico necesario, que permita superar los tradicionales déficits cuantitativos y de profesionalización que venía arrastrando este sistema. Con esta finalidad se diseña la transformación del anterior SPEE hacia la Agencia Española de Empleo.

Junto a ello, se refuerzan los mecanismos de gobernanza de todo el sistema, con el fin de lograr el encaje perfecto entre la profundización en los principios de descentralización territorial y privatización que inspiran la nueva regulación y los principios de coordinación institucional de todos los agentes -públicos y privados- que intervienen en la prestación del servicio público de empleo que se diseña para las personas jóvenes usuarias de los mismos.

En la prestación de este servicio público, a través del diseño del itinerario personalizado que se destina a cada persona joven usuaria del mismo, será posible incorporar alguno de los programas que, atendiendo a las distintas circunstancias subjetivas y objetivas que concurren sobre cada una de ellas, se encuentran disponibles en el sistema de políticas de empleo estatal.

7. Bibliografía

DÍAZ MARTÍNEZ, G. Agencia española de Empleo: ¿y por qué no?, *Cuadernos de Mercado de trabajo*, nº 9, 2023, pp. 1-8 disponible en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Cuarta-revoluci-n-industrial-y-su-impacto-en-el-mercado-laboral-y-la-formaci-n/laagenciaespaoladeempleoyporqueno>

- DURÁN BERNARDINO, M. *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*. Dykinson, Navarra, 2021.
- GIL ALONSO, Y. “El sindicalismo europeo cada vez más joven”, *Revista Trabajadora*, nº 79, 2023.
- MARTÍN CARRASQUILLA, O. SANTAOLALLA PASCUAL, E, MUÑOZ SANROQUE, I. “La brecha de género en la educación STEM”, *Revista de Educación*, nº 396, abril-junio 2022.
- MOLINA HERMOSILLA, O. “Becas de formación convocadas por las universidades: una contribución efectiva a la formación práctica de sus estudiantes?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 51, 2022.
- MOLINA HERMOSILLA, O. “Apoyo activo para el Empleo: paquete de apoyo al empleo juvenil”, *Temas laborales*, Nº 168, 2023.
- MOLL NOGUERA, R. “La discriminación en el acceso al empleo público por razón de edad y su relación con las medidas positivas: cuestiones procesales y sustantivas a raíz de la STSJ C. Valenciana de 20/12/2018 (rec. 3174/2018)”, *Labos*, V 1, nº 2, 2020 <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/article/view/5541>
- MONEREO PÉREZ, J.L LÓPEZ INSUA, M.^a B. *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. RODRÍGUEZ INIESTA, G. “La reforma del Derecho del Empleo. Notas sobre las Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo”. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, nº 7, 2023.
- MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en VV. AA. MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.) *Jóvenes y políticas de empleo*, Bomarzo, Albacete, 2014.
- MORENO GENÉ, J. “Un nuevo capítulo en el largo serial de la cotización del alumnado en prácticas. A propósito del RD Ley 8/2023”, *Brief AEDTSS*, 2024. <https://www.aedtss.com/un-nuevo-capitulo-en-el-largo-serial-de-la-cotizacion-del-alumnado-en-practicas-a-proposito-del-real-decreto-ley-8-2023/>
- MORENO GENÉ, J. *Las modalidades de contratación laboral del profesorado y del personal investigador en las universidades públicas*, Atelier, 2024.
- REQUENA MONTES, O. “Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa: Análisis del nonato Estatuto del Becario”, *NET21*, nº 14, julio 2023. Disponible en <https://www.net21.org/wp-content/uploads/2023/07/ESTATUTO-DE-LAS-PERSONAS-EN-FORMACION-PRACTICA-NO-LABORAL-EN-EL-AMBITO-DE-LA-EMPRESA-ANALISIS-DEL-NONATO-ESTUTATO-DEL-BECARIO.pdf>
- RODRÍGUEZ PIÑERO ROYO, M. “La arquitectura institucional de las políticas de colocación en la nueva Ley de Empleo”, *Brief AEDTSS*, nº 14, 2023.

ROJO TORRECILLA, E. “Empleo y Jóvenes”, *Revista Justicia & Trabajo*, nº extraordinario septiembre 2023.

VILA TIERNO, F. MAIZAL JIMÉNEZ, M. “Instrumentos de inserción juvenil en el contexto nacional y europeo” (Dirs.) GALLEGO MORALES, A; CRUZ VILLALÓN J. DE SOTO RIOJA, S. (Coord.) MONEREO PÉREZ, J.L *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014.

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL: LEGISLACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS E IMPACTO EN EL EMPLEO DE LOS JÓVENES EN ITALIA

MARCO ESPOSITO

Università Parthenope

 <https://orcid.org/0000-0001-8346-4967>

Sumario: 1. El Sistema italiano de políticas de empleo a nivel nacional; 2. La transversalidad de las medidas de políticas activas para los jóvenes; 3. Las más recientes medidas para la implementación de políticas adecuadas; 4. Algunas cuestiones críticas. Necesidades para individuar e implementar políticas adecuadas para los jóvenes; 5. Bibliografía.

1. El Sistema italiano de políticas de empleo a nivel nacional

La evolución del empleo juvenil en Italia en los últimos años muestra algunas tendencias negativas significativas. De hecho, los datos destacan una disminución de la Tasa de empleo juvenil (15-24 años), desde el 31 % en el 2004 al 17,2 % en el 2023¹. En el descenso del empleo juvenil en Italia influyen varias causas, entre ellas la baja calidad de la educación, la crisis económica y financiera, la frágil estructura productiva, los bajos salarios y la falta de incentivos y apoyo a la búsqueda de empleo.

Por otra parte, es ya sabido que el mercado de trabajo del siglo XXI se presenta como producto de las múltiples transiciones que definen las trayectorias laborales *en y desde el* mercado², muchas veces sin poder garantizar la autonomía y dignidad (también) de quienes trabajan³.

¹ <https://www.istat.it/it/files/2024/04/PptRA2024-14maggio.pdf>

² Sobre los datos del mercado laboral de los jóvenes v. Report Giovani 2024: il bilancio di una generazione, EURES per il Consiglio Nazionale dei Giovani e l'Agenzia Italiana per la Gioventù, <https://agenziagioventu.gov.it/giovani-2024-il-bilancio-di-una-generazione-pubblicato-il-rapporto-eures-per-il-consiglio-nazionale-dei-giovani-e-lagenzia-italiana-per-la-gioventu/>

³ Sobre el tema véase CASANO, L.: *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2020; GAZIER, B. y GAUTIER, J.: "The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda", *Journal of Economic and Social Policy*, 2011, 14: Iss. 1,

Por esto, a partir del año 2000 (cuando, a raíz de la experiencia adquirida en el ámbito europeo, se han implementado estrategias de *flexicurity*⁴), en línea con una perspectiva integrada sobre la convergencia entre las políticas activas y pasivas, se ha proporcionado una convergencia que favorece la satisfacción de necesidades heterogéneas, viejas y nuevas, requeridas por la discontinuidad de las trayectorias laborales, que caracterizan la dinámica del mercado del trabajo moderno⁵. Por tanto, la atención pasa de la ocupación a la empleabilidad de los trabajadores, a las políticas de activación dirigidas a condicionar el acceso y el disfrute de las prestaciones sociales a la búsqueda activa de trabajo. Se trata de un reajuste fuertemente defendido por las instituciones europeas⁶. Éstas siempre han identificado este objetivo como un pilar fundamental de la *Estrategia europea por la ocupación*, redescubriendo, sólo recientemente, la contribución de la demanda de mano de obra de cara a la creación de nuevos puestos de trabajo de calidad que favorezcan la entrada de los jóvenes y los sujetos más vulnerable. Este enfoque se incorporó al *Pilar europeo de derechos sociales* en 2017 y se enfatizó durante y después de la crisis pandémica de covid-19. Respecto a la inclusión y la integración social ya no se apuesta únicamente por la responsabilización de la persona que aspira a (re)situarse en el mercado laboral, sino por una responsabilidad participativa, que implica una intervención multifactorial capaz de actuar sobre el crecimiento del sistema productivo y envolver a la comunidad, en la dimensión micro y macro, con la contribución de todos los componentes económicos, sociales e institucionales.

Esta perspectiva parece tener cabida en las medidas más recientes adoptadas en Italia, a partir del *Plan nacional de recuperación y resiliencia* (PNRR) y de las intervenciones legislativas conexas⁷. Para hacer frente a la profunda crisis generada

article 6, p. 1; SCHMID, G.: "Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro. Lavoro non standard: i mercati transizionali del lavoro. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro", *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2011, I, p. 1.

⁴ ZOPPOLI, L.: *Flex/insecurity. La Riforma Fornero* (L. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

⁵ Sobre las políticas de empleo en Italia v. entre otras, MAGNANI, M., "Politiche del lavoro tra segni e bisogni", en *Diritti Lavori Mercati*, 2023, 2, p. 189; VALENTE, L., *Il diritto del mercato del lavoro - I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Wolters Kluwer, 2022 y la bibliografía citada; VARESI, P. A., "Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali", en *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, 2022, 4. V. además NAPOLI, M., OCCHINO, A., CORTI, M., "I servizi per l'impiego - Commento all'art. 2098 cod. civ.", en *Il Codice civile - Commentario*, Milano, Giuffrè, 2010; LAMBERTUCCI, P., "I servizi per l'impiego: competenze e forme di intervento delle istituzioni pubbliche e delle agenzie per il lavoro", en SANTORO PASSARELLI, G. (Dir.), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale - Il lavoro privato e pubblico*, V ed., Milano, Giuffrè, 2009, p. 455 ss.; VARESI, P. A., "Le politiche attive alla sfida delle grandi transizioni - Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali", en *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2022, 1, p. 75.

⁶ CARUSO, S.B.: "Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro", *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2007, 1, p. 1; ALAIMO, A.: *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁷ GAROFALO, D.: "Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR", *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2022, 1, p. 114 ss.

por la pandemia y promover un *mercado moderno e inclusivo* se propone una renovada centralidad en las políticas laborales, con una atención tanto a la demanda como a la oferta de trabajo y a los objetivos de inclusión y solidaridad. Una situación, la italiana, condicionada ya entonces por un bajo crecimiento económico y una alta tasa de desempleo estructural, particularmente frágil en el escenario europeo. En consecuencia, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, formuladas por Italia en el 2019 y en el 2020⁸, las acciones programadas en el PNRR proyectan la intervención más allá de las fronteras tradicionales del mercado laboral, invadiendo espacios hasta ahora ocupados (al menos en parte) por el sistema de seguridad social y hacen cada vez más matizada la dicotomía activa/pasiva a la que se atribuía habitualmente la articulación de las políticas de trabajo.

Se trata de un ambicioso proyecto centrado principalmente en el acceso universal (y, al mismo tiempo, personalizado) a las políticas activas⁹.

Mediante instrumentos que invierten en formación y reciclaje profesional se intenta llegar a los excluidos temporalmente del mercado, a los que corren el riesgo de desempleo y a los que, aunque trabajan, viven un malestar socioeconómico, más allá de la fruición de medidas de un apoyo a la renta. Sin embargo, estas últimas medidas siguen apoyando las transiciones laborales y las situaciones de necesidad vinculadas no necesariamente a la ausencia de trabajo. Por esta razón, el Plan Europeo de Recuperación y Recuperación es un proyecto que desde sus cimientos reconoce una prioridad explícita a los jóvenes y a las reformas necesarias para mejorar sus condiciones materiales. De hecho, uno de los 6 pilares del Fondo de Recuperación está dedicado precisamente a las Políticas para la Próxima Generación, la Infancia y la Juventud, incluidas la Educación y las cualificaciones (Art. 3 del Reglamento 2021/241 de la UE). El Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNR) italiano, en cambio, no tiene una misión o un componente específico para los jóvenes, a pesar de que la lucha contra la brecha generacional se considera una de las prioridades «transversales» del Plan.

2. La transversalidad de las medidas de políticas activas para los jóvenes

Para implementar las medidas adecuadas a nivel nacional se han asignado recursos en fondos *ad hoc*. El Fondo para políticas de juventud es la principal fuente de financiación de las políticas dirigidas a los jóvenes italianos. Creado en 2006 por el art. 19(2) del Decreto-Ley n° 223/2006, convertido, con modificaciones, por la Ley n°

⁸ Véase Recomendación n. 2.2019 e n. 2.2020, que refiere GAROFALO, D.: *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit.

⁹ Este nuevo enfoque se recoge, entre otros, en la *Propuesta de directrices para la reforma de las políticas activa* de marzo de 2022 de la Conferencia Permanente y en el *Plan extraordinario de refuerzo de los centros de empleo y de las políticas activas*, adoptado por D.m. 28 de junio de 2019, n. 74 y modificado por D.m. 22 de mayo de 2020, n. 59. Cabe tener en cuenta que Decreto Ley n° 75 de 22 de junio de 2023, convertido en Ley n° 112 de 10 de agosto de 2023 (DO n° 190 de 16 de agosto de 2023), artículo 3, suprime ANPAL y transfiere sus competencias al Ministerio de Trabajo; al mismo tiempo, ANPAL Servizi s.p.a. toma el nombre de Sviluppo Lavoro Italia s.p.a. y se convierte en una empresa “*in house*”, sujeta a un control similar por parte del mismo Ministerio.

248/2006, con el objetivo de «promover el derecho de los jóvenes a la formación cultural y profesional y a la integración en la vida social», el Fondo se financia cada año a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Además del fondo mencionado, existe el Fondo Nacional para el Servicio Civil Universal. Dentro del examen de la financiación destinada a los jóvenes, conviene mencionar otras intervenciones que, más allá de la cuantía de los créditos que las acompañan y del alcance específico, caracterizan o han caracterizado al menos simbólicamente la percepción de las prioridades y la atención de las instituciones hacia las necesidades y la promoción de la juventud de la población italiana: el llamado Bonus Cultura (Carta della Cultura Giovani e Carta del Merito) -es a decir un vale de 500 euros para jóvenes de 18 años y el Fondo de Garantía de Primera Vivienda- Establecido por el artículo 1, párrafo 48, letra c) de la Ley de Estabilidad para 2014 (Ley n.º 147/2013), para facilitar la compra de la primera vivienda en favor de las personas consideradas más frágiles, como jóvenes menores de 36 años, parejas jóvenes y hogares monoparentales con hijos menores.

En realidad las iniciativas, las medidas y los programas que promueven la integración o reintegración de los jóvenes en el mercado laboral y que requieren la participación activa de las personas son varias y incluyen la orientación básica y especializada, el análisis de competencias, alineado con la situación del mercado de trabajo local y el perfil de la persona, específicos itinerarios formativos, para la cualificación y el reciclaje profesional, el apoyo a la búsqueda de empleo, el aprendizaje o la practica, es a decir la promoción de la experiencia laboral para enriquecer las competencias, y los incentivos al empleo y al autoempleo y la tutorización para la creación de empresas.

Todas estas medidas convergen en el Programa Nacional Jóvenes, Mujeres y Trabajo, cuya Prioridad 1 es Facilitar la entrada de los jóvenes en el mundo laboral. La prioridad se dirige a los jóvenes de entre 15 y 34 años, incluidos los nacionales de terceros países, los inmigrantes y los beneficiarios de protección internacional que son Neet en sentido estricto, que no buscan trabajo y no participan en actividades de formación (inactivos), los jóvenes que acaban de terminar la educación y la formación y buscan trabajo, los jóvenes que, aunque no buscan trabajo, están disponibles para trabajar, o los jóvenes que no están disponibles debido a responsabilidades familiares o problemas de salud.

Aún más, entre otras medidas se encuentra en particular el programa de Garantía de Empleabilidad de los Trabajadores (GOL)¹⁰, que pretende introducir un enfoque personalizado de las políticas activas y establecer un vínculo más estructural y estructurado con el mercado laboral. Para ello, el programa define itinerarios específicos que, constituyendo niveles esenciales de rendimiento (LEP), son exigibles por cada trabajador, dando prioridad a los más frágiles y vulnerables. Adoptando la forma de LEP, los servicios GOL deben prestarse de manera homogénea en todo el territorio nacional, con el fin de superar la heterogeneidad territorial actual que caracteriza la

¹⁰ M. CORTI, A. SARTORI, “La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova Cig, l'avvio di Gol e il lancio del Piano nuove competenze”, en *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2022, 2, p. 65.

oferta de servicios de empleo. Aún más, el enfoque es también sobre la formación. De hecho, ha sido proporcionado el Nuevo Plan de Competencias (PNC), que actúa sobre el sistema de formación profesional para reorganizarlo y reforzarlo. En concreto, el Plan introduce estándares de servicio que deben adoptarse en todo el país y garantizarse a los beneficiarios de los cursos de actualización, cualificación y recualificación con el objetivo de mejorar sus competencias digitales y fomentar el aprendizaje permanente. Para ello, los elementos característicos del Plan son la integración con las políticas activas, la personalización de las intervenciones en función de las características de los beneficiarios y la implicación de las empresas y del territorio en la oferta de formación y en la definición de sus contenidos. El Plan apuesta también por el refuerzo y la racionalización de los centros de empleo (CPI) y por el relanzamiento de la coordinación y la cooperación con los operadores privados. Nuevamente se intenta colmar un gap crítico en la aplicación proactiva de políticas pasivas, causado tanto por la insuficiencia de los recursos humanos y de los instrumentos para hacerse cargo de los beneficiarios de las políticas de activación como por la difícil articulación de las políticas, producida por la dispersión de los sujetos implicados y de algún modo favorecida por la competencia concurrente de las regiones en materia.

3. Las más recientes medidas para la implementación de políticas adecuadas

Cabe destacar que en los últimos años muchas medidas se han implementadas, dentro y fuera del Programa GOL. Entre otras, interesantes son las políticas de exención de cotización para la contratación de jóvenes menores de 36 años (v. Art. 1, párr. 297 de la Ley de Presupuestos para 2023, que amplía la exención total de cotización a las nuevas contrataciones indefinidas, así como para las transformaciones de contratos de duración determinada en contratos indefinidos, para las personas físicas que aún no tengan 36 años de edad y que aún no hayan tenido un contrato indefinido con el mismo u otro empleador). Hace poco se reiteró este tipo de medida. El Decreto Ley nº 60 de 7 de mayo de 2024, de hecho, con el objetivo específico de apoyar el trabajo autónomo y promover el empleo de jóvenes y mujeres, ha proporcionado «Nuevas disposiciones urgentes sobre las políticas de cohesión». La medida tiene por objeto aplicar la reforma de la política de cohesión incluida en la revisión del PNRR, con el fin de acelerar y reforzar la ejecución de las intervenciones financiadas por la política de cohesión 2021-2027 y destinadas a reducir las disparidades territoriales. Para el fomento del empleo se dispone de más de 2800 millones de euros procedentes del Programa Nacional para la Juventud, las Mujeres y el Trabajo 2021-2027 y de los recursos de la medida 5 del PNRR dedicada a las políticas activas vinculadas al Programa GOL, a los que se añaden los recursos para el reciclaje de los trabajadores de las grandes empresas en crisis.

El decreto ha introducido una medida (Bonus Giovani), que concede a los empleadores privados que, a partir del 1 de septiembre de 2024 y hasta el 31 de diciembre de 2025, contraten a personal no directivo menor de 35 años (nunca contratado con carácter indefinido) con un contrato de trabajo por tiempo indefinido, durante un período máximo de 24 meses, la exención del pago del 100 % del total de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empleadores privados (excluidas las

primas y cotizaciones del INAIL), hasta un importe máximo de 500 euros mensuales por cada trabajador. En caso de contratación en una sede o unidad de producción situada en las regiones de Abruzzos, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Apulia, Calabria y Cerdeña, la exención se concede hasta un importe máximo de 650 EUR mensuales por cada trabajador. La exención no se aplica a las relaciones de trabajo doméstico y de aprendizaje (mientras que sí se aplica en caso de empleo previo con aprendizaje no continuado en relaciones laborales ordinarias permanentes). Además, el decreto ha introducido el Bonus Zes (Zona Economica Speciale unica per il Mezzogiorno), es a decir una medida que prevé la exención, durante un período máximo de 24 meses, del 100 % del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social adeudadas por los empleadores privados hasta un máximo de 650 EUR mensuales (excluidas las primas y cotizaciones al INAIL), por cada trabajador contratado como indefinido no directivo, desde el 1 de septiembre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025. La exención se concede exclusivamente a los empresarios privados que empleen hasta 10 trabajadores en el mes de contratación del trabajador para el que se solicita la exención. Además, el empleado debe (a) tener 35 años o más; b) haber estado desempleado durante al menos 24 meses; c) estar empleado en una oficina o unidad de producción situada en la Zes.

La Ley de Presupuestos para 2025 confirmó que para las contrataciones realizadas entre el 1 de septiembre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, las empresas podrán beneficiarse durante dos años de una bonificación del 100 % de las cotizaciones, hasta un máximo de 500 euros al mes, siempre que los nuevos contratados menores de 35 años nunca hayan tenido un contrato indefinido y además confirmó el llamado Bonus Zes.

Fuera de esta medida, hay otras principales herramientas. En primer lugar, el fomento del autoempleo en el trabajo autónomo, las profesiones liberales y la actividad empresarial para los jóvenes menores de 35 años, en condiciones de marginalidad, vulnerabilidad social y discriminación, o desempleados, inactivos y sin empleo o desempleados beneficiarios de las medidas del programa de política activa Garantía de Empleabilidad para los trabajadores GOL. En este caso está prevista la financiación de servicios de formación y acompañamiento previo al proyecto, tutorías para la mejora de competencias o apoyo a la inversión real a través de vales e intervenciones de minimis.

Aún, están proporcionados incentivos al autoempleo en sectores estratégicos para el desarrollo de las nuevas tecnologías y la transición digital y ecológica. Los desempleados que no hayan cumplido los 35 años y que, en el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, inicien en Italia una actividad empresarial que opere en sectores estratégicos para el desarrollo de las nuevas tecnologías y la transición digital y ecológica podrán solicitar la exención del pago del 100 % del total de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empleadores privados hasta 800 euros mensuales por cada trabajador (excluidas las primas y cotizaciones al INAIL), respecto de los trabajadores que, en la fecha de contratación, sean menores de 35 años y hayan sido contratados con un contrato indefinido durante el mismo período (del 1/7/2024 a 31/12/2025). La exención se garantiza por un período

máximo de tres años y, en cualquier caso, no más allá del 31 de diciembre de 2028, y no se aplica a las relaciones laborales domésticas ni al aprendizaje. Además, las empresas puestas en marcha por las personas antes mencionadas pueden solicitar al INPS una cotización de actividad, que no contribuye a la formación de la renta, por un importe de 500 EUR al mes por una duración máxima de 3 años y, en cualquier caso, no más allá del 31 de diciembre de 2028.

4. Algunas cuestiones críticas. Necesidades para individuar e implementar políticas adecuadas para los jóvenes

Los resultados de los programas de empleo juvenil en Italia varían, pero se observan algunas tendencias. En primer lugar, los incentivos a las empresas han animado a algunas empresas a contratar trabajadores jóvenes, pero el impacto global requiere una evaluación más profunda porque no se puede excluir un riesgo de despido una vez que acaban los incentivos por una razón objetiva. Desde este punto de vista, hay que decir que el legislador suele introducir límites al despido en el caso de los beneficiarios de incentivos, pero estos plazos tienen una fecha límite, después de la cual nada impediría al empresario poner fin a la relación por los elevados costes que ello implica. También el fomento del trabajo por cuenta propia ha experimentado un aumento, pero la estabilidad y la sostenibilidad de estas actividades requieren una atención continua.

Aún más, los programas de practica o aprendizaje han ayudado a los jóvenes a desarrollar capacidades y adquirir experiencia práctica, pero su eficacia depende de la calidad de la aplicación y sobre todo esto no excluye el riesgo de falsa practica¹¹.

En este escenario, otro problema que se encuentra en el análisis de la dimensión y articulación del gasto público destinado a los jóvenes es el de la falta de una definición, y por tanto de un encuadre unívoco de este tema. En efecto, dentro de las leyes presupuestarias, más allá de los gastos destinados a la educación escolar y universitaria y de postgrado (donde, sin embargo, el «derecho a estudiar» no se refiere únicamente a los menores de 35 años), son escasas, y a menudo no pueden aislarse de forma exclusiva, las partidas de gasto destinadas específicamente a los jóvenes¹². A pesar de la presencia de un departamento dedicado a la política de juventud (integrado con otras competencias, como ocurre actualmente con el deporte), y a pesar de la introducción en los presupuestos del Estado la nueva partida «Incentivos y apoyo a la juventud», persiste el problema de la cuantificación exacta del gasto público en juventud, ya que para varias otras partidas, como las políticas de empleo, los derechos sociales la o investigación e innovación, que también afectan al universo juvenil, tienen una finalidad «multiusuario» y una asignación de fondos que no vincula necesariamente cuotas presupuestarias predefinidas a cada objetivo.

¹¹ Se ve D'AVINO, E., en este libro.

¹² V. Report Giovani 2024: il bilancio di una generazione, EURES per il Consiglio Nazionale dei Giovani e l'Agenzia Italiana per la Gioventù, <https://agenziagioventu.gov.it/giovani-2024-il-bilancio-di-una-generazione-pubblicato-il-rapporto-eures-per-il-consiglio-nazionale-dei-giovani-e-lagenzia-italiana-per-la-gioventu/>

En fin, el programa Europeo de Garantía Juvenil ha ayudado a conectar a los jóvenes con el mercado laboral, pero su alcance e impacto pueden variar regionalmente. La Garantía Juvenil está dirigida a empresas y empleadores que deseen atraer recursos jóvenes y formados y, al mismo tiempo, beneficiarse de las facilidades que ofrece el programa, ya sea a escala nacional o regional. De hecho, el programa ofrece bonificaciones para las nuevas contrataciones, incentivos para activar los contratos de prácticas y aprendizaje o para transformar unas prácticas en un contrato de trabajo.

En línea general, el programa Youth Guarantee no alcanzó el éxito deseado. Con los resultados del seguimiento realizado a lo largo de los años, primero por ISFOL y después por ANPAL, el entusiasmo pronto dio paso a la desilusión debido a que el gran número de jóvenes inactivos que participaban en el programa (casi 2 millones inscritos) a menudo no iba seguido de una vía real y efectiva de integración en el mercado laboral¹³.

En otras palabras, entre los retos a los que aún se enfrentan los programas de empleo juvenil se encuentra en primer lugar la sostenibilidad a largo plazo. Muchos programas se pusieron en marcha como iniciativas temporales.

Sin embargo, para lograr resultados duraderos, es esencial garantizar la continuidad y estabilidad de estos esfuerzos, teniendo en cuenta que no basta crear puestos de trabajo; es importante garantizar que sean de buena calidad, bien remunerados y con perspectivas de crecimiento¹⁴. En este sentido, es importante evaluar periódicamente la eficacia de los programas e introducir correcciones cuando sea necesario. Un seguimiento cuidadoso ayuda a identificar las áreas de mejora. Claramente, los retos del empleo juvenil pueden variar mucho de una región a otra y la evaluación necesita tener en cuenta este aspecto, así que los programas se adapten a las necesidades locales específicas. De hecho, la relación entre Estado y Regiones en el ámbito de los servicios de empleo se ha revelado, desde el principio, muy difícil, que -también como consecuencia del fracaso del diseño del proyecto subyacente al d.lgs. 81/2015 - han dado lugar a un modelo de gobernanza extremadamente complejo y desigual, en sus variadas articulaciones tanto en sentido horizontal (intrarregional), como en las relaciones verticales (entre el nivel nacional y los territorios descentralizados)¹⁵. Con las repercusiones que este montaje ha producido, en muchas regiones, en términos de ineficacia organizativa e inadecuación de la gestión de las políticas activas de empleo.

En conclusión, la respuesta a los problemas de la modernidad no puede limitarse solo a reforzar la red de servicios públicos y privados de empleo y a articular medidas específicas de política activa transitoria. Por el contrario, debe implicar a los sistemas

¹³ Se ve GALEOTTO, T., "Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo", <https://www.bollettinoadapt.it/garanzia-giovani-alla-resa-dei-conti-perche-non-possiamo-parlare-di-successo>.

¹⁴ V. BELLOMO, S., "Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità", en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2023, 2, p. 214 y la bibliografía citada.

¹⁵ BOZZAO, P., "L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità", en *Lavoro e Diritto*, 2023, 2, p. 259.

locales y sectoriales de relaciones laborales que pueden desempeñar un papel decisivo (en coordinación con las políticas públicas y apoyados por ellas cuando sea necesario) en varios frentes: el reconocimiento de derechos subjetivos en el ámbito de la formación continua, el acompañamiento profesional hacia perfiles profesionales reconocidos por el mercado de trabajo y la transparencia de las competencias profesionales y su correspondiente valor económico de mercado; la negociación, a distintos niveles de negociación, de intervenciones y medidas específicas en el ámbito de la organización del trabajo y la valorización de la profesionalidad; la gestión de estructuras especializadas a las que puedan confiarse funciones clave para gobernar las transiciones, incluida la anticipación y el análisis de las necesidades profesionales¹⁶. En esta perspectiva, en breve, el Programa GOL es un primer paso. Se está de acuerdo con quienes afirman que los importantes recursos asignados (no sólo) en el PNR tienen por objeto, al fin y al cabo, rediseñar una nueva estructura del sistema de servicios de empleo para el trabajo; y desde esta perspectiva, el programa GOL puede resultar un extraordinario acelerador de resultados, para llevar ese sistema hacia un nuevo paradigma estable y duradero¹⁷. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer.

5. Bibliografía

- ALAIMO, A.: *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- BELLOMO, S., “Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2023, 2, p. 214 y la bibliografía citada.
- BOZZAO, P., “L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità”, en *Lavoro e Diritto*, 2023, 2.
- CARUSO, S.B.: “Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro”, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2007, 1.
- CASANO, L., *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2020.
- CASANO, L., “Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica”, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, 1.
- CORTI, M., SARTORI, A., “La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova Cig, l'avvio di Gol e il lancio del Piano nuove competenze”, en *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2022, 2.

¹⁶ CASANO, L., “Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica”, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, 1, p. 997

¹⁷ BOZZAO, P., “L'intermediazione del lavoro nel Programma...”, *cit.*, p. 259.

- ESPOSITO, M., “La cooperazione pubblico-privato nel nuovo corso (reale) delle politiche attive del lavoro”, in SANTORO PASSARELLI, G., *Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, Torino, Giappichelli, 2018.
- GARBUIO, C., *Politiche del lavoro e condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2021.
- GAROFALO, D.: “Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2022, 1.
- GAZIER, B. y GAUTIÉ, J.: “The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda”, *Journal of Economic and Social Policy*, 2011, 14: Iss. 1, article 6.
- LAMBERTUCCI, P., “I servizi per l’impiego: competenze e forme di intervento delle istituzioni pubbliche e delle agenzie per il lavoro”, in SANTORO PASSARELLI, G. (Dir.), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale – Il lavoro privato e pubblico*, V ed., Milano, Giuffrè, 2009.
- MAGNANI, M., “Politiche del lavoro tra segni e bisogni”, in *Diritti Lavori Mercati*, 2023, 2.
- NAPOLI, M., OCCHINO, A., CORTI, M., “I servizi per l’impiego – Commento all’art. 2098 cod. civ.”, in *Il Codice civile – Commentario*, Milano, Giuffrè, 2010.
- VALENTE, L., *Il diritto del mercato del lavoro - I servizi per l’impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Wolters Kluwer, 2022.
- VARESI, P. A., “Il sistema nazionale di servizi per l’impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali”, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, 2022, 4.
- VARESI, P. A., “Le politiche attive alla sfida delle grandi transizioni - Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell’Unione europea e riforme nazionali”, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2022, 1.
- SCHMID, G., “Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro. Lavoro non standard: i mercati transizionali del lavoro. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2011, I.
- ZOPPOLI, L.: *Flex/insecurity. La Riforma Fornero (L. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

CAPÍTULO 6. LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS JÓVENES ANTE EL TRABAJO: DATOS Y CONSECUENCIAS DE SU VULNERABILIDAD

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

 <https://orcid.org/0000-0002-5231-7566>

Sumario: 1. Apunte introductorio a la historia del desencuentro entre juventud y empleo; 2. Datos para la reflexión a través de algunas variables muy determinadas y determinantes para el empleo juvenil en España; 2.1. Formación y empleo juvenil; 2.2. Las variables de calidad y cantidad en el empleo juvenil; 2.2.1. Tasas de desempleo y factores añadidos; 2.2.2. Incorporación al empleo en condiciones manifiestamente mejorables: temporalidad y parcialidad como compañeras; 3. La traducción de los datos en condiciones laborales. En particular, la situación de vulnerabilidad de los jóvenes menos afortunados; 3.1. La agravada segmentación del mercado laboral de los jóvenes en España; 3.2. De la precariedad laboral a la precariedad vital; 3.3. El déficit de trabajo decente y la ubicación en la economía informal; 3.4. La movilidad del talento joven; 4. Bibliografía.

1. Apunte introductorio a la historia del desencuentro entre juventud y empleo

Hace apenas tres años, de la mano de una autorizada voz y en un contexto inmejorable, la comunidad científica pudo reflexionar sobre la “historia del desencuentro” entre los jóvenes y las políticas públicas de empleo¹. Así cabía colegirlo del extenso informe elaborado al respecto por el Consejo Económico y Social de España², aderezado con un somero repaso de algunas de las políticas públicas ordenadas a corregir tamaño desafuero.

¹ HIERRO HIERRO, F.J.: “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, VV. AA.: *VII Congreso de la Red Española de Políticas Social (REPS). Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, IZAOLA ARGÜESO, A. (Coord.), Bilbao, Universidad del País Vasco, 2022, pp. 627-648.

² Ces: *Jóvenes y mercado de trabajo en España (Informe 02/2020)*, Madrid, CES, 2020.

El transcurso de tan breve período de tiempo hasta el momento en el cual ve la luz este ensayo permite dar cuenta de cómo ni el paso de los años, ni el cambio de las circunstancias económicas derivadas de la copiosa liberación de fondos europeos que han acompañado a la pandemia provocada por la COVID-19 para cubrir las iniciativas destinadas a la recuperación económica, ni tampoco la sustancial variación en algunas de las iniciativas gubernativas ordenadas a estimular la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo, han conseguido corregir de manera apreciable la situación.

De esta forma, y aun cuando las crisis económicas (u otras variables como el triste episodio sanitario reciente) la acentúen como factor exponencial, la compleja, abrupta y negativa relación de las personas jóvenes con la ocupación se mantiene en el tiempo como una de las mayores lacras de las sociedades desarrolladas. En particular en España, pues presenta una de las mayores tasas de desempleo en la Unión Europea en quienes acreditan una edad inferior a 25 o a 30 años.

El repaso a aquellos datos, convenientemente actualizados a través de las estadísticas del Servicio Público de Empleo Estatal y contrastados con otros muestreos de diferente origen público o privado, así como de sus consecuencias finales bajo la cara de una precariedad que adopta múltiples expresiones negativas para la mayor parte de las personas llamadas a iniciar su andadura profesional, será el objetivo a abordar en el estudio, teniendo siempre presente cómo, dentro del marco subjetivo identificado como referencia, no procede pensar en “una” condición juvenil con características, circunstancias e intereses uniformes para un rango etario; antes bien, la forma que adquiere varía de un contexto espacial y temporal a otro, en función de variables tales como el ámbito social, el género, el lugar de residencia, la educación, el sector económico, la mayor o menor vinculación laboral en el tiempo, la formación académica y un etcétera “que llevaría a aludir en sentido propio a ‘juventudes’, en lugar de a ‘la juventud’, para hacer referencia a las variables que atraviesan y modifican esta experiencia”³.

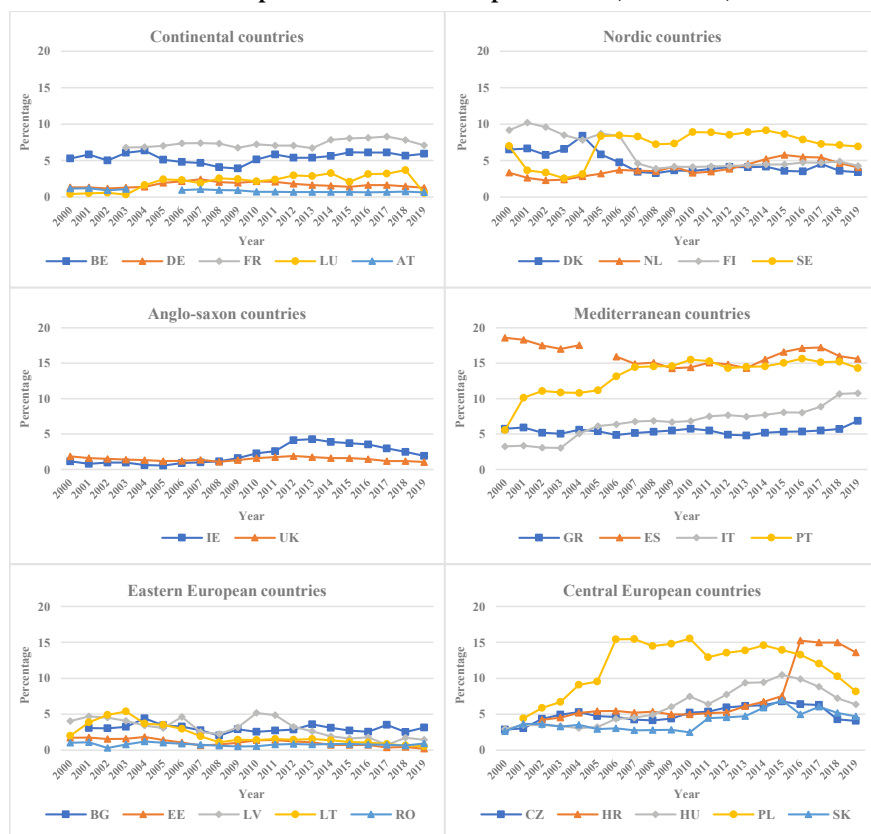
2. Datos para la reflexión a través de algunas variables muy determinadas y determinantes para el empleo juvenil en España

Cualquier análisis sobre la situación del (des)empleo de las personas jóvenes en España pecaría de miope de no situarlo en su contexto socio-económico natural, la Unión Europea, pues -según ha quedado expuesto- si la situación no invita al optimismo en ninguno de los Estados miembros, resulta particularmente negativo en los países mediterráneos y del Este de Europa. Así, las estadísticas muestran el dato alarmante de una bajísima tasa de ocupación del colectivo con carácter general que, además, se ve inmediatamente afectada de manera negativa por las situaciones de recesión (Gráfico 1). De unir a esta realidad las altísimas tasas de desempleo y el gran porcentaje de contratos temporales y a tiempo parcial de entre los ocupados, fácil

³ GARINO, D.: “Trayectorias laborales juveniles: la incidencia del nivel secundario en los itinerarios”, *Trabajo y Sociedad*, núm. 38, 2022, p. 340.

resulta colegir que la precariedad, en su más amplio sentido, las ocupaciones múltiples y el exceso de tiempo no retribuido se convierten en un escenario preocupante no solo desde cualquier análisis puramente interno, sino también como indicio fehaciente a la hora de medir este trascendental factor en cualquier análisis económico o de calidad de vida a nivel continental⁴.

Gráfico 1: Tasa de empleo juvenil medido como porcentaje del total de la población entre 15 y 34 años por modelos en la Europa de los 28 (2000-2019).



Fuente: ORFÃO (2023)

Descendiendo la atención al ámbito nacional, y tomando como patrón el extenso documento marco elaborado por el CES, cuatro variables muy concretas y claramente determinantes sirven para fotografiar las claves de mayor peso en la relación casi dialéctica entre las personas jóvenes y el empleo. Su presentación puede ser quedar

⁴ La tarea, por extenso, en la brillante aportación de ÓRFÃO E VALE TABERNERO, G.: *Non-standard employment among young people in the European Union: precariousness, multiple jobholding and unpaid overtime*, Tesis Doctoral, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2023, en especial pp. 46-57.

sistematizada bajo una doble referencia: de un lado, la formación; de otro, las tasas de actividad y desempleo, la temporalidad y el trabajo a tiempo parcial⁵.

2.1. Formación y empleo juvenil

De acudir al último de los informes de la OCDE sobre las características del sistema educativo español, un dato resalta por encima de todos los demás: la importante polarización en el nivel de formación acreditado por la población joven, de manera tal que, si bien la proporción de titulados superiores resulta ser superior a la media de la Unión Europea, todavía es muy elevado el peso de aquellos con un nivel educativo bajo⁶. Concentración en los extremos con reflejo evidente en el escaso peso relativo de la población en niveles formativos intermedios, que conduce de manera casi natural a unos umbrales de competencias básicas por debajo de la mayor parte de los países desarrollados; mostrando, por consiguiente, una formación que durante décadas no conecta bien -falta de eficiencia⁷- con las demandas del sector productivo, ni en titulaciones ni en competencias, sin que los poderes públicos hayan podido o sabido corregir de manera adecuada la inercia⁸ (Tabla 1).

⁵ Un desarrollo acabado, anterior en el tiempo, pero coincidente -en lo sustancial- en el resultante de los datos, en HIERRO HIERRO, F.J.: *Jóvenes, desempleo y formación: ¿apuestas desenfocadas?*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2020, pp. 204 y ss.

⁶ Por extenso, sobre ambos problemas, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Talento y trabajo bajo una perspectiva de género: infracualificación y sobrecualificación”, VV. AA.: *La empleabilidad y la calidad en el empleo: apostando por la igualdad efectiva*, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, R. (Dir.), y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Coord.), Madrid, Sepín, 2019, pp. 97-120.

⁷ El análisis, desde esta perspectiva de eficacia, en CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Formación y empleo juvenil”, VV. AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, QUINTANILLA NAVARRO, R. Y. (Dir.) y MATEO Y DE CABO, O.I. (Coord.), Madrid, Dykinson, 2018, pp. 143-150; antes, con superior profundidad, en CRISTÓBAL RONCERO, R.: *Retos de la formación en el empleo juvenil*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2017, en especial pp. 62 y ss.

⁸ Un repaso de las últimas décadas en CRUZ VILLALÓN, J.: “Empleo juvenil y crisis económica”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 15, 2014, pp. 601-605.

Tabla 1.- Elementos claves en el modelo educativo español

Indicator	Country		OECD average		Source	
Educational attainment of 25-34 year-olds by gender	2022		2022		Table A1.2	
	% Men	% Women	% Men	% Women		
	Below upper secondary	32%	21%	16%		12%
	Upper secondary or post-secondary non-tertiary	24%	22%	44%		35%
Tertiary	44%	57%	41%	54%		
NEET rates of 18-24 year-olds by gender	2022		2022		OECD (2023 _[2])	
	% Men	% Women	% Men	% Women		
	18.1%	16.3%	14%	15.5%		
Employment rates of 25-64 year-olds by educational attainment and gender	2022		2022		OECD (2023 _[2])	
	% Men	% Women	% Men	% Women		
	Below upper secondary	70%	48%	70%		48%
	Upper secondary or post-secondary non-tertiary	79%	65%	84%		69%
Tertiary	86%	80%	90%	83%		
Enrolment rate of children aged 3 in ECEC	2021		2021		Table B2.1	
	94%		73%			
Enrolment rate of 15-19 year-olds	2021		2021		Table B1.1	
	88%		84%			
Share of upper secondary students enrolled in VET programmes	2021		2021		Table B1.3	
	39%		44%			
Upper secondary completion rates by programme orientation	2021		2021		Table B3.1	
	General	Vocational	General	Vocational		
	By the end of the programme duration	74%	46%	77%		62%
Two years after the end of the programme duration	91%	63%	87%	73%		
Expenditure on educational institutions per full-time equivalent student by level of education (in USD PPP)	2020		2020		Table C1.1	
Primary	USD 9 077		USD 10 658			
Lower secondary	USD 10 658		USD 11 941			
Upper secondary	USD 11 668		USD 12 312			
Tertiary	USD 14 361		USD 18 105			

Fuente: OCDE (2023)⁹

Círculo vicioso que, de unirse a los elementos disfuncionales de la economía española, capaces de provocar que el tejido productivo se escorase hacia determinadas actividades de menor valor añadido (hostelería, comercio minorista, construcción, etc.), lleva a reducir los incentivos para formarse y, a la postre, genera un déficit educativo como obstáculo para cualquier inversión en conocimiento y nuevas tecnologías, con la evidente limitación del crecimiento empresarial¹⁰,

Una aproximación más detallada a estos datos lleva a precisar los siguientes aspectos destacados:

1.- La tasa de abandono escolar temprano, aun cuando ha conservado una tendencia a la baja significativa en los últimos 10 años (casi 13 puntos, pasando del 26,3 % en 2011 al 13,3 % de la última encuesta completa del Ministerio correspondiente a 2021 -Tabla 2-), sigue manteniéndose notablemente por encima de la media europea

⁹ OCDE: *Education at a Glance 2023. Country note: Spain*, 2023, p. 11.

¹⁰ MORENO MÍNGUEZ, A.: “La empleabilidad de los jóvenes en España: explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica”, *Revista Internacional de investigación en Ciencias Sociales*, núm. 1, 2015, pp. 4 y 5 o HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, núm. 3, 2022, pp. 260-262.

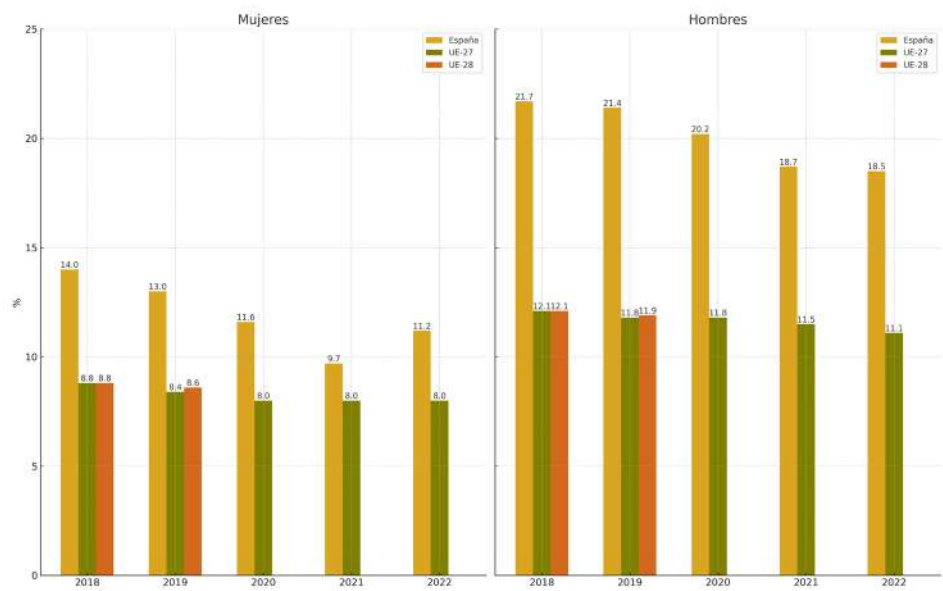
(Gráficos 2 y 3), para llevar a un silogismo fácil de concluir, cuya premisa mayor queda situada en la falta de formación, la menor en carencia de competencias básicas y la conclusión -lamentable- en el desempleo cualquiera que sea el nivel educativo y el sexo (Gráfico 4).

Tabla 2.- Abandono temprano de la educación y la formación por sexo y edad. Población de 18 a 24 que no ha completado la 2ª etapa de Educación Secundaria y no sigue ningún tipo de función

	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	2011	2016	2021	2011	2016	2021	2011	2016	2021
TOTAL (18 a 24 años)	26,3	19,0	13,3	31,0	22,7	16,7	21,5	15,1	9,7
18 años	16,1	12,3	9,1	18,8	14,3	11,9	13,4	10,0	6,0
19 años	21,5	15,2	11,4	24,7	18,0	13,8	18,1	12,5	8,6
20 años	24,9	19,0	12,0	29,4	23,5	16,0	20,3	14,0	7,9
21 años	27,3	19,8	13,2	32,6	24,5	14,9	21,1	14,7	11,5
22 años	30,0	20,1	15,4	35,5	23,2	18,5	24,4	17,1	12,0
23 años	31,5	20,8	16,5	38,1	25,2	21,0	25,1	16,5	11,7
24 años	31,5	24,9	16,3	36,7	29,9	21,7	26,4	19,8	10,6

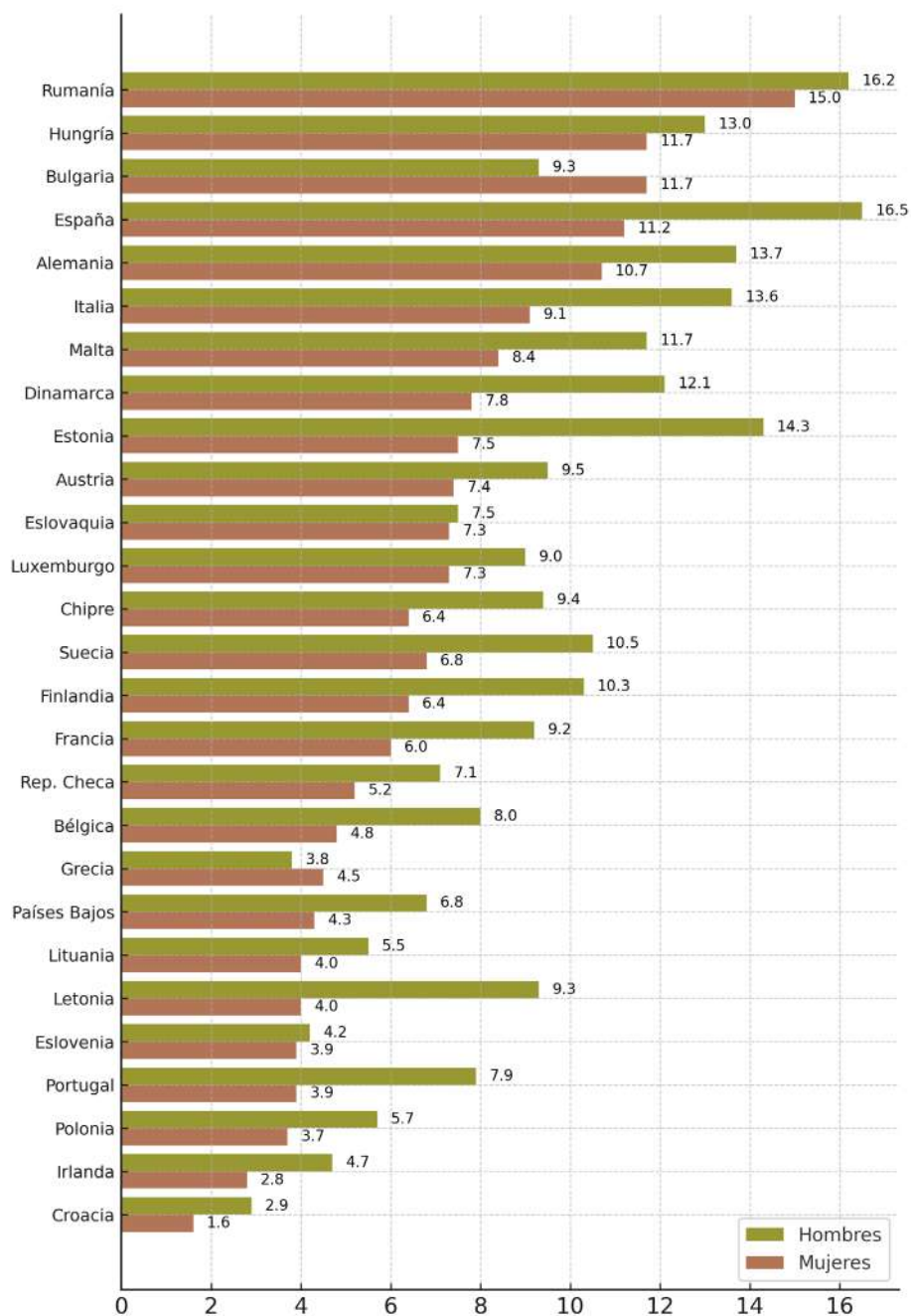
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional (2023)¹¹

Gráfico 2: Abandono temprano de la educación-formación de personas de 18 a 24 años España-Unión Europea (2018-2022)

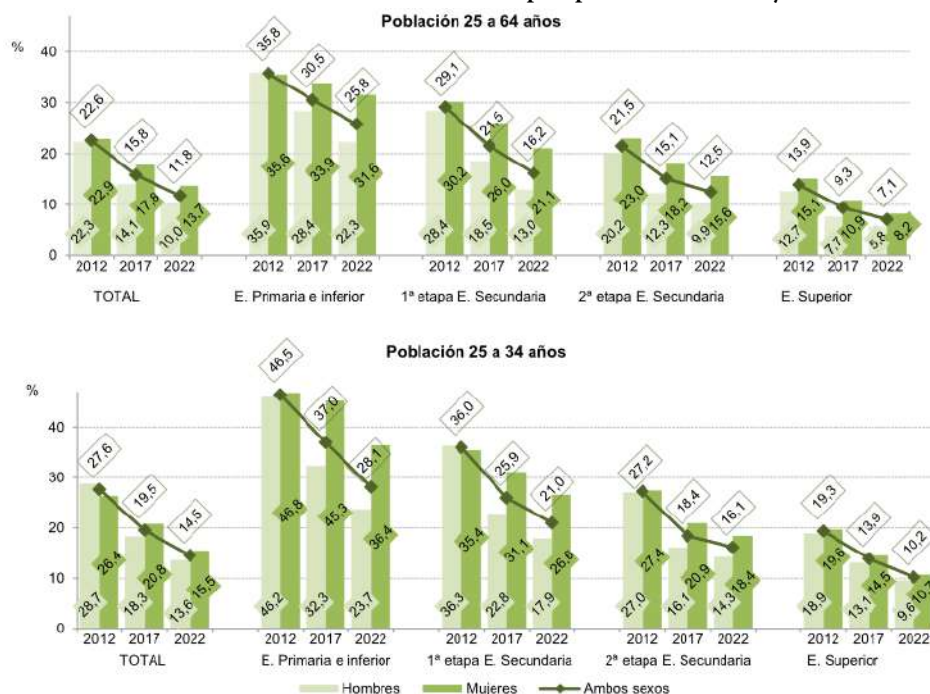


Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (2023) y Eurostat (2023).

¹¹ Ministerio de Educación y Formación Profesional: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e Indicadores 2023*, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2023, p. 157.

Gráfico 3.- Abandono temprano de la educación formación en la Unión Europea

Fuente: Eurostat

Gráfico 4.- Evolución de la tasa de desempleo por nivel educativo y sexo

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional (2023)¹²

2.- Mención específica habrá de merecer, dentro del grupo de población conformado por quienes han abandonado los estudios y no acceden al trabajo, conocidos como “ni-ni” (*NEETs*), un colectivo ignorado incluso a nivel estratégico, los denominados “olvidados del medio” (*missing middle*), para hacer referencia a cuantos han finalizado la educación secundaria y no se integran en la superior; excluidos de un discurso político centrado en los niveles de enseñanza más bajos o en los problemas de empleo de los más altamente cualificados¹³. Si en Europa encuentran dificultades singulares para la transición hacia el trabajo (calculada en un período medio de 6,5 meses), en España abocan a un panorama aún peor -amén de su cuantía real, indicativa de un mayor fracaso escolar-, al cual no es ajena la ausencia de una adecuada combinación de estudio y trabajo, para un periodo de incorporación superior al límite de 12 meses¹⁴.

¹² Ministerio de Educación y Formación Profesional: “Tasa de actividad y de desempleo según nivel educativo”, 2023, p. 2.

¹³ ROBERTS, S. y McDONALD, R.: “The marginalized mainstream: making sense of the ‘missing middle’ of youth studies”, *Sociological Research on Line*, Vol. 18, núm. 1, 2013, p. 21.

¹⁴ Eurostat: *Educational attainment of young people (aged 15-24)*. EU 2017, 2018; un comentario de interés en ASSUSA, G.: “Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto ‘jóvenes nini’ en torno a los casos de España, México y Argentina”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 37, núm. 1, 2019, pp. 99 y 107.

Sería lamentable que, con la importante inyección de fondos europeos, se siguiera el mal ejemplo patente en otros sectores -agricultura, minería, etc.- y, para salvar los números, en vez de afrontar la situación, la única política consistiera en cubrir el expediente a través de una educación formal subvencionada y no relevante para el mercado de trabajo¹⁵, sin aprovechar las buenas prácticas de otros Estados (o los localizados en algunas comunidades autónomas¹⁶), con reformas dirigidas a desarrollar los sistemas de aprendizaje y el apoyo personalizado en la incorporación a un empleo¹⁷.

3.- Pero si preocupante resulta el panorama de las personas poco cualificadas o descualificadas, desde el plano numérico no deja de serlo menos la sobrecualificación. Con la precaución de dejar al margen la que responde a una decisión consciente y “voluntaria” del trabajador (obediente, por ejemplo, a su preferencia por una estabilidad en el empleo frente a la inseguridad en otro adecuado¹⁸, o a las oportunidades que le ofrece aquel menos cualificado para disfrutar de la familia, el ocio o continuar con sus estudios, asegurando un balance satisfactorio entre trabajo y vida privada¹⁹), así como la que cabría calificar como “transitoria” (en la cual se asume un periodo de tiempo por debajo del nivel apropiado, para así “compensar” la educación formal con la debilidad manifiesta en otras competencias requeridas²⁰, siempre y cuando el ajuste acaezca en plazo corto²¹), las cifras de sobrecualificados en los países desarrollados abocan a un presente y un horizonte preocupantes, pues en Europa ronda el 20 % con carácter general, mientras en España se sitúa en 8 puntos más, hasta alcanzar el 28 %;

¹⁵ Sobre tal errático proceder, a partir de la primera evaluación de la Iniciativa Juvenil en España, la Comunicación de la Comisión al respecto de 2016 y los Informes Especiales del Tribunal de Cuentas Europeo de 2015 y 2017, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: “Una valoración de la Garantía Juvenil tras los primeros años de rodaje”, VV. AA.: *Los nuevos perfiles del Estado Social. La promoción del empleo de los trabajadores jóvenes y maduros*, ESCUDERO PRIETO, A. (Dir.) y ALONSO BRAVO, M. (Coord.) Madrid, Reus, 2017, pp. 11 y ss.

¹⁶ Por ejemplo, los que describen RUÍZ GONZÁLEZ, C. y SOLÍS PRIETO, C.: “Los programas de inserción sociolaboral de las personas en situación de riesgo o exclusión social: Crisol e Ítaca”, VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito autonómico: una visión desde Extremadura*, HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), Madrid, Dykinson, 2020, pp. 73 y ss.; de interés en este punto, MERINO, R. et alii: “Jóvenes y segunda oportunidad: cambios en las trayectorias formativas y laborales”, *Profesorado. Revista de currículum y formación de Profesorado*, Vol. 26, núm. 3, 2022.

¹⁷ MASCHERINI, M. y LADERMAIER, S.: “Engaging the ‘missing middle’: status quo, trends and good practices”, *Eurofound Papers*, 2016, pp. 7-9.

¹⁸ CEDEFOP: *Skills, qualifications and jobs in the EU: the making of a perfect match?*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, p. 27.

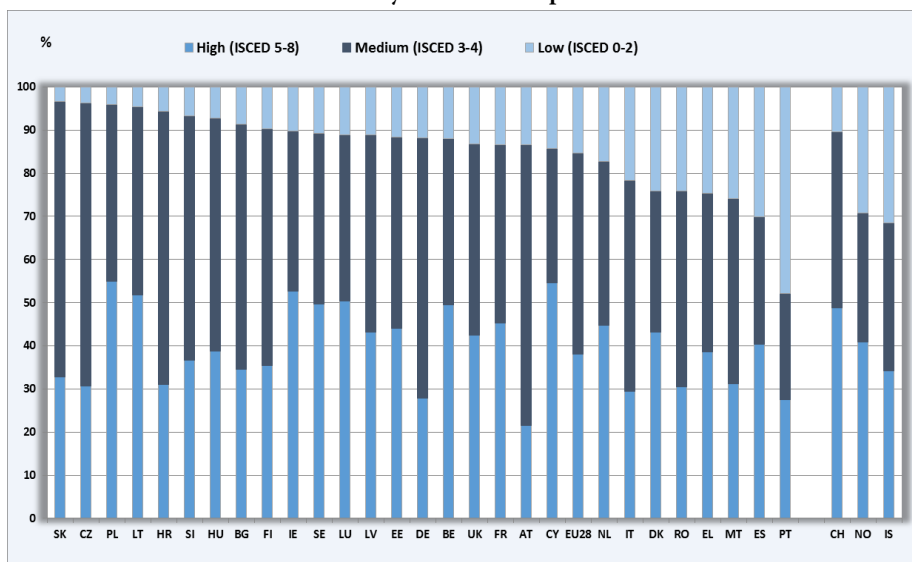
¹⁹ PENDULLA, D. S.: “Penalised or protected? Gender and consequences of nonstandard and mismatches employment histories”, *American Sociological Review*, Vol. 81, núm. 2, 2016, p. 268.

²⁰ Una aproximación acabada a tal fenómeno en GARCÍA MONTALVO, J. y PEIRÓ SILLA, J. M.: *Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral*, Valencia, Fundación Bancaja, 2009, pp. 41-62. El planteamiento clásico en SICHERMAN, N. y GALOR, O.: “A theory of career mobility”, *Journal of Political Economy*, Vol. 9, núm. 1, 1990, pp. 169-192; más actualizada la visión de GIL RODRÍGUEZ, H.: “Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 37, núm. 8, 2020, p. 38.

²¹ BAERT, S.; COKKX, B. y VERHAEST, D.: “Overeducation at the start of the career: stepping stone or trap?”, *IZA Discussion Papers*, núm. 6562, 2012 o FREI, Ch. y SOUSA-POZA, A.: “Overqualification: permanent or transitory?”, *Applied Economics*, Vol. 44, núm. 14, 2012, pp. 1837-1847.

elevándose el porcentaje casi un 3 % en las mujeres y un 5 % en los jóvenes, hasta una combinación para una trabajadora joven, con contrato temporal y a tiempo parcial que bien podría superar el 40 %. Marco de referencia que, si vinculado a las proyecciones de futuro sobre empleo medio y altamente cualificado en España -40,4 y 29,4-, parece difícil de corregir (Gráfico 5).

Gráfico 5.- Perspectiva de demanda de empleo medio y altamente cualificado en 2055. Proyección en Europa



Fuente: European Labour Survey (2017)²²

De este modo, dos factores juegan de manera fundamental en el desajuste. De un lado, y previa distinción entre sobreeducación (cualificación formal) y sobrecualificación (cualificación real o ajena a las competencias exigidas por el trabajo)²³, puede obedecer tanto a una información imperfecta sobre cuanto demanda el mercado²⁴, como a una inadecuada orientación dentro del sistema educativo, no solo en lo atinente a los contenidos genéricos frente a los específicos, sino también en lo relativo a las exigencias derivadas de la diversidad de género, lo cual se traduce en una triste realidad de egresados universitarios (sobre todo jóvenes y mujeres) trabajando en ocupaciones muy por debajo de su nivel (Gráfico 6)²⁵. De otro, el ciclo económico, que

²² Eurofound: *Sixth European working conditions. Survey: 2015, 2017*, p. 57.

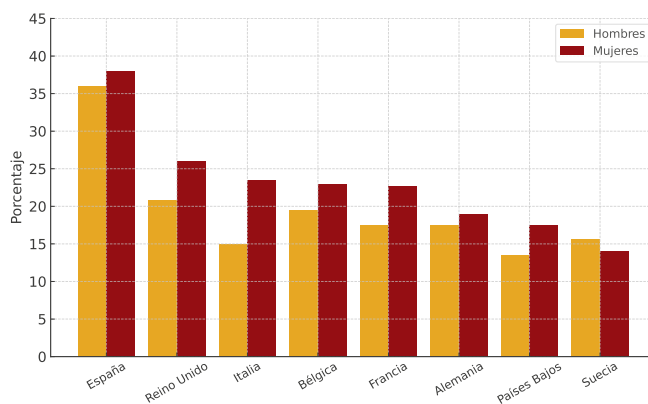
²³ GREEN, F. y ZHU, Y.: "Overqualification, job dissatisfaction and increasing dispersion in the returns of graduate education", *Oxford Economic Papers*, Vol. 62, núm. 4, 2010, pp. 740 y ss.

²⁴ GREEN, F. y MCINTOSH, S.: "Is there a genuine under-utilization of skills amongst the over-qualified?", *Applied Economics*, Vol. 39, núm. 4, 2007, pp. 427-439 o HERRERA CUESTA, D.: "Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajustes entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España", *Sociología del Trabajo*, núm. 189, 2017, p. 31.

²⁵ GONZÁLEZ CERDEIRA, X. y MILES TOUYA, D.: "La transición de la universidad al trabajo y el fenómeno de la sobrecualificación en España", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 283, 2021, pp. 57-60.

afecta a todos los mercados, incluido -por supuesto- el de trabajo, pues cuando golpea la recesión cabe esperar un aumento de la sobreeeducación, mientras en las épocas de expansión habría de disminuir de manera apreciable. Así, y desde este último plano, las crisis (y su intensidad) pueden ser leídas como una explicación plausible al incremento del desajuste entre formación y empleo por varias razones: a) la reducción del coste de oportunidad de seguir estudiando, al no haber tanta oferta de trabajo que haga más costosa la alternativa de seguir estudiando²⁶; b) el refuerzo del papel de la educación como factor protector frente al paro, pues la tasa de desempleo decrece con el nivel de estudio, lo cual hace que las personas tiendan a tratar de mejorar su posición para cuanto se aventura como una difícil transición de los estudios al trabajo²⁷; c) a los factores anteriores, que explicarían el aumento en el porcentaje de cuantos optan por seguir estudiando, cabría unir las iniciativas institucionales destinadas a no engrosar más aún unas cifras de inactividad en los menores de 30 años, ciertamente alarmantes en España, lo cual explica unas cifras de permanencia en los estudios muy superiores a la media europea y de la OCDE²⁸ (Gráficos 7 y 8); d) en fin, igual consecuencia ha de seguirse del modelo productivo español, fundado en la construcción y el turismo, con una gran variedad de ocupaciones no cualificadas y asentado sobre la mediana y pequeña empresa, para mostrar su carácter poco proclive a soportar peor los embates de un mal ciclo y, a sus results, de la diferencia entre cualificación y empleo²⁹.

Gráfico 6.- Sobrecualificación entre graduados universitarios por género en Europa



Fuente: OCDE (2015)

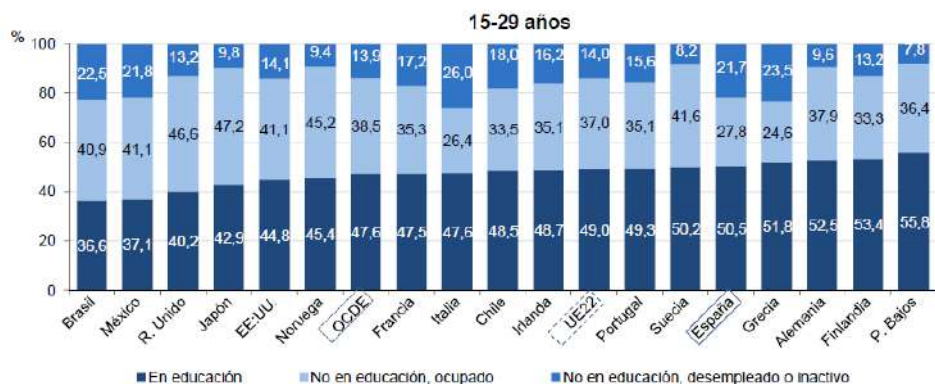
²⁶ CROCE, G. y GHIGNONI, E.: "Demand and supply of skilled labour and overeducation in Europe", *Comparative Economic Studies*, Vol. 54, 2012, pp. 412 y ss.

²⁷ Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas: "Cambio educativo y productivo en España (1964-2013)", *Cuadernos de Capital Humano*, núm. 144, 2013.

²⁸ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2017 (Informe español)*, Madrid (Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades), 2017, pp. 31-35.

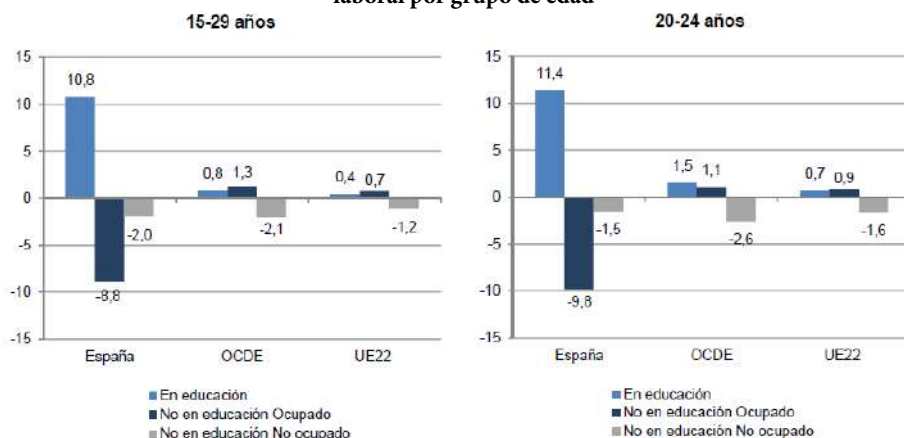
²⁹ VERHAEST, D. y VAN DER VELDEN, R.: "Cross-country differences in graduate overeducation", *European Sociological Review*, Vol. 29, núm. 3, 2013, pp. 642-653.

Gráfico 7.- Porcentaje de la población europea entre 15 y 29 años joven estudiando y no estudiando según su estatus laboral



Fuente: OCDE (2016)

Gráfico 8.- Evolución del porcentaje de jóvenes que estudian y no estudian según su estatus laboral por grupo de edad



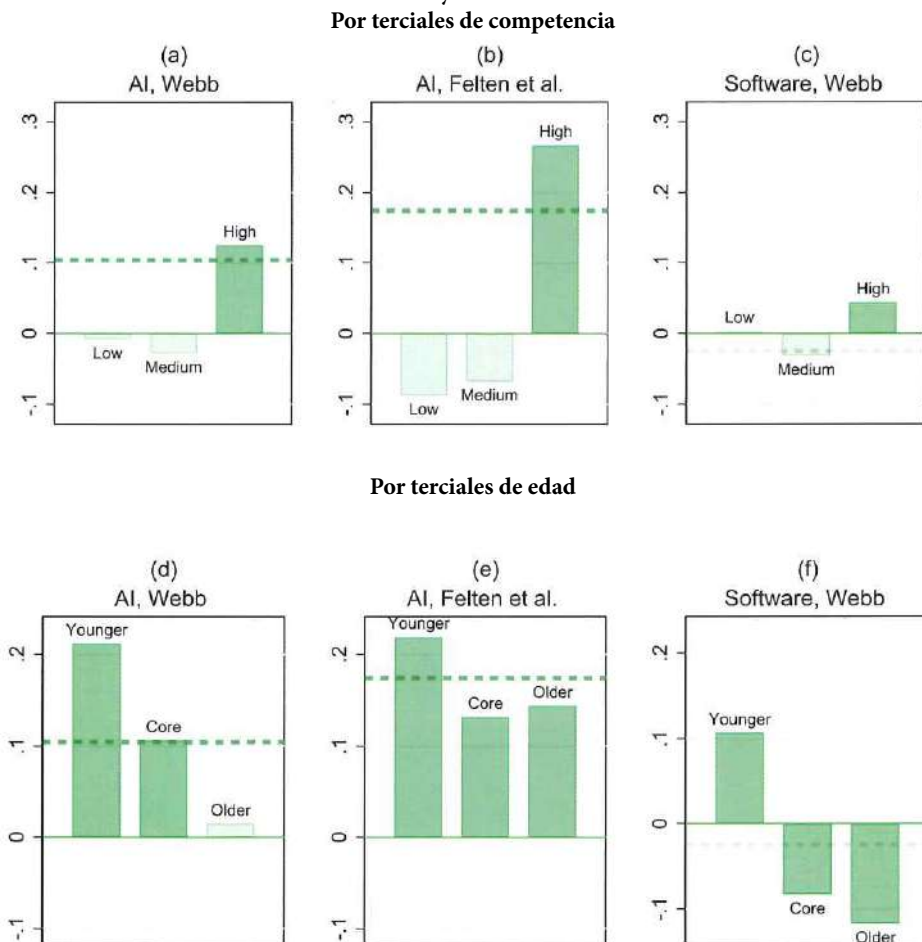
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2017)

4.- Elemento corrector dentro de esta lectura negativa de la formación es la superior preparación que las personas jóvenes acreditan para hacer frente a la revolución tecnológica en marcha. Las denominadas “generación Y” y “generación Z”, nativos digitales, gozan de una ventaja insuficientemente aprovechada todavía con carácter general (o, si se prefiere, focalizada en un grupo de personas muy concreto y en unas ocupaciones cualificadas muy determinadas)³⁰, pero que aventura importantes cambios en el porcentaje de empleo (en particular de corregir el patente déficit en conocimiento

³⁰ IBARRA HERNÁNDEZ, O.: “Incertidumbre en el mercado laboral y su efecto en los jóvenes en riesgo de exclusión social”, *Revista Trazas de Ciencias Sociales*, Vol. 1, núm. 1, 2023, pp. 11 y 12.

de idiomas³¹) a resultados de unos procesos de innovación cuya implementación poco a poco toman forma en agricultura, industria y servicios (Gráfico 9).

Gráfico 9.- Exposición a la tecnología y cambios en el porcentaje de empleo por competencias y edad



Fuente: Banco de España (2023)³²

³¹ Lúcida la relación que establecen ARÉVALO QUIJADA, M.T. y GÓMEZ DOMÍNGUEZ, D.: “Evolución de los indicadores de impacto en la estrategia de emprendimiento y empleo joven”, VV. AA.: *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, MORALES ORTEGA, J.M. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014, pp. 140 y 141.

³² Sobre las obras de WEBB, M.: “The impact of artificial intelligence on the labor market”, 2019 y FELTEN, E.; RAJ, M. y SEAMANS, R.: “The effect of artificial intelligence on human labor: An ability-base approach”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 108, 2018, pp. 54-57, la presentación gráfica de ALBANESI, S. et alii: “New technologies and jobs in Europe”, *Documentos de Trabajo del Banco de España*, núm. 2322, 2023, p. 23.

5.- Un último dato, pero no por ello menos importante, viene dado por otros dos elementos que también diferencian a España de los países europeos más avanzados: el peso de la formación profesional y el arraigo de un modelo poco adecuado de transición hacia el empleo³³.

Por cuanto hace al primero de los factores, y aun cuando las cifras no han dejado de mejorar en los últimos años (Gráfico 11), el porcentaje de quienes estudian formación profesional aún sigue siendo inferior al de los Estados más avanzados de la

Gráfico 10.- Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de Formación Profesional



Fuente: Ministerio De Educación y Formación Profesional (2022)³⁴

Unión Europea, no en vano persiste su consideración social como unos estudios de segundo nivel y poco atractivos, en especial al asociarse a estudiantes con peor rendimiento y menores oportunidades socioeconómicas³⁵; todo ello sin perjuicio de que la realidad acabe desmintiendo la última de las circunstancias, al presentar una mayor

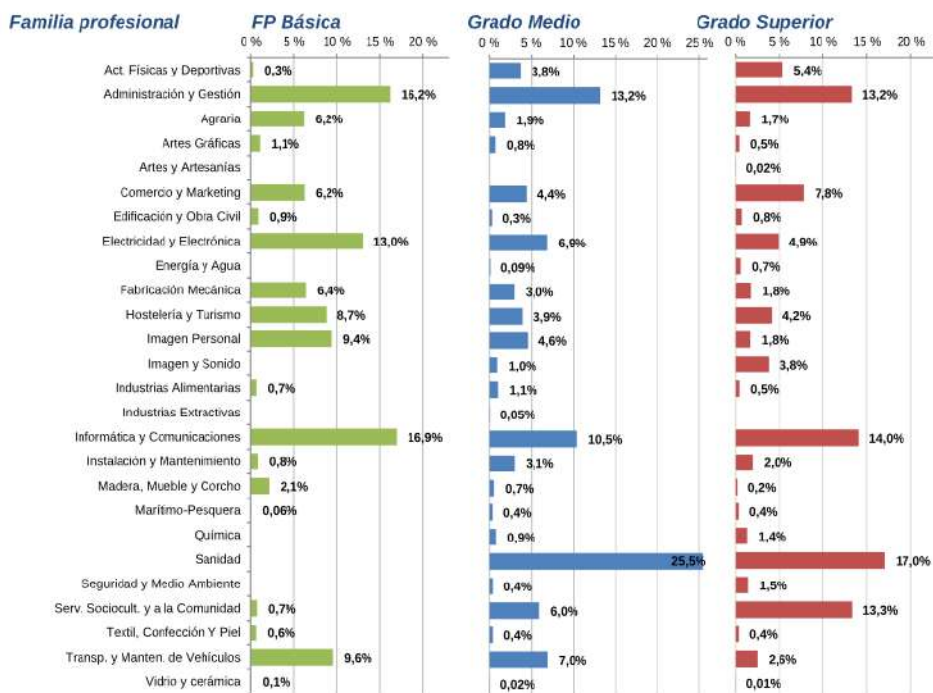
³³ LÓPEZ AHUMADA, J.E.: "Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión Europea y España", *Estudios Latinoamericanos*, núm. 12, 2021, en particular pp. 28 y 29.

³⁴ Ministerio de Educación y Formación Profesional. "Estadística del alumnado de Formación Profesional. Curso 2021-2022. Nota resumen", 2022, p. 4.

³⁵ CHACÓN DELGADO, M. y MOSO DÍEZ, M.: "Los jóvenes ante la elección formativa y vocacional en España", *Ekonomiaz*, núm. 94, 2018, pp. 208-211.

empleabilidad y acreditar retribuciones propias de ocupaciones bastante demandadas³⁶. La gravedad del dato alcanza superior entidad de sopesar que, mientras las mayores tasas de empleo se localizan en las especialidades de Instalación y Mantenimiento (87,3 % en Grado Medio y 89,4 en Grado Superior), Fabricación Mecánica (83,7 % y 88,0 %) y Transporte y Mantenimiento de Vehículos (83,8 % y 87,2 %), el porcentaje más elevado de titulados lo son en Sanidad, Administración y Gestión, Informática y Comunicaciones y a la Comunidad (Gráfico 12).

Gráfico 11.- Distribución porcentual del alumnado matriculado en Formación Profesional según familia profesional. Curso 2021-2022



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional (2022)

³⁶ Sobre la dimensión sociológica de tan extendida opinión, HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España”, cit., p. 261; datos sobre las correcciones a tal creencia en cuanto hace a nivel de ocupación y retribución en GÓMEZ TORRES, M.J. y ORDÓÑEZ SIERRA, R.: “Las medidas en materia de formación en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016”, VV. AA.: *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, cit., pp. 185-190.

Queda claro, a sus resultados, el “desequilibrio”³⁷ o “discordancia”³⁸ entre el sistema educativo y las cualificaciones demandadas en el mercado laboral³⁹, con una oferta formativa que no siempre discurre en correspondencia con las necesidades de ocupación, sino en paralelo a ellas, y cuya incidencia negativa acaba siendo especialmente acusada a partir de la concentración en determinadas especialidades y de la segmentación por razón de género que todavía cabe observar.

Fácil es colegir, a partir de tales datos, que en ciertas familias de formación profesional también cabrá asistir a esa transición lenta y gradual (al primar, como regla, la experiencia sobre otros factores) que resulta tan lamentablemente frecuente en los estudios superiores en España⁴⁰, para llevar al desamparo y a la incertidumbre como características propias de las nuevas generaciones de jóvenes⁴¹. Lejos, por ende, de aquellas transiciones “suaves” y mucho más rápidas de otros Estados europeos que disponen de una formación educativa altamente desarrollada y dirigida a ocupaciones específicas, donde las empresas participan del diseño curricular, incorporando los contenidos que les resultan necesarios para mejorar su competitividad⁴².

Por este motivo, y en un contexto en el cual en Europa prevalece la “excelencia” de centros educativos donde se generen “soluciones innovadoras” y permitan el acceso a la “tecnología de vanguardia”, e incluso estén en disposición de actuar como “viveros de empresas”⁴³, la apuesta dentro de esta educación intermedia en España toma la expresión de formación profesional dual que, desde aquella manifestación de política activa de empleo del pasado inmediato⁴⁴, evoluciona a través del nuevo modelo contenido en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Breve período de rodaje para una operación de envergadura

³⁷ CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Los instrumentos jurídicos del empleo juvenil vinculados a la formación”, VV. AA.: *Retos de la formación en el empleo juvenil*, CRISTÓBAL RONCERO, R. (Dir.), Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2017, pp. 154 y 155.

³⁸ HIERRO HIERRO, F.J.: “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, cit., pp. 632 y 633.

³⁹ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Talento y trabajo bajo una perspectiva de género: infracualificación y sobrecualificación”, cit., pp. 102-105.

⁴⁰ MIEDES UGARTE, B. y SÁNCHEZ LÓPEZ, C.: “Transiciones y nuevos problemas económico-laborales en el mercado de trabajo”, VV. AA.: *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Dir.) y CASTELLANO BURGUILLO, E. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014, pp. 43-46.

⁴¹ GIL y RODRÍGUEZ, H. y RENDUELLES MENÉNDEZ DE LLANO, C.: “Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España”, cit., p. 38.

⁴² PIZZI, A.: “Juventudes, precariedad laboral y exclusión social en Europa”, VV. AA.: *Empleo juvenil: entre el desempleo y la precariedad*, MORENO I GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 96 y 97.

⁴³ Com (2020) 2076, final, de 1 de julio de 2020, p. 70 y Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020, sobre “Educación y formación profesionales (EFP) para competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia”, pp. 2-4.

⁴⁴ NIETO ROJAS, P.: “La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin formación como telón de fondo”, *Información Laboral*, núm. 2, 2014.

y a la que le quedan muchos aspectos pendientes de pulir, pero sobre la cual se asientan serias esperanzas de cambio⁴⁵.

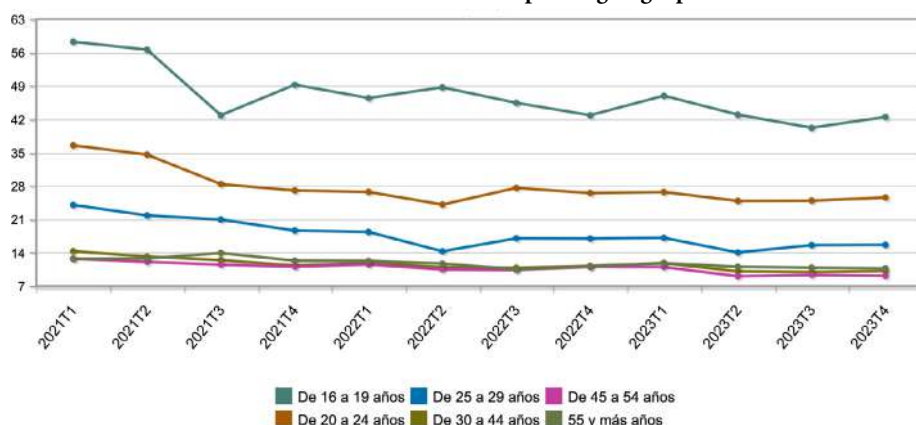
2.2. Las variables de calidad y cantidad en el empleo juvenil

Aun cuando las tasas de empleabilidad de las personas formadas son -salvo excepciones- superiores a las de quienes tienen una nula o escasa formación, o competencias acreditadas en ramas no demandadas por el sistema de relaciones laborales, tal dato no constituye explicación suficiente para la situación de las personas jóvenes en el empleo, procediendo apuntar otros elementos con relevante incidencia.

2.2.1. Tasas de desempleo y factores añadidos

Para confirmar la impresión de que la formación es tan solo el factor más visible de la situación laboral de la población laboral de menor edad, bastará con observar cómo, a igual cualificación, el desempleo afecta en un grado notablemente superior a los jóvenes frente a quienes se sitúan en la franja entre 45 a 54 años⁴⁶.

Gráfico 12.- Evolución de las tasas de paro según grupos de edad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2023)

De este modo y para explicar tal dato, procederá considerar otros factores. Entre ellos cuatro cobran singular relieve:

⁴⁵ Consejo Económico y Social: *La formación dual en España: situación y perspectivas*, Madrid, Ces, 2023. En la doctrina, esquemática e ilustrativa la perspectiva laboral de la norma que proporcionan MELLA MÉNDEZ, L.: “La ‘dualización’ de la formación profesional en España tras la LO 3/2022: la corresponsabilidad reforzada de la empresa”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 4, 2023 o BASCÓN MARÍN, J.: *La política de empleo en los colectivos vulnerables. Personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social, mayores de 45 años, desempleados de larga duración y jóvenes*, Albacete, Bomarzo, 2024, pp. 330-342.

⁴⁶ PLAZA ANGULO, J.J.: “Contexto económico-social, formación y mercado de trabajo de los menores de treinta años en España”, VV. AA.: *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, cit., pp. 67 y ss.

1. La estructura del mercado de trabajo, que propende a la temporalidad, tanto en el empleo público como en el privado, a un punto tal que para la juventud deviene casi fórmula obligada a la hora de su incorporación laboral. Elemento claro de contraste con otros Estados donde la temporalidad se dibuja como una vía mayoritariamente voluntaria, en tanto elegida por las personas jóvenes porque les permite compatibilizar períodos de formación con otros de trabajo para, de esta forma, poder aspirar a un mejor puesto en el futuro⁴⁷.
2. El tejido productivo, con escasa presencia de grandes empresas y predominio, dentro de PYMEs, de aquellos de reducida dimensión. Debilidad estructural que se acentúa de tomar en consideración los ámbitos sectoriales donde aparecen ubicadas las entidades, lo cual provoca una debilitada productividad laboral contracíclica y una menor competitividad, pues se suele preferir la experiencia a la mayor formación académica⁴⁸.
3. Desde un plano sociológico se acude a otras variantes, entre las cuales destacan los prejuicios sobre el compromiso con el desempeño de las tareas, la volatilidad de quienes se encuentran en las primeras etapas de la vida profesional, de nuevo la falta de experiencia previa y las dudas sobre la productividad o, entre más, la ausencia de arraigo a un puesto de trabajo⁴⁹.
4. Por último, no cabrá desdeñar tampoco la escasa efectividad de las políticas activas de empleo⁵⁰. Los jóvenes son uno de los grupos con mayor representación en los programas de actuación, y cuando no funcionan pueden llegar a “cronificar el desempleo”⁵¹, haciendo que cunda el desánimo.

2.2.2. Incorporación al empleo en condiciones manifiestamente mejorables: temporalidad y parcialidad como compañeras

Salvado el escollo de acceder a una ocupación, la situación de las personas jóvenes se ve lastrada por dos grandes amenazas: en primer lugar, la altísima tasa de temporalidad, que ronda el 35 %, con un gran sesgo según franja de edad y poco menos de 30 puntos de diferencia respecto a Europa (Gráfico 13); en segundo término, el elevado índice de parcialidad que, conforme ocurre con la temporalidad, si bien

⁴⁷ MORENO MÍNGUEZ, A.: “La empleabilidad de los jóvenes en España. Explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica”, pp. 6-17.

⁴⁸ HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España”, *cit.*, pp. 258-260.

⁴⁹ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista de Derecho Social y Empresa*, núm. 1, 2014, pp. 20 y 21.

⁵⁰ Muestra elocuente, con valoración de la cuantía del gasto, su morfología y el evidente desencuentro con los resultados en PÉREZ DEL PRADO, D.: “Las políticas activas de empleo en España: una visión cuantitativa”, VV. AA.: *Reflexiones y propuestas sobre la protección social y la empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración*, MERCADER UGUINA, J.R. y PÉREZ DEL PRADO, D. (Dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 215-239.

⁵¹ GARCÍA, J.R.: “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”, *Documentos de Trabajo BBVA*, núm. 11, 2011, pp. 10-12.

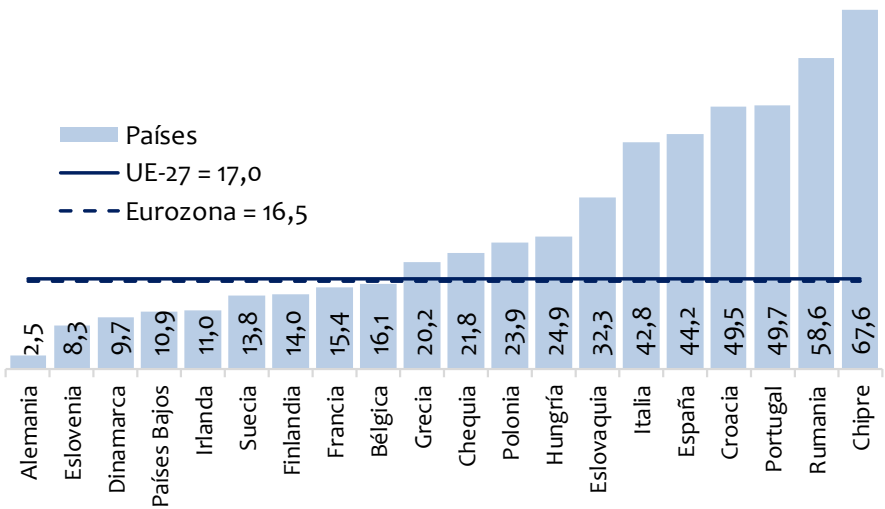
en la franja de 16 a 19 puede ser una opción querida por los jóvenes para completar estudios, sin embargo, muda su faz en el grupo de 20 años en adelante, donde pasa a constituir la alternativa para incorporarse al mercado de trabajo ante la inviabilidad de hacerlo a tiempo completo.

Gráfico 13.- Tasa de temporalidad de jóvenes por franjas de edad

Tasa de temporalidad	Datos a cuarto trimestre			Variación pp.		
	2007	2022	2023	Anual	Trimestral	2023/2007
16 y más años	30,8	17,9	16,5	-1,4	-0,8	-14,3
Hombres	29,5	15,5	14,2	-1,3	-0,9	-15,3
Mujeres	32,5	20,6	18,9	-1,7	-0,6	-13,6
16 a 24 años	61,2	50,8	44,8	-5,9	-6,2	-16,4
Hombres	60,5	45,4	42,7	-2,7	-6,4	-17,9
Mujeres	62,2	57,3	47,3	-9,9	-6,0	-14,8
16 a 29 años	50,3	38,9	34,7	-4,2	-2,4	-15,5
Hombres	50,8	34,5	32,1	-2,4	-3,3	-18,7
Mujeres	49,6	44,0	37,7	-6,3	-1,4	-11,9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social⁵²

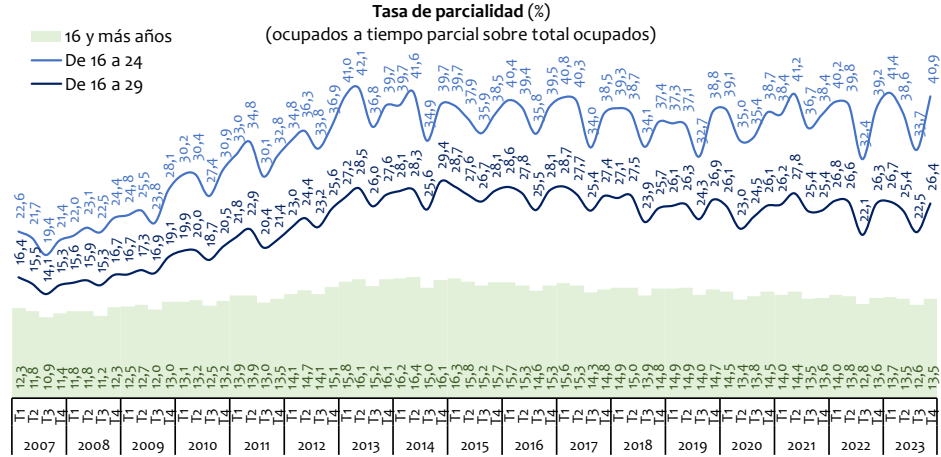
Gráfico 14.- Tasa de temporalidad involuntaria en Europa 15-24 años. 2022



Fuente: Eurostat

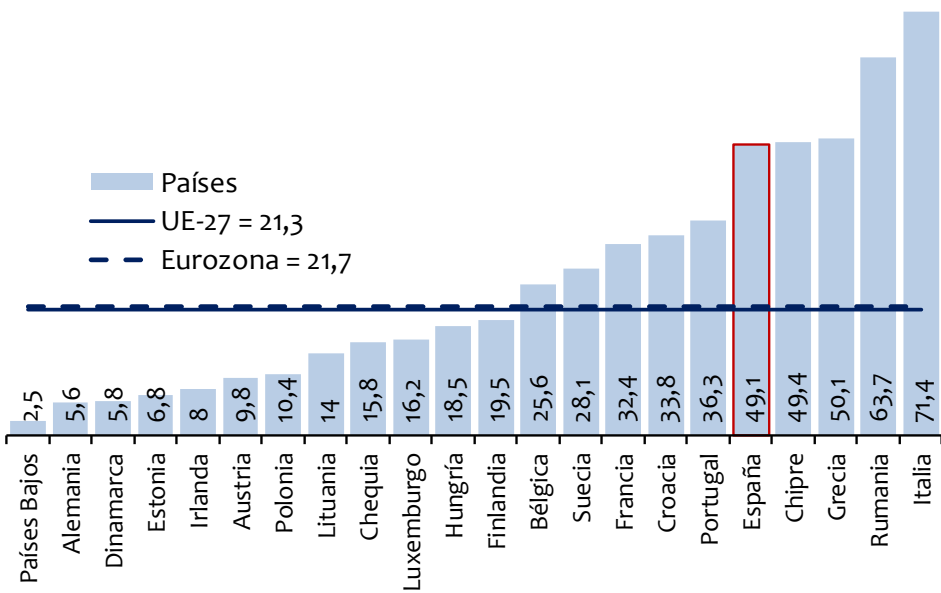
⁵² Ministerio de Trabajo y Economía Social: Jóvenes y mercado de trabajo (Informe núm. 40), 2024, p. 19.

Gráfico 15.- Tasa de parcialidad involuntaria de jóvenes por franjas de edad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2023)

Gráfico 16.- Tasa de parcialidad involuntaria en Europa 15-29 años. 2022



Fuente: Eurostat

3. La traducción de los datos en condiciones laborales. En particular, la situación de vulnerabilidad de los jóvenes menos afortunados

El detenido muestrario puesto a disposición del lector constituiría una aportación sesgada de no venir acompañado de una valoración medida, dentro de un discurso integrado, de cuantos factores han sido destacados de manera disociada.

Entre muchos más rasgos susceptibles de haber sido traídos a colación, cuatro palabras pueden compendiar la esencia del mensaje a transmitir: segmentación, precariedad, informalidad y movilidad.

3.1. La agravada segmentación del mercado laboral de los jóvenes en España

La acusada presencia en el proceso productivo español de segmentos de población con condiciones de trabajo e ingresos acusadamente diferenciados presenta, en el caso de las personas jóvenes, unos índices de desocupación, subocupación, informalidad, rotación indeseada o retribución insuficiente mucho más preocupantes que en el de las adultas; en particular para quienes han salido tempranamente del sistema educativo, pertenecen a colectivos con menos recursos y son mujeres⁵³.

De este modo, y en gran medida potenciado por los elementos de transformación derivados de la revolución tecnología en marcha, cabe asistir a un incremento relativo o porcentual de aquellas ocupaciones con elevadas exigencias profesionales, estables, bien retribuidas y abiertas al progreso profesional, ya sea en ese mercado primario superior de directivos o técnicos altamente cualificados, que incorporan a las características anteriores unas altas tasas de rotación voluntaria y mejora permanente de su situación profesional; ya en ese otro, también primario pero inferior, donde la estabilidad lo es a costa de menores salarios, reducidas posibilidades de una rotación deseada y normas claras y precisas para la promoción. A su lado, es mucho mayor el crecimiento absoluto en ocupaciones de menor nivel de cualificación en los servicios a prestar, inestables, con baja retribución y escasas o nulas posibilidades de superación personal⁵⁴.

De esta manera, al éxito profesional en el inicio de la trayectoria de quienes han acertado en la elección y concluido con éxito sus estudios, por lo común pertenecientes a clases acomodadas de la sociedad y que acceden a un empleo preñado de futuro, cabrá oponer la situación de cuantos, en el otro extremo, fracasan en la etapa de formación (o efectúan una elección en favor de estudios de baja o nula empleabilidad), en tantas ocasiones vinculados a barrios o zonas marginales, que solo pueden aspirar a constituir una “ayuda familiar” en las iniciativas del círculo personal más cercano o acceder a empleos no cualificados y a menudo de reducida duración (hostelería, agricultura, servicio doméstico o comercio como destinos más habituales), donde la experiencia no es siempre un factor enriquecedor (únicamente a partir de una cierta consolidación con el transcurso del tiempo y en algunos ámbitos) y la rotación indeseada es altísima al calor de la flexibilidad empresarial, la descentralización (productiva y territorial) o el arraigo dentro de la economía informal, oculta o sumergida⁵⁵.

⁵³ GARINO, D.: “Trayectorias laborales juveniles: la incidencia del nivel secundario de los itinerarios”, *cit.*, p. 339.

⁵⁴ CEBRIÁN LÓPEZ, I.C.: “La segmentación del mercado de trabajo y el empleo atípico en los jóvenes”, *Temas para el Debate*, núm. 271, 2017, pp. 31-33.

⁵⁵ CÁRDENAS DEL REY, L.: “La segmentación laboral durante la recuperación económica: empleo atípico y rotación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 38, núm. 1, 2020, p. 134.

Siendo tal el punto de partida, el de arribada puede hacer que las diferencias en el colectivo analizado sean aún mayores, pues si la realidad descrita es una constante en épocas de relativa estabilidad, en las etapas críticas la distorsión cambia la preocupación por alarma, al acentuar los números y condiciones que marcan las diferencias dentro del colectivo⁵⁶.

3.2. De la precariedad laboral a la precariedad vital

La consulta sobre las situaciones de los jóvenes que figuran en las sucesivas Encuestas Europeas de Condiciones de Trabajo elaboradas a instancia la Unión Europea permiten comprobar, en sus sucesivas ediciones, que apenas si existe evolución en la situación de postergación laboral que pesa sobre quienes han quedado relegados al mercado secundario. De acudir a la última disponible respecto a España (2021), las referencias expresas donde figura la alusión a una situación laboral de la juventud no hace necesaria mayor reflexión, pues sirve destacar la especial incidencia del desempleo e inestabilidad laborales; la temporalidad en la ocupación acompañada de una alta tasa de rotación; la parcialidad que conduce en numerosas ocasiones al pluriempleo; los salarios más bajos del conjunto de la población; unos horarios atípicos vinculados a una superior exigencia de disponibilidad (en particular durante fines de semana y festivos, así como -y en particular- en el turno de noche) y cambios en el tiempo de la prestación notificados con escasa antelación; altos ritmos de trabajo y ocupaciones con exigencias emocionales; índices más elevados de siniestralidad laboral; horas extraordinarias no abonadas; o, por no seguir, un menor bienestar general y un sentimiento de no disfrutar de los derechos laborales básicos (negociación de condiciones laborales, aceptación forzada de órdenes de discutible legalidad, falta de oportunidades de promoción, inviable conciliación de la ocupación con los intereses personales y familiares, etc.) que dibujan un panorama ciertamente desolador⁵⁷.

El término precariedad ha sido utilizado frecuentemente como factor aglutinante de estos elementos de atipicidad (por comparación con la normal del conjunto del empleo)⁵⁸ que signan de desprotección a determinados colectivos de manera acusada⁵⁹. El de los jóvenes desfavorecidos en ese mercado segmentado constituye vivo ejemplo a lo largo de décadas de tal acepción⁶⁰, tanto cuando se toma en un sentido más restringido (ceñido, por lo común, a un vínculo temporal y/o a tiempo parcial acompañado de bajas retribuciones), como cuando se amplía el espectro de

⁵⁶ BANYULS LLOPIS, J. y RECIO ANDREU, A.: "Gestión empresarial y dinámica laboral en España", *Ekonomiaz*, núm. 87, 2015, pp. 182-205.

⁵⁷ COLORADO SORIANO, M. et alii: *Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo 2021. Datos de España*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2023.

⁵⁸ VALDÉS DEL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: *La precariedad laboral en España: por un nuevo marco jurídico de la contratación temporal para la convergencia con el ordenamiento comunitario*, Granada, Comares, 2004, p. 17.

⁵⁹ ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, Albacete, Bomarzo, 2008, pp. 11-14.

⁶⁰ Mostrándolo a lo largo de los últimos cuarenta años, MIRANDA LÓPEZ, M.J. et alii: "Juventud: del trabajo temprano a la precariedad perenne", VV. AA.: *¿Dónde estabas en 1975? Recapitulando 40 años de vida cotidiana en España*, Madrid, Libros.com, 2016, pp. 51-62.

factores vinculados a derechos laborales postergados, relegados o desconocidos en el caso concreto. Más aún, puede visualizarse en su dimensión más extrema en épocas de recesión, pues es una constante que las personas jóvenes son “las grandes perdedoras de la crisis”⁶¹; también en los momentos de transformación, conforme ocurre en la actualidad con la acusada “uberización”, tan favorecida por la transición tecnológica (llevando al conocido como “precariado tecnológico”)⁶², bajo la forma de trabajos de cortísima duración, contratos de cero horas, casi-empleos bautizados en la jerga de la calle como “chapuzas”, “chollos” o “chongas”, voluntariados compensados o, por no seguir, vínculos formativos utilizados con el fin de encubrir verdaderas prestaciones de servicios por cuenta ajena⁶³.

Pero la patente vulnerabilidad laboral viene acompañada de otra no menos trascendente vulnerabilidad social⁶⁴, que no solo hace que el trabajo sea penoso, sino que convierte la vida durante esa etapa crucial de existencia en un “cúmulo de incertidumbres”⁶⁵, dando pie a la denominada “precariedad vital”. Concepto susceptible de ser entendido como aquella situación de origen estructural o temporal caracterizada por una restricción, imposibilidad o limitación de acceso a las condiciones, requisitos y recursos considerados necesarios para poder definir, llevar a cabo y gestionar una vida autónoma (...). Así concebida, ya no forma parte de lo extraordinario, sino que es característica propia de contextos cotidianos. Este tipo de precariedad (vital) no es, únicamente, producto de las situaciones a las que la precariedad simple enfrenta a los individuos, sino que, más allá de que haya podido ser producida por ellas, es un rasgo estructural que afecta también a otros planos: político, económico, familiar, relacional: desestructuración del trabajo, de la identidad nacional, de los procesos de socialización”⁶⁶.

De este modo, el acceso a un trabajo como dimensión central a partir de la cual ha lugar a la integración de la persona en su etapa adulta, hace que sea difícil la emancipación juvenil, pues cuando se produce esa incorporación al mercado de trabajo

⁶¹ SANTAMARÍA LÓPEZ, E.: “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha”, *Encrucijadas*, núm. 15, 2018, pp. 1-24.

⁶² LÓPEZ DE LA FUENTE, G.: “El trabajo de los jóvenes en la era digital: el ‘precariado tecnológico’”, VV. AA.: *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*, CARRERAS, J.; HABOBA, S. y LOBATO, J. (Comp.), Vol. 3, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021, pp. 105-117.

⁶³ HIERRO HIERRO, F.J.: “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, cit., p. 639 y SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil*, Sevilla, ACARL, 2014, pp. 173-217.

⁶⁴ DUEÑAS CID, D.: “La juventud: periodo de solapamiento de factores que pueden conducir a la vulnerabilidad laboral y social”, VV. AA.: *Empleo parcial: entre el desempleo y la precariedad*, MORENO I GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 59-63 o MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “Jóvenes y mercado de trabajo: precariedad a cambio de inserción laboral”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Estudios Financieros*, núm. 383, 2015, pp. 93-134.

⁶⁵ PINILLA GARCÍA, F.J.: “La penosa vida de los jóvenes en el trabajo”, *Temas para el Debate*, núm. 271, 2017, pp. 37-40.

⁶⁶ TEJERINA MONTAÑA, B.: *Precariedad vital y juventud vasca. Cuestiones sociales y estrategias biográficas para llevar una vida normal*, Vitoria, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2012, pp. 23 y 24.

en condiciones de precariedad no deja de acentuarse la dependencia familiar, dando pie a una “moratoria de la juventud”⁶⁷ por encima de lo que indicaría la edad⁶⁸, pues a la situación laboral se une, entre otros factores, uno tan trascendente como es el del acceso a la vivienda, para retrasar de manera patente el momento de la emancipación y, por ende, de la formación de una familia⁶⁹.

3.3. El déficit de trabajo decente y la ubicación en la economía informal

Integrada, según la OIT, por “todas aquellas actividades productivas y económicas realizadas por trabajadores que eluden la regulación legal y que, por tanto, no están cubiertas o suficientemente cubiertas por acuerdos formales, de control fiscal y contable del Estado ni participan en los circuitos estadísticos ni fiscales”⁷⁰, la economía informal, que llega a configurar verdaderos sectores informales, constituye en muchas ocasiones el refugio de los de menor edad que desarrollan su actividad por cuenta propia o ajena al margen de la norma laboral. Tal es así que el arco de edad comprendido entre los 25 y los 45 años es el que nutre de manera mayoritaria esta actividad al margen del sistema, permitiendo afirmar que “los jóvenes en el empleo sumergido constituyen una carga de profundidad para el desarrollo social y económico de cualquier región o Estado”⁷¹.

Cuando el mercado restringe las oportunidades, y a la carencia de empleos apropiados se añade la falta de formación y bajos niveles de renta, fácil se antoja presumir el recurso a un medio de vida que prescinde de cualquier garantía laboral y de Seguridad Social⁷², convirtiéndose en un refugio que muchas veces deja de ser estrictamente temporal para alargarse en el tiempo, al punto de llegar a cronificarse⁷³,

⁶⁷ FREIXA, C.: “Identidad, juventud y crisis: el concepto de crisis en las teorías sobre la juventud”, *Revista Española de Sociología*, Vol. 29, núm. 3, 2020, p. 14.

⁶⁸ A “eterna juventud” alude CARBALLO PADILLA, D.: *Vivir en la precariedad*, Tesis Doctoral, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 2014, p. 61; con detalle, DUEÑAS RELLO, E.: “Problemas socio-existenciales derivados del alargamiento de la juventud en un contexto de precariedad”, *Revista Española de Sociología*, Vol. 31, núm. 4, 2022.

⁶⁹ ASENSIO VÁZQUEZ, M. y SERRANO, J.: “La juventud española: empleo precario y vivienda inaccesible”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 299, 2024, pp. 21-28 o ALGUACIL DENCHE, A.: “Revisando el acceso a la vivienda de la juventud española”, *Inguruak*, núm. 62, 2017, pp. 107 y ss.

⁷⁰ OIT: *Estimating the economic costs of occupational injuries and illness in developing countries: Essential information for decision-makers*, Ginebra, OIT, 2012, p. 54. Su actualización en MONEREO PÉREZ, J.L. y PERÁN QUESADA, S.: “La OIT y el trabajo informal: la recomendación 204 OIT sobre la transición de la economía informal a la formal”, VV. AA.: *Derecho Social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Granada, Comares, 2016, pp. 3-26.

⁷¹ ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La lucha contra el trabajo sumergido: perspectivas”, VV. AA.: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social. Libro homenaje al Profesor Antonio Ojeda Avilés*, Murcia, Laborum, 2014, p. 341. Datos actuales sobre la afectación juvenil y sus consecuencias en JIMÉNEZ VARGAS, P.J.: “La economía y el empleo sumergido en España”, *Revista de Información Laboral*, núm. 9, 2017, pp. 61-73.

⁷² GARCÍA VIÑA, J.: “La situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 26, 2020, pp. 68 y 69.

⁷³ MORALES RAMÍREZ, M.A.: “Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 23, 2016, pp. 94-97.

coadyuvando a esa precariedad vital y retraso en la emancipación a través de la proliferación de trabajos de la escasa calidad denunciada que consiguen encontrar un hueco “casi con normalidad” en la economía formal, pudiendo llevar a que quienes accedieron en la juventud a esas labores, continúen desarrollándolas cuando sean adultos, en cuanto bien cabría considerar una “economía paralela vitalicia”⁷⁴.

Sus devastadores efectos se proyectan sobre los propios trabajadores afectados, al disminuir, cuando no eliminar, la posibilidad de protección social cuando más lo pudieran necesitar a corto, medio y largo plazo. Provocando, “probablemente el caso de mayor precariedad, el que más parecidos con la ley de la selva y una negación de su propia condición [de personas trabajadoras]”, pues acentúa la desigualdad entre ciudadanos-trabajadores al punto de deformarla de manera irremediable⁷⁵. Al tiempo, y desde un plano colectivo, afecta a las finanzas públicas, por las pérdidas en la recaudación que provoca, generando problemas de equidad tanto desde el lado del gasto, como de los ingresos (al dar pie a una evidente asimetría entre la carga impositiva soportada y la asignación de recursos destinados a la previsión de servicios); distorsiona la competencia empresarial; dificulta un adecuado diagnóstico de los problemas socioeconómicos y una correcta adopción de decisiones⁷⁶; y, en fin, desde el punto de vista de la Seguridad Social altera gravemente la regularidad en su financiación y daña la cohesión, expulsando del sistema (“a veces durante largos periodos de tiempo”) a quienes, finalmente, o quedarán infraprotegidos o dependerán de la solidaridad que reciben del modelo asistencial⁷⁷. De manera tal que conforman un preclaro ejemplo de la famosa trampa de la pobreza: cuanto se pudieran antojar ventajas derivadas de ganancia inmediata en la juventud acaban siendo pérdidas irreparables a largo plazo⁷⁸.

3.4. La movilidad del talento joven

En último extremo, y en particular cuando se trata de aquellos jóvenes más y mejor preparados (pero también cuantos carecen de tal preparación, pero aprovechan el factor de edad como elemento competitivo en puestos no cualificados⁷⁹), la ley de la oferta y la demanda hace que quienes disponen de las competencias o cualidades adecuadas no desaprovechen su potencial en lugares donde no son utilizadas en plenitud, ni retribuidas como merecen, y se planteen la emigración como una alternativa.

⁷⁴ DÁVILA MORÁN, R.C.: “Empleo en la economía informal: mayor amenaza que la pandemia del COVID-19”, *Telos*, Vol. 23, núm. 2, 2021, pp. 405-407.

⁷⁵ CAMINO FRÍAS, J.J.: *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 2013, p. 7.

⁷⁶ GARCÍA VIÑA, J.: “Economía sumergida y relaciones laborales en Europa”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 21, 2015, pp. 41 y 42.

⁷⁷ Sempere Navarro, A.V.: “El trabajo sumergido”, *Ita ius esto*, núm. 7, 2011, pp. 7-28.

⁷⁸ Comité Económico y Social Europeo: “Una estrategia de lucha contra la economía sumergida y el trabajo no declarado”, Dictamen de iniciativa (2014/C 177/02).

⁷⁹ MARCU, S.: “Los límites a la movilidad: experiencias de trabajo precarias de los jóvenes de la Europa del Este en España”, VV. AA.: *Fronteras, exclusiones y movilidades*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2020, pp. 178 y 179.

Para los más capaces el proceso comienza cada vez a edad más temprana, al calor de ofertas educativas y formativas a las cuales acompaña la concesión de todo tipo de ventajas (becas u otro tipo de estímulos) destinadas a captar a quienes más prometen con la esperanza de que una vez incorporados a la “industria del conocimiento”, el acceso a nuevos estilos de vida, ventajas económicas y perspectivas de desarrollo personal y laboral más satisfactorias los retengan en aquel destino en principio provisional⁸⁰.

Para aquellos con menor preparación, la búsqueda de nuevas oportunidades en zonas más desarrolladas puede ser el comienzo de una aventura en pos de mejores condiciones de vida, pero que acabe llevando a una precariedad de nuevo cuño⁸¹, no en vano en demasiadas ocasiones ha lugar a “una crónica infrautilización” de esa mano de obra que se desplaza y ha de renunciar a desarrollar todo su potencial para poder permanecer en el lugar de acogida, bajo fenómenos que van más allá de la sobrecualificación, para aludir abiertamente al retroceso profesional (*downshifting*) e, incluso, a la decisión de ocultar o descuidar su talento (*hidden brain drain*)⁸².

En todo caso, y sin perjuicio de éxito o fracaso a que obedece el empeño, el resultante final deja abierto un nuevo foco de precariedad, adjetivada en esta ocasión como locativa, pues la fuga de cerebros y de quienes estaban llamados a escribir el destino de una tierra a otras regiones o países, al tiempo que crea en el destino una acumulación de personas muy cualificadas, compromete seriamente el futuro de los Estados o regiones de origen, privados de unos de sus activos más preciados⁸³.

4. Bibliografía

ALBANESI, S. *et alii*: “New technologies and jobs in Europe”, *Documentos de Trabajo del Banco de España*, núm. 2322, 2023.

ALGUACIL DENCHE, A.: “Revisando el acceso a la vivienda de la juventud española”, *Inguruak*, núm. 62, 2017.

⁸⁰ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “La movilidad geográfica del talento”, VV. AA.: *Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente*, MELLA MÉNDEZ, L. y DE MUÑAGORRI, R.E. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2021, pp. 473 y ss.

⁸¹ ANGULO EGEA, M.: “Precariedad y exilio de la juventud española actual. Discursos y semblanzas periodísticas de la crisis 2008-2016”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, Vol. 26, núm. 1, 2020, pp. 13-24.

⁸² FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “La movilidad geográfica del talento”, *cit.*, p. 483.

⁸³ MUÑOZ RODRÍGUEZ, D.; SANTOS ORTEGA, J.A. y Moldes Farelo: “La salida de jóvenes titulados: la fuga de cerebros como nueva etapa de precariedad”, en VV. AA.: *Finding solutions for a post-crisis society: 1st International Virtual SBRLab. Conference*, TORRES CORONAS, T.; BELZUNEGUI ÉRASO, A. y MORENO I GENE, J. (Eds. Lits.), Tarragona, Universidad Rovira y Virgili, 2015, pp. 226-244. Desde un enfoque regional, los claros ejemplos propuestos por MARTÍNEZ DELGADO, F.: “Movilidad del talento en España”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 119, 2018, pp. 11-26 o BLANCO ÁLVAREZ, J.: *La fuga de cerebros regional (cuantificación y estudio de sus causas. Una aplicación al caso de Galicia en el período 2000-2022)*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2024 y GONZÁLEZ LEONARDO, M. y LÓPEZ GAY, A.: “Emigración y fuga de talento en Castilla y León”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 80, 2019, pp. 1-31.

- ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, Albacete, Bomarzo, 2008.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La lucha contra el trabajo sumergido: perspectivas”, VV. AA.: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social. Libro homenaje al Profesor Antonio Ojeda Avilés*, Murcia, Laborum, 2014.
- ANGULO EGEA, M.: “Precariedad y exilio de la juventud española actual. Discursos y semblanzas periodísticas de la crisis 2008-2016”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, Vol. 26, núm. 1, 2020.
- ARÉVALO QUIJADA, M.T. y GÓMEZ DOMÍNGUEZ, D.: “Evolución de los indicadores de impacto en la estrategia de emprendimiento y empleo joven”, VV. AA.: *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, MORALES ORTEGA, J.M. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014.
- ASENSIO VÁZQUEZ, M. y SERRANO, J.: “La juventud española: empleo precario y vivienda inaccesible”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 299, 2024.
- ASSUSA, G.: “Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto ‘jóvenes nini’ en torno a los casos de España, México y Argentina”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 37, núm. 1, 2019.
- BAERT, S.; COKKX, B. y VERHAEST, D.: “Overeducation at the start of the career: stepping stone or trap?”, *IZA Discussion Papers*, núm. 6562, 2012.
- BANYULS LLOPIS, J. y RECIO ANDREU, A.: “Gestión empresarial y dinámica laboral en España”, *Ekonomiaz*, núm. 87, 2015.
- BASCÓN MARÍN, J.: *La política de empleo en los colectivos vulnerables. Personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social, mayores de 45 años, desempleados de larga duración y jóvenes*, Albacete, Bomarzo, 2024.
- BLANCO ÁLVAREZ, J.: *La fuga de cerebros regional (cuantificación y estudio de sus causas. Una aplicación al caso de Galicia en el período 2000-2022*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2024.
- CAMINO FRÍAS, J.J.: *Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- CARBALLO PADILLA, D.: *Vivir en la precariedad*, Tesis Doctoral, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 2014.
- CÁRDENAS DEL REY, L.: “La segmentación laboral durante la recuperación económica: empleo atípico y rotación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 38, núm. 1, 2020.
- CEBRIÁN LÓPEZ, I.C.: “La segmentación del mercado de trabajo y el empleo atípico en los jóvenes”, *Temas para el Debate*, núm. 271, 2017.

- CEDEFOP: *Skills, qualifications and jobs in the EU: the making of a perfect match?*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015.
- CHACÓN DELGADO, M. y MOSO Díez, M.: “Los jóvenes ante la elección formativa y vocacional en España”, *Ekonomiaz*, núm. 94, 2018.
- COLORADO SORIANO, M. et alii: *Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo 2021. Datos de España*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2023.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: “Una estrategia de lucha contra la economía sumergida y el trabajo no declarado”, Dictamen de iniciativa (2014/C 177/02).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Jóvenes y mercado de trabajo en España (Informe 2/2020)*, Madrid, CES, 2020, en <https://www.ces.es/documents/10180/5226728/Inf0220.pdf/1e9c9119-d709-29e3-6265-4c6cf138727d>.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *La formación dual en España: situación y perspectivas*, Madrid, CES, 2023.
- CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Los instrumentos jurídicos del empleo juvenil vinculados a la formación”, VV. AA.: *Retos de la formación en el empleo juvenil*, CRISTÓBAL RONCERO, R. (Dir.), Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2017.
- CRISTÓBAL RONCERO, R.: *Retos de la formación en el empleo juvenil*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2017.
- CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Formación y empleo juvenil”, VV. AA.: *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional* QUINTANILLA NAVARRO, R. Y. (Dir.) y MATEO Y DE CABO, O.I. (Coord.), Madrid, Dykinson, 2018.
- CROCE, G. y GHIGNONI, E.: “Demand and supply of skilled labour and overeducation in Europe”, *Comparative Economic Studies*, Vol. 54, 2012.
- CRUZ VILLALÓN, J.: “Empleo juvenil y crisis económica”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 15, 2014.
- DÁVILA MORÁN, R.C.: “Empleo en la economía informal: mayor amenaza que la pandemia del COVID-19”, *Telos*, Vol. 23, núm. 2, 2021.
- DUEÑAS CID, D.: “La juventud: período de solapamiento de factores que pueden conducir a la vulnerabilidad laboral y social”, VV. AA.: *Empleo parcial: entre el desempleo y la precariedad*, MORENO I GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- DUEÑAS RELLO, E.: “Problemas socio-existenciales derivados del alargamiento de la juventud en un contexto de precariedad”, *Revista Española de Sociología*, Vol. 31, núm. 4, 2022.

- EUROFOUND: *Sixth European working conditions. Survey: 2015, 2017*, en <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2017-11/ef1634en1.pdf>.
- EUROSTAT: *Educational attainment of young people (aged 15-24). EU 2017, 2018*, en <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- FELTEN, E.; RAJ, M. y SEAMANS, R.: “The effect of artificial intelligence on human labor: An ability-base approach”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 108, 2018, en https://www.jstor.org/stable/pdf/26452694.pdf?refreqid=fastly-default%3A0ed675cb976665fd385f30b3c3644ffb&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: “Una valoración de la Garantía Juvenil tras los primeros años de rodaje”, VV. AA.: *Los nuevos perfiles del Estado Social. La promoción del empleo de los trabajadores jóvenes y maduros*, ESCUDERO PRIETO, A. (Dir.) y ALONSO BRAVO, M. (Coord.), Madrid, Reus, 2017.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Talento y trabajo bajo una perspectiva de género: infracualificación y sobrecualificación”, VV. AA.: *La empleabilidad y la calidad en el empleo: apostando por la igualdad efectiva*, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, R. (Dirs.) y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Coord.), Madrid, Sepín, 2019.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “La movilidad geográfica del talento”, VV. AA.: *Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente*, MELLA MÉNDEZ, L. y DE MUÑAGORRI, R.E. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2021.
- FREI, Ch. y SOUSA-POZA, A.: “Overqualification: permanent or transitory?”, *Applied Economics*, Vol. 44, núm. 14, 2012.
- FREIXA, C.: “Identidad, juventud y crisis: el concepto de crisis en las teorías sobre la juventud”, *Revista Española de Sociología*, Vol. 29, núm. 3, 2020.
- GARCÍA MONTALVO, J. y PEIRÓ SILLA, J. M.: *Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral*, Valencia, Fundación Bancaja, 2009.
- GARCÍA VIÑA, J.: “Economía sumergida y relaciones laborales en Europa”, *Revista Latinoamérica de Derecho Social*, núm. 21, 2015.
- GARCÍA VIÑA, J.: “La situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 26, 2020.
- GARCÍA, J.R.: “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”, *Documentos de Trabajo BBVA*, núm. 11, 2011.
- GARINO, D.: “Trayectorias laborales juveniles: la incidencia del nivel secundario en los itinerarios”, *Trabajo y Sociedad*, núm. 38, 2022.

- GIL RODRÍGUEZ, H.: “Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 37, núm. 8, 2020.
- GÓMEZ TORRES, M.J. y ORDÓÑEZ SIERRA, R.: “Las medidas en materia de formación en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016”, VV. AA.: *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, MORALES ORTEGA, J.M. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014.
- GONZÁLEZ CERDEIRA, X. y MILES TOUYA, D.: “La transición de la universidad al trabajo y el fenómeno de la sobrecualificación en España”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 283, 2021.
- GONZÁLEZ LEONARDO, M. y LÓPEZ GAY, A.: “Emigración y fuga de talento en Castilla y León”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 80, 2019.
- GREEN, F. y MCINTOSH, S.: “Is there a genuine under-utilization of skills amongst the over-qualified?”, *Applied Economics*, Vol. 39, núm. 4, 2007.
- GREEN, F. y ZHU, Y.: “Overqualification, job dissatisfaction and increasing dispersion in the returns of graduate education”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 62, núm. 4, 2010.
- HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, núm. 3, 2022.
- HERRERA CUESTA, D.: “Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajustes entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España”, *Sociología del Trabajo*, núm. 189, 2017.
- HIERRO HIERRO, F.J.: *Jóvenes, desempleo y formación: ¿apuestas desenfocadas?*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2020.
- HIERRO HIERRO, F.J.: “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, VV. AA.: *VII Congreso de la Red Española de Políticas Social (REPS). Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, IZAOLA ARGÜESO, A. (Coord.), Bilbao, Universidad del País Vasco, 2022.
- IBARRA HERNÁNDEZ, O.: “Incertidumbre en el mercado laboral y su efecto en los jóvenes en riesgo de exclusión social”, *Revista Trazas de Ciencias Sociales*, Vol. 1, núm. 1, 2023.
- INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS: “Cambio educativo y productivo en España (1964-2013)”, *Cuadernos de Capital Humano*, núm. 144, 2013.

- JIMÉNEZ VARGAS, P.J.: “La economía y el empleo sumergido en España”, *Revista de Información Laboral*, núm. 9, 2017.
- LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Estudios Latinoamericanos*, núm. 12, 2021.
- LÓPEZ DE LA FUENTE, G.: “El trabajo de los jóvenes en la era digital: el ‘precariado tecnológico’”, VV. AA.: *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*, CARRERAS, J.; HABOBA, S. y LOBATO, J. (Comps.), Vol. 3, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021.
- MARCU, S.: “Los límites a la movilidad: experiencias de trabajo precarias de los jóvenes de la Europa del Este en España”, VV. AA.: *Fronteras, exclusiones y movibilidades*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2020.
- MARTÍNEZ DELGADO, F.: “Movilidad del talento en España”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 119, 2018.
- MASCHERINI, M. y LADERMAIER, S.: “Engaging the ‘missing middle’: status quo, trends and good practices”, *Eurofound Papers*, 2016.
- MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “Jóvenes y mercado de trabajo: precariedad a cambio de inserción laboral”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, núm. 383, 2015.
- MELLA MÉNDEZ, L.: “La ‘dualización’ de la formación profesional en España tras la LO 3/2022: la corresponsabilidad reforzada de la empresa”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 4, 2023.
- MERINO, R. et alii: “Jóvenes y segunda oportunidad: cambios en las trayectorias formativas y laborales”, *Profesorado. Revista de currículum y formación de Profesorado*, Vol. 26, núm. 3, 2022.
- MIEDES UGARTE, B. y SÁNCHEZ LÓPEZ, C.: “Transiciones y nuevos problemas económico-laborales en el mercado de trabajo”, VV. AA.: *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Dir.) y CASTELLANO BURGUILLO, E. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. “Estadística del alumnado de Formación Profesional. Curso 2021-2022. Nota resumen”, 2022, en <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/dam/jcr:3fd4f22f-a477-479a-8e9a-b92f5e2344a6/nota-2021-2022.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: “Tasa de actividad y de desempleo según nivel educativo”, 2023, en <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/dam/jcr:e63eb14e-5c21-49ca-be81-90cedfc55144/seie-2023.pdf>.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e Indicadores 2023*, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2023, en https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/las-cifras-de-la-educacion-en-espana-estadisticas-e-indicadores-edicion-2024_184490/.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2017 (Informe español)*, Madrid (Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades), 2017, en <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7da6001b-es/index.html?itemId=/content/component/7da6001b-es>.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Jóvenes y mercado de trabajo (Informe núm. 40)*, 2024, en https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec-trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2024/Informe-Jovenes-Num40-Marzo-2024.pdf.
- MIRANDA LÓPEZ, M.J. *et alii*: “Juventud: del trabajo temprano a la precariedad perenne”, VV. AA.: *¿Dónde estabas en 1975? Recapitulando 40 años de vida cotidiana en España*, Madrid, Libros.com, 2016
- MONEREO PÉREZ, J.L. y PERÁN QUESADA, S.: “La OIT y el trabajo informal: la recomendación 204 OIT sobre la transición de la economía informal a la formal”, VV. AA.: *Derecho Social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Granada, Comares, 2016.
- MORALES RAMÍREZ, M.A.: “Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 23, 2016.
- MORENO MÍNGUEZ, A.: “La empleabilidad de los jóvenes en España: explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica”, *Revista Internacional de investigación en Ciencias Sociales*, núm. 1, 2015.
- MUÑOZ RODRÍGUEZ, D.; SANTOS ORTEGA, J.A. y MOLDES FARELO: “La salida de jóvenes titulados: la fuga de cerebros como nueva etapa de precariedad”, VV. AA.: *Finding solutions for a post-crisis society: 1st International Virtual SBRLab. Conference*, TORRES CORONAS, T.; BELZUNEGUI ERASO, A. y MORENO I GENE, J. (Eds. Lits.), Tarragona, Universidad Rovira y Virgili, 2015.
- NIETO ROJAS, P.: “La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin formación como telón de fondo”, *Información Laboral*, núm. 2, 2014.
- OCDE: *Education at a Glance 2023. Country note: Spain*, 2023, en <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/inee/dam/jcr:8b5d2d19-29af-4dc6-a3d6-779f4bce6384/eag2023-cn-esp-final-2.pdf>.

- OIT: *Estimating the economic costs of occupational injuries and illness in developing countries: Essential information for decision-makers*, Ginebra, OIT, 2012.
- ÓRFÃO E VALE TABERNERO, G.: *Non-standard employment among young people in the European Union: precariousness, multiple jobholding and unpaid overtime*, Tesis Doctoral, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2023, en <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/153152/Orfao%20e%20Vale%20Tabernero%2C%20Guillermo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- PENDULLA, D. S.: “Penalised or protected? Gender and consequences of nonstandard and mismatches employment histories”, *American Sociological Review*, Vol. 81, núm. 2, 2016.
- PÉREZ DEL PRADO, D.: “Las políticas activas de empleo en España: una visión cuantitativa”, VV. AA.: *Reflexiones y propuestas sobre la protección social y la empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración*, MERCADER UGUINA, J.R. y PÉREZ DEL PRADO, D. (Dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- PINILLA GARCÍA, F.J.: “La penosa vida de los jóvenes en el trabajo”, *Temas para el Debate*, núm. 271, 2017.
- PIZZI, A.: “Juventudes, precariedad laboral y exclusión social en Europa”, VV. AA.: *Empleo juvenil: entre el desempleo y la precariedad*, MORENO I GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- PLAZA ANGULO, J.J.: “Contexto económico-social, formación y mercado de trabajo de los menores de treinta años en España”, VV. AA.: *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Dir.) y CASTELLANO BURGUILLO, E. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014.
- ROBERTS, S. y McDONALD, R.: “The marginalised mainstream: making sense of the ‘missing middle’ of youth studies”, *Sociological Research on line*, Vol. 18, núm. 1, 2013.
- RUÍZ GONZÁLEZ, C. y SOLÍS PRIETO, C.: “Los programas de inserción sociolaboral de las personas en situación de riesgo o exclusión social: CRISOL e ÍTACA”, VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito autonómico: una visión desde Extremadura*, HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), Madrid, Dykinson, 2020.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil*, Sevilla, ACARL, 2014.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista de Derecho Social y Empresa*, núm. 1, 2014.

- SANTAMARÍA LÓPEZ, E.: “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha”, *Encrucijadas*, núm. 15, 2018
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: “El trabajo sumergido”, *Ita ius esto*, núm. 7, 2011.
- SICHERMAN, N. y GALOR, O.: “A theory of career mobility”, *Journal of Political Economy*, Vol. 9, núm. 1, 1990.
- TEJERINA MONTAÑA, B.: *Precariedad vital y juventud vasca. Cuestiones sociales y estrategias biográficas para llevar una vida normal*, Vitoria, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2012.
- VALDÉS DEL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: *La precariedad laboral en España: por un nuevo marco jurídico de la contratación temporal para la convergencia con el ordenamiento comunitario*, Granada, Comares, 2004.
- VERHAEST, D. y VAN DER VELDEN, R.: “Cross-country differences in graduate overeducation”, *European Sociological Review*, Vol. 29, núm. 3, 2013.
- WEBB, M.: “The impact of artificial intelligence on the labor market”, 2019, en https://www.michaelwebb.co/webb_ai.pdf.

CAPÍTULO 7. JÓVENES Y ECONOMÍA SUMERGIDA O IRREGULAR (ESPAÑA)

MARÍA DEL MAR PÉREZ HERNÁNDEZ

Doctora en Derecho

Jefa de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería

Profesora Asociada de la Universidad de Almería

 <https://orcid.org/0000-0002-1058-1027>

Una vez me pareció que, cuando por fin me arremangase la camisa y fueses a la fragua como aprendiz de Joe, podría sentirme distinguido y feliz, pero la realidad me demostró que tan sólo pude sentirme lleno de polvo de carbón y que me oprimía tan gran peso moral, que a su lado el mismo yunque parecía una pluma. En mi vida posterior, como seguramente habrá ocurrido en otras vidas, hubo ocasiones en que me pareció como si una espesa cortina hubiese caído para ocultarme todo el interés y todo el encanto de la vida, para dejarme tan sólo entregado al pesado trabajo y a las penas de toda clase. Y jamás sentí tan claramente la impresión de que había caído aquella pesada cortina ante mí como cuando empecé a ejercer de aprendiz al lado de Joe.

Dickens, Grandes Esperanzas, Capítulo XIV.

Sumario: 1. Introducción; 2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en contratos formativos; 3. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las prácticas no laborales en las empresas; 3.1. En la frontera de la laboralidad: Criterios orientadores; 3.2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Medidas a adoptar; 4. Bibliografía.

1. Introducción

Desde el comienzo de la Revolución Industrial, al generalizarse el trabajo libre, dependiente y por cuenta ajena, el legislador vio la necesidad de protección de la persona trabajadora, parte de débil de la relación laboral¹. Así, se establecieron una serie de mínimos, indisponibles por la autonomía de la voluntad, y que el empresario

¹ La lógica de las primeras leyes laborales y la política de reforma social se encuentra ampliamente tratado en MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Ed. Trotta, Valladolid, 1999, pp. 100 y sigs.

habría de respetar. Entre esos mínimos se encuentran, desde los albores mismos de la creación del Derecho Social, las normas de protección de la juventud.

De este modo, desde el mismo nacimiento del Derecho Laboral, la edad se configura como un posible factor de exclusión del ámbito del trabajo para los menores de cierta franja, y ello por la protección de su salud y educación. Así, las primeras normas laborales se preocuparon de la salud y el bienestar de los niños empleados en fábricas. En el caso de España, la primera ley laboral fue la Ley de 24 de julio de 1873, popularmente llamada Ley Benot, que prohibía la admisión en ciertos trabajos a menores de diez años, y limitaba a cinco horas diarias el trabajo de los niños hasta trece años y de las niñas hasta catorce. Esta limitación fue bajada a nueve años por la Real Orden de 30 de julio de 1900 para quienes supiesen leer y escribir. Más tarde, en 1962 se subió a catorce años la limitación en admisión al trabajo por el Código de Trabajo de 23 de agosto. En 1972 se subió a quince años como consecuencia de la ratificación de diversos Convenios de la OIT, y en 1976 se fijó ya en dieciséis años². Con estas normas, queda clara la voluntad de protección de los menores, tanto por causa de su salud como de su formación, y de ahí que las normas laborales, desde sus inicios, hayan tratado de proteger a este colectivo, parte débil de la relación laboral por su posición laboral, así como por ser un colectivo de especial debilidad por su falta de preparación, formación, madurez y su desarrollo no todavía completo.

Si bien, no bastaba con que el legislador dictara una serie de normas mínimas, sino que se hace preciso que tales normas se cumplieran, y de ahí la necesaria vigilancia de su cumplimiento. Así, se produce un proceso general de institucionalización de la reforma social en España. Los principales hitos de este esfuerzo modernizador fueron la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903, en cuyo seno se crearía la Inspección de Trabajo, y la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, produciéndose la integración de ambas entidades, posteriormente, en el Ministerio de Trabajo creado en 1920³.

Así, en 1906, por Decreto de 1 de marzo, se crea la Inspección de Trabajo⁴, como organismo público encargado de la vigilancia del cumplimiento de la normativa de

² MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La celebración del contrato de trabajo”, en MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: *Derecho del trabajo*, A Coruña, Netliblo, 2006, pp. 154-155. También cfr. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Los contratos formativos como instrumentos de política de empleo juvenil: Análisis y propuestas”, en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS /AESS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dir.), Murcia, Laborum, 2022, p. 107.

³ ILLUECA BALLESTER, H.: “La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social”, en *Revista de Derecho la Seguridad Social*, Laborum, núm. 27, 2021, p. 216.

⁴ Respecto de los orígenes y evolución histórica de la Inspección de Trabajo, cfr. GARCÍA MURCIA, J.: “La Inspección de Trabajo en España: Unos cuantos trazos sobre su evolución histórica”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 128, Madrid, 2017, pp. 19-36. GARCÍA MURCIA, J.: “Origen y trayectoria histórica de la Inspección de Trabajo en España” en VV. AA.: *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*, GARCÍA MURCIA, J., (Dir.), Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2016. Y ampliamente, y en una perspectiva internacional y nacional en VV. AA.: *A treinta años de la adopción del convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración de Trabajo. Un*

orden Social. Hasta el Decreto de 1 de marzo de 1906, los cometidos habían recaído en las autoridades gubernativas locales y en las juntas de reformas sociales.

Ya en la Ley de 13 de marzo de 1900, sobre el trabajo de mujeres y niños, se hablaba de la función inspectora en los centros de trabajo, si bien queda supeditada al desarrollo de su estructura. Y aunque no se desarrolle aún la Inspección de Trabajo, esta Ley muestra un hito esencial en este sentido, pues reconoce la necesidad de que se cree un servicio de Inspección propio, autónomo, para encargarse de la vigilancia del cumplimiento de estas primeras normas sociales.

A partir de 1906, la Inspección de Trabajo comienza su camino, encargándose de la tarea de la vigilancia del cumplimiento de la normativa de Orden Social. En un primer momento, se le asignan las tareas de controlar el cumplimiento de la Ley de accidentes de trabajo de 1900, de la Ley de trabajo de mujeres y niños de 13 de marzo de 1900, y de la Ley de descanso dominical de 1903.

Con la creación del servicio de Inspección de Trabajo -nótese que el Decreto de 1906 se refiere a “servicio”, creando así su estructura y organización, y no sólo la función inspectora en sí-, el Derecho Social entra en una nueva etapa, pues a partir de ahí todas las normas sociales se van a encomendar, en cuanto a su vigilancia, a la Inspección de Trabajo, facilitando el cumplimiento heterónomo de las mismas cuando los empresarios -sujetos destinatarios de las mismas- no las cumplieran autónomamente por sí mismos.

A lo largo del presente estudio vamos a tratar sobre la actuación de la Inspección de Trabajo en el ámbito de los jóvenes y la economía sumergida o irregular, esto es, el control de la economía irregular de manera específica en el sector de la juventud. Este control por parte de Inspección de Trabajo es necesario puesto que en el caso de los jóvenes -que de manera amplia, podemos considerar a los menores de 30 años de edad- hay una situación de precarización ocupacional que dificulta que este colectivo alcance cierta estabilidad laboral. Las dificultades radican en el difícil acceso al mercado laboral, junto con el predominio de contratos temporales, jornadas a tiempo parcial y deficientes salarios que sufre este colectivo⁵. De ahí que sean especialmente importantes las actividades inspectoras, con actuaciones contra los abusos en las relaciones laborales fraudulentas.

Llegados a este punto, conviene que aclaremos el ámbito del presente estudio, de qué vamos a tratar y qué vamos a dejar en el tintero. El presente estudio versa sobre los jóvenes y la economía irregular, es decir, sobre la relación entre ambas instituciones: juventud y economía irregular. Por ello, trataremos sobre la relación entre ambas, y no

diálogo entre Europa y América latina, MONEREO PÉREZ, J.L., y CASALE, D. (Dirs.), Granada, Comares, 2010, *passim*.

⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes «versus» retraso en la edad de jubilación de los mayores” en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS /AESS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs), Murcia, Laborum, 2022, p. 18, y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 128, 2015.

sobre cada una por separado. Esto es, no vamos a referirnos aquí al tema “juventud”, ni en general, ni en el ámbito laboral en particular. Tampoco vamos a referirnos en este estudio a la “economía irregular” en general, ni en particular para abordar temas concretos. Lo único de lo que vamos a tratar es de los jóvenes y la economía irregular en cuanto que están conectados, esto es, casos en los que se producen situaciones de economía irregular laboral -trabajo no declarado o sumergido- específicamente en el colectivo juventud. Y esto puede ocurrir en dos instituciones laborales -o quasi laborales- muy concretas: Los contratos formativos y las mal llamadas prácticas no laborales (o figura del becario).

Así, en el presente estudio vamos a tratar sobre los contratos formativos y sobre las prácticas no laborales, desde el punto de vista de posibles infracciones o huidas del contrato de trabajo. Es por ello, que haremos referencia, en ambos casos, a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para evitar posibles situaciones de fraude o encubrimientos de verdaderas relaciones laborales. Es decir, el enfoque desde el que vamos a tratar esta materia va a ser desde el prisma de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en particular, desde sus actuaciones en esta materia.

2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en contratos formativos

Los contratos de trabajo formativos se distinguen netamente del resto de nexos laborales atendiendo a la singularidad de la *causa contrahendi*: mientras que la causa típica del contrato de trabajo es el cambio de trabajo por salario, la causa de los contratos formativos se hace más compleja, en cuanto que el cambio se produce entre trabajo de un lado y salario más formación del otro. Dichos nexos unen al común denominador del componente laboral, la diferencia específica de la función educativa, encauzada al aprendizaje real de un oficio o profesión⁶.

Esta modalidad, que en teoría trata de facilitar el acceso al mercado de trabajo a personas sin suficiente cualificación o experiencia práctica, puede, sin embargo, llevar a situaciones fraudulentas que lo que pretenden es la huida de un contrato de trabajo típico. Y ello por los beneficios que tiene para las empresas la fórmula del contrato formativo.

La actuación inspectora⁷ en estos casos tendrá por objeto revisar que los contratos formativos tengan la finalidad formativa prevista, y no un mero encubrimiento de una relación laboral ordinaria.

⁶ MONTOYA MELGAR, A.: “El contrato de trabajo en prácticas”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 4, 1998, pp. 269 y ss.

⁷ Respecto de la actuación inspectora en contratos formativos, *cfr.* MARÍN LUENGO, I.: “La realidad de las modalidades contractuales que las empresas ofrecen a los jóvenes: perspectiva de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS /AESS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs), Murcia, Laborum, 2022, pp. 160 y sigs.

En lo que se refiere al desarrollo de la actuación inspectora en sí, será preciso realizar una serie de actuaciones consecutivas en el tiempo: En primer lugar, unas comprobaciones previas al inicio de la actuación en sí. En segundo lugar, será necesario realizar visita de inspección en el lugar de prestación de servicios, con la fundamental entrevista a los trabajadores, y por último, habrá que analizar la documentación e información aportada por la empresa en la comparecencia ante el funcionario actuante.

Así, en primer lugar, las comprobaciones previas exigirán examinar la situación de contratación general en la empresa, en la que se ponga en relación el peso de los contratos para la formación y aprendizaje con la contratación “común” de la empresa, se compruebe la edad de las personas trabajadoras contratadas bajo esta modalidad contractual, así como la duración de estos contratos. Igualmente, se verificará si existe o no solicitud y autorización expresa o tácita por parte del servicio público de empleo para el inicio de la actividad formativa, en su caso.

Posteriormente, se desarrolla la visita de inspección, resultando esta un elemento fundamental a efectos de determinar la adecuación del trabajo desempeñado a las condiciones de un contrato para la formación, dando respuesta, entre otras a preguntas como:

- ¿El puesto de trabajo ocupado puede ser desempeñado por un trabajador contratado para la formación?
- ¿Están el puesto de trabajo y la formación relacionados?
- ¿Existe un tutor?
- ¿Las horas dedicadas a la formación y al trabajo cumplen con las exigencias y límites legales?
- ¿Es realmente compatible la prestación de servicios propia del trabajo con el seguimiento de la formación teórica?

Para dar respuesta a estas preguntas, es fundamental la entrevista de con los trabajadores con contratos formativos, así como con la persona que tutoriza el contrato. Con tales personas dedicadas a la formación, además habrá que comprobar cuántos trabajadores tutoriza, si tiene cualificación y experiencia profesional necesaria para asumir dicha función, y si presta servicios en el mismo centro de trabajo y con el mismo horario que los trabajadores con contrato formativo.

Posteriormente, con la comparecencia, y a la vista de la documentación aportada, se verificará el cumplimiento de las obligaciones empresariales y correlativos derechos de información a la representación legal de los trabajadores, se verificará el informe sobre el desempeño del puesto de trabajo, el cumplimiento de las obligaciones laborales para con las personas contratadas formativamente, en particular las salariales, etc.

Como resultado de la actuación inspectora, si se probara que el contrato formativo encubre un verdadero contrato de trabajo, esto es, si se comprobara el fraude de ley, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 6 del Código Civil, según el cual el

fraude de ley se define como “los actos realizados al amparo de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él”. En tal caso, se procederá a reconocer el contrato como verdadero contrato de trabajo, proponiéndose Acta de Infracción y Acta de Liquidación por las diferencias de Seguridad Social.

Otros incumplimientos con los que se encuentra la Inspección de Trabajo en el control de estos contratos, que serán objeto en su caso de Acta de Infracción y Acta de liquidación, son:

- Incumplimientos en materia de jornada, consistentes en superación de los límites fijados para estos contratos de trabajo.
- Diversos incumplimientos referentes a la persona que ostenta el carácter de tutor.
- Supuestos en los que la persona trabajadora contratada ya dispone de la formación que es objeto del actual contrato.
- La actividad laboral desarrollada no es acorde con la formación teórica recibida.
- Diferencias de cotización en Seguridad Social.
- Superación del límite máximo de duración de estos contratos, con la consiguiente presunción de conversión en contrato ordinario indefinido.

3. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las prácticas no laborales en las empresas

En el presente epígrafe, vamos a tratar sobre la actuación de la Inspección de Trabajo en materia de los denominados “becarios”. Los llamados “becarios” suelen tener el perfil de jóvenes, que aún no están incorporados al mercado laboral, y carecen de experiencia práctica requerida para ello. Por ello, acuden al sistema de prácticas no laborales, a fin de obtener la experiencia que les falta. Pero dichas prácticas podrían encubrir una verdadera relación laboral, con lo que se cae, entonces, en la precarización del colectivo juvenil. De ahí la importancia de vigilar y exigir el cumplimiento de la legislación social, y evitar, así, posibles situaciones discriminatorias⁸ respecto de los trabajadores jóvenes de menor edad.

La figura del becario ha estado durante años devaluada y sujeta a un régimen peculiar que venía a precarizar a este colectivo⁹. Si bien, en los últimos años, y debido fundamentalmente a los efectos de la crisis económica y a la necesidad de dar cobertura a las prácticas no laborales en empresas, se ha producido un proceso progresiva mayor

⁸ El principio de igualdad y no discriminación goza de la mayor garantía en el ámbito de protección multinivel de los derechos. En este sentido, *cfr.* MONEREO ATIENZA, C.: “Artículo 21. Principio de no discriminación”, en VV. AA.: *La Europa de los Derechos*, MONEREO ATIENZA, C., MONEREO PÉREZ, J.L., (Dirs.), Ed. Comares, Granada, 2012, pp. 463 y sigs.

⁹ LÓPEZ INSUA, B.M.: “¿Indemnización o retroceso? La saga continúa: un nuevo paso atrás en la regulación del personal investigador predoctoral”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10, 2020.

regulación de esta figura, a través de diversas iniciativas y modificaciones legislativas, a las que parece que aún no se ha puesto punto final, y ello por cuanto está aún pendiente la aprobación del llamado “Estatuto del Becario”.

En este sentido, la historia del Derecho del Trabajo está llena de constantes vaivenes, algunos protagonizados por un mayor crecimiento en las medidas protectoras y círculo de personas protegidas, mientras que en otros la tendencia es de preocupación y retroceso¹⁰ en el reconocimiento de los derechos y deberes de las personas implicadas¹¹.

En primer lugar, aclarar que la figura jurídica del históricamente denominado “becario” no es otra cosa que las “prácticas no laborales en empresas”, de tal modo que nos referimos a lo largo del presente epígrafe a ambas denominaciones como sinónimos, si bien en la actualidad, parece más jurídicamente preciso hablar de “prácticas no laborales en empresas” por cuanto no en todos los casos se va a recibir una beca o estipendio (cualquiera que sea su denominación).

Es decir, nota común y característica es precisamente la no laboralidad, esto es, que no se trata de trabajo por cuenta ajena, sino que quedan extramuros del contrato de trabajo. Si bien, es precisamente esta situación de quedar extramuros del contrato de trabajo, la que puede conllevar -y de hecho, conlleva- la existencia de un colectivo en situación de vulnerabilidad. Y ello por cuanto en ocasiones las empresas acuden a esta figura, para cubrir verdaderos puestos de trabajo, que deberían ser objeto de contratación laboral pura y dura.

De ahí que la labor de la Inspección de Trabajo consistirá, fundamentalmente, en controlar que las prácticas son verdaderamente “no laborales”, y que no encubren un contrato de trabajo. Así, va a ser fundamental deslindar la débil línea divisoria que separa la laboralidad de la no laboralidad, y que acudamos, para ello, a los criterios jurisprudenciales.

Por tanto, el presente epígrafe lo dividiremos en dos apartados: En primer lugar, trataremos sobre los indicios de laboralidad fijados jurisprudencialmente. En segundo lugar, una vez abordados los criterios indiciarios de laboralidad, pasaremos a referirnos a la actuación de la Inspección de Trabajo en sí, y a las medidas a adoptar en caso de advertir una verdadera prestación de servicios de carácter laboral.

Dicho control, aun tratándose de prácticas no laborales, esto es, fuera de la laboralidad, tiene sentido por dos aspectos fundamentales. Por un lado, por el ámbito en el que se desarrollan tales prácticas, que no es otro que la empresa, lugar por antonomasia de la prestación de servicios. Por otro lado, dicho control cobra especial sentido por la difusa línea divisoria entre la laboralidad y la no laboralidad, y de ahí la

¹⁰ LÓPEZ INSUA, B.M.: “La precarización del personal investigador en formación de nuevo en el ojo del huracán: anomalías en la “codificación” de los contratos predoctorales”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2017, pp. 413-424.

¹¹ MONTÓYA MELGAR, A.: “El ámbito personal del Derecho del Trabajo: tendencias actuales”, en *Revista Aranzadi Social*, núm. 3, 2006, p. 1 en su versión digital.

importancia de incidir en los criterios de laboralidad propiamente, para tratar de evitar que pase por “prácticas no laborales”, lo que realmente es una verdadera prestación de servicios.

3.1. En la frontera de la laboralidad: Criterios orientadores

Como venimos señalando, todas las prácticas tienen en común el ser prácticas no laborales, esto es, que quedan fuera de la laboralidad, y carecen, por tanto, de las notas características del contrato de trabajo¹², esto es, carecen de los elementos propios del trabajo por cuenta ajena, esto es, dependencia, ajeneidad, retribución y voluntariedad.

Si bien, en no pocos casos se trata de situaciones “fronterizas”, que bien pueden esconder una verdadera relación laboral, bajo la cobertura de supuestas prácticas no laborales. En tales casos, la labor de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en cumplimiento de sus fines de vigilar por el cumplimiento de la normativa de orden social, habrá de analizar si efectivamente se encuentra ante una práctica no laboral, o si, por el contrario, se trata de un verdadero contrato de trabajo.

Por tanto, la labor de la Inspección de Trabajo va a consistir en analizar las notas concurrentes en el caso concreto, para tratar de dilucidar si se trata de una práctica no laboral o si, por el contrario, estamos ante una relación laboral con todas sus consecuencias. Y ello sin perjuicio de la ulterior consideración que puedan realizar los Tribunales, en los casos en los que se discuta la relación laboral, conforme a lo previsto en el artículo 148 de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social.

Para la actuación inspectora de constatación de si existe o no laboralidad, resulta esclarecedora y orientadora la Jurisprudencia y los criterios de Tribunales de menor rango. De ahí que, para poder apreciar la existencia de relación laboral en los términos del art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, nos parezca útil en este epígrafe pasar a analizar las conclusiones de la jurisprudencia y doctrina de ellos Tribunales sobre los elementos esenciales de estas situaciones jurídicas y los indicios de laboralidad que se pueden desprender de las mismas.

Pasamos a continuación a exponer tales criterios de la jurisprudencia y Tribunales, agrupados en cuatro apartados.

a) Finalidad formativa de la práctica no laboral, que no suponga un beneficio para la empresa, sino que el interés sea preponderante para la persona que realiza las prácticas

La finalidad de las prácticas ha de ser exclusivamente formativa, esto es, la finalidad ha de ser de formación de la persona que las realiza, y no para obtener beneficio por parte de la empresa. Esa finalidad exclusiva implica que el interés

¹² Para este epígrafe, *cfr.* PÉREZ HERNÁNDEZ, M.M.: “Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de becarios”, en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS / AESS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs), Murcia, Laborum, 2022, pp. 186 y sigs.

preponderante en la práctica no laboral es para la persona que realiza las prácticas, y supone incrementar, complementar o ampliar su formación. Si, por el contrario, la actividad realizada revierte en interés de la empresa, en el sentido de que ésta se beneficia del trabajo productivo realizado y lo incorpora a su patrimonio, existirá relación laboral.

En este sentido, destaca la STS 22/11/2005 (rec. 1703/2005), según la cual *“El problema reside en la valoración de la prestación del becario en el marco de la propia actividad de la entidad que concede la beca, porque si del correspondiente examen se obtiene que la finalidad fundamental del vínculo no es la de contribuir a la formación del becario, sino obtener un trabajo necesario para el funcionamiento o la actividad de gestión del concedente, la conclusión es que la relación será laboral, si en ella concurren las restantes exigencias del artículo 1.1. del Estatuto de los Trabajadores”*.

También la STSJ País Vasco 2/11/2005 (rec. 1703/2005) indica que *“No basta, pues, con que la beca ayude a formar, sino que ésta ha de ser la finalidad por la que se concede (y no la de que el becario atienda unos servicios). Dicho en términos sencillos, se beca en beneficio formativo del becario y no para que reciba unos servicios quien la concede”*.

Así, las funciones realizadas por la persona en prácticas no laborales no se deben corresponder con las de una categoría profesional o puesto de trabajo, de tal modo que la rotación por distintos departamentos o diversidad de tareas es un requisito propio de la práctica no laboral. Si se realizan permanentemente o de forma muy habitual determinadas tareas, o hay un elevado número de becarios en un departamento en comparación con la plantilla de trabajadores es un indicio de existir relaciones laborales encubiertas. De este modo, la actividad del becario no puede ser permanente, indispensable ni esencial para la empresa, no debe responder a necesidades de la empresa.

Un caso en que la empresa se ha beneficiado de los resultados de la actividad del becario lo apreciamos en la STSJ País Vasco, de 13/10/2009 (rec. 1746/2009), según la cual se considera que la relación es laboral porque *“prevalece el interés de la empresa en beneficiarse del trabajo del becario con la finalidad de dar cobertura a los servicios que debía prestar a sus clientes, sin perjuicio de la mayor experiencia adquirida por aquel como consecuencia de la prestación efectuada, que también habría obtenido en el marco de una relación formalmente asalariada”*.

Por otra parte, en la realización de la práctica no laboral, la empresa tiene la obligación de formar al becario, pero a cambio, no le puede exigir actividad productiva, ni un resultado, ni efectividad en la realización de sus funciones. En este sentido, la ya aludida STS 22/11/2005 (rec. 1703/2005), indica que *“Es trascendente el que la labor encomendada al demandante careciera de todo efecto formativo e integrara, como ya hemos expuesto, el contenido propio de una categoría profesional prevista en el convenio colectivo de aplicación, que el atribuye una retribución notoriamente superior al importe de la llamada “beca”*.

Así mismo, la persona en prácticas no laborales no puede confundirse con la plantilla de la empresa o los trabajadores del departamento en cuanto a las funciones que realiza, los medios que utiliza, el puesto en el que se ubica, el distintivo que le identifica, la relación con otros trabajadores o clientes, la posible uniformidad etc. Un ejemplo de ello lo encontramos en la STSJ de Madrid de 15/1/2010 (rec. 3028/2009), que aprecia relación laboral encubierta en un supuesto en que la becaria comparte las mismas tareas o trabajos que el resto de la plantilla, con sometimiento a horarios, en el ámbito físico de sus propias dependencias, con un horario rígido, con un descanso anual consistente en un mes de vacaciones aprobadas junto al resto de sus compañeros.

Otro ejemplo de confusión con la plantilla propia de la empresa lo encontramos en la STSJ de Andalucía de 24/4/2014 (rec. 3305/2013), en el que se otorgan 143 becas para cubrir necesidades básicas y permanentes y el puesto de trabajo de cajero, aunque en el convenio no exista esta categoría profesional, cuya denominación puede ser coloquial aunque es notoria la función que realiza, con la responsabilidad que comporta y la escasa formación que se necesita para ello, ya que el convenio no exige más que conocimientos básicos y la desempeñaban estudiantes a punto de terminar las Licenciaturas de Derecho, Económicas o la Diplomatura de Empresariales a razón de 240,40 euros mensuales, aprovechando a jóvenes de gran formación más de la que se necesita para el puesto de cajero.

Así, será laboral la actividad que, de no desarrollarse por el becario, tendría que realizarse por personal laboral propio o ajeno a la empresa. De ahí que, en la verdadera práctica laboral, la empresa no puede pretender cubrir una necesidad de mano de obra. Es decir, la empresa no puede acudir a esta figura para sustituir a trabajadores ausentes (de baja, vacaciones o cualquier otra causa). Este es el caso por el que se apreció relación laboral en la STSJ de País Vasco 2/6/2009 (rec. 808/2009) en el que los becarios estaban solos en el puesto de trabajo en verano, cuando faltan trabajadores que están de vacaciones. A este respecto se ha pronunciado también el TS en unificación de doctrina en Sentencia de 26/10/2015, en el que se considera relación laboral aquella en la que un becario ocupa el puesto de trabajo de otro que se encontraba de baja, sin tutor, y realizando las mismas tareas que el resto en horario fijo.

Los frutos que puedan obtenerse de la actividad del becario no se incorporan al patrimonio de la empresa (ausencia de ajeneidad en los frutos). En cambio, cuando se encubre una relación laboral con la práctica no laboral, la entidad hace suyos los frutos del trabajo ofreciéndolos como servicio destinados a la colectividad. En este sentido, resulta de interés la STSJ de Castilla y León de 19/2/2013 (rec. 39/2013), que recoge distintos indicios laborales, a saber:

“También en no pocos supuestos, con los métodos anteriores, no se puede establecer con rotundidad si la relación jurídica estudiada es una relación laboral o una relación contractual de becarios, por lo que se hace necesario acudir a los rasgos secundarios presentes en las mismas, siendo estas:

- *La duración excesiva de la beca en proporción al tipo de formación y a la naturaleza del aprendizaje, o que se encubriera un periodo de prueba alargados;*
- *Que el becario desarrolle una actividad exactamente igual a la de otros trabajadores de la empresa;*
- *El que la actividad del becario no signifique coste alguno para la empresa;*
- *Que se produzca una contratación laboral de una persona para desempeñar las mismas tareas que venía realizando el becario”.*

Por otra parte, el personal no laboral no puede realizar sus funciones con autonomía. Así, se ha considerado relación laboral encubierta el caso de becario que actúa con total autonomía en la realización de las tareas realizadas, sin control directo ni tutelaje de terceros (STSJ de la Comunidad Valenciana de 23/2/2016 (rec. 1412/2015). Igualmente, se ha considerado relación laboral el supuesto de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23/5/2007 (rec. 3069/2006) en que los becarios están solos en su puesto de trabajo (cajero de sucursal bancaria) y el tutor está de vacaciones durante la beca.

Además, ha de tener derecho a equivocarse en la realización de su actividad y a que ello no suponga la adopción de medidas disciplinarias (reducción de la beca, recuperación del tiempo etc.). Si bien, ello no obsta a que deba cumplir con las obligaciones propias de una actividad formativa, en cuanto a tiempo, esfuerzo, dedicación etc., pero esas obligaciones están dirigidas a la consecución de su propia formación, no a la obtención de un beneficio para la empresa.

Así mismo, la importancia de la labor formativa es crucial, de ahí que no basta con que la práctica no laboral ayude a formar, sino que esa ha de ser la única finalidad, el motivo por el que se convoca. En este sentido, destacar que, no basta con que exista cierta actividad formativa, sino que en la práctica no laboral el objetivo básico es la formación, un interés educativo, debidamente tutelado y proyectado.

En este sentido, la STSJ Madrid 9/3/2016 (rec. 985/2015) considera como relación laboral un supuesto en el que *“sin poner en duda que existía cierta actividad formativa, la principal ocupación del actor era la prestación de servicios a la empresa demandada. (...) El hecho de trabajar ya supone una experiencia y práctica formativa, pero no es esta la única finalidad de la beca, que tiene un componente de liberalidad conectado con el objetivo básico de la formación, un interés educativo, debidamente tutelado y proyectado. De tal forma que, cuando esto no se evidencia de forma clara, y, por el contrario, lo que prima en la actividad desarrollada por el becario es una clara utilidad de su trabajo para la empresa que le acoge, estamos ante una actividad laboral y las cantidades que se abonan como beca son, en realidad, una forma barata de retribuir esa actividad”.*

El periodo de duración de la práctica o beca no debe ser excesivamente largo. Así, en la STSJ Madrid de 21/3/2006 (rec. 5982/2005) y de 17/10/2005 (rec. 3395/2005)

se consideró que la duración excesiva era de cuatro y cinco años. La STSJ Castilla y León de 18/10/2017 (rec. 1513/2017) refiere que la propia reiteración de la beca un año tras otro (en el caso, durante ocho años) desfigura la finalidad formativa de la beca, que quizás pudo tener en el primer o segundo año, pero no en el octavo.

b) Indicios de laboralidad por incumplimientos en los requisitos formales de la actividad formativa desarrollada

En segundo lugar, existen indicios de laboralidad cuando no se cumplen ciertos requisitos de la actividad formativa desarrollada. Así, dado que la finalidad ha de ser exclusivamente formativa de la persona en prácticas, han de darse una serie de requisitos que, de no existir, serían indicios de laboralidad, esto es, de trabajo por cuenta ajena y no simple práctica no laboral.

Así, ha de existir correspondencia entre la práctica y los estudios en curso o cursados que se vinculan a la práctica. De tal modo que las funciones o actividad que se lleve a cabo siempre han de estar relacionadas con los estudios en curso o cursados, vinculados a la práctica. Igualmente, la formación práctica debe complementar la formación académica que se haya cursado o esté en curso. Por tanto, la actividad que lleve a cabo el becario ha de redundar en su formación, incrementarla. En este sentido, la STS 22/11/2005 (rec. 1703/2005) incide en que la formación académica ha de estar en consonancia con la práctica: *“La esencia de la beca de formación es conceder una ayuda económica de cualquier tipo al becario para hacer posible una formación adecuada al título que pretende o que ya ostenta”*. Otro supuesto de ausencia de formación lo encontramos en la STSJ País Vasco de 29/1/2013 (rec. 3/2013), en el que se aprecia una inexistencia total de formación, ya que los becarios iniciaban su actividad prestacional directamente en el centro.

En el mismo sentido, si las tareas que se llevan a cabo no requieren de la cualificación o formación académica cursada, se entenderá que no hay correspondencia entre los estudios y la práctica. Así, la STS de 4/4/2006 (rec. 856/2005) considera una relación laboral encubierta el supuesto en que las labores encomendadas tienen una escasa proyección formativa, y por el contrario, son necesarias para el funcionamiento o la actividad de gestión de la empresa. También la STSJ Andalucía de 24/4/2014 (rec. 335/2013) considera que no hay tal consonancia en un supuesto en que la actividad formativa es escasa y prácticamente nula, cuando la formación práctica consiste, una o dos tardes, en actividades de arqueo de caja y manejo del programa informático de alumnos de los últimos cursos de Derecho, Económicas y de la Diplomatura de Empresariales.

Por otro lado, la práctica requiere de un programa formativo que establezca unos objetivos de aprendizaje, un itinerario formativo, esto es, el programa formativo no debe limitarse a definir tareas de un puesto de trabajo simplemente, sino corresponder a una actividad formativa. Así, la Sentencia 394/2015 del Juzgado de lo Social número 28 de Madrid considera relación laboral en el supuesto en que el proceso formativo consiste en un curso online, y, en consecuencia, la formación de referencia es de escasa

entidad. El curso lo considera realizado en función de las necesidades de la empresa y no en función de la formación de los estudiantes.

Por tanto, las prácticas deben tener como objetivo la formación y cualificación, que no debe confundirse con la adquisición de la formación y experiencia propias de quien se inicia en la actividad laboral en una empresa. Un claro ejemplo de falta de contenido de formación lo encontramos en la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 23/2/2016 (rec. 1412/2015), en la que se aprecia que los becarios que realizaban funciones de profesores de inglés ya poseían los conocimientos, puesto que habían finalizado la diplomatura o grado de Maestro en la especialidad de inglés, o en cualquier otra especialidad siempre que acreditaran un dominio del inglés igual o superior al nivel B2 según el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. Sus tutores, maestros titulares, no ostentaban la especialidad del idioma extranjero-inglés, y en muchos casos, estaban como oyentes en las clases que impartía los becarios. Incluso se coordinaba la clase entre el maestro titular y el becario.

A su vez, por lo que se refiere a la tutorización individualizada en la empresa, destacar que la presencia del tutor debe ser continuada durante el desarrollo de la práctica. La persona en prácticas está aprendiendo, y de ahí que necesite una formación continua y no realice funciones con autonomía. Lo contrario, sería indicio claro de laboralidad. Igualmente, el tutor de la empresa debe ser personal con formación o experiencia suficiente para formar al becario, y no puede confundirse con el encargado de un departamento que da órdenes a los trabajadores sobre las funciones, cometidos o tareas asignadas. La falta de tutor o de actividad de tutorización se considera como un indicio de laboralidad.

En este sentido, respecto del tutor de la empresa, la STSJ de Madrid 558/2014, de 9 de julio (rec. 116/2014) señala, en relación con redactores de periódico, indica que *“el tutor lo era para toda la empresa, no individual para cada becario. Las tareas eran las propias de redactores y los artículos en que se materializaban eran utilizados por la empresa que de ese modo percibían los frutos del trabajo que realizaban (interés preponderante de la empresa). Se les ha asignado un e-mail de la empresa, tenían derecho a un mes de vacaciones al año, cumplir los horarios fijados por la empresa y desarrollar las actividades que ésta les marcaba de ayudar con las pautas que marcara su tutor. En caso de renuncia tienen que avisar con 15 días de antelación, las instrucciones se las facilitó un becario anterior, con el que coincidió una semana y le explicó lo que había que hacer (notas de dependencia y subordinación). Tras la finalización de las prácticas, otro grupo de becarios se incorporan a la empresa para realizar las mismas tareas (coberturas de puestos de trabajo)”*.

Los certificados de seguimiento y finalización de las prácticas deben incidir en el aprendizaje práctico, de forma que si se limitan a definir tareas propias de un puesto de trabajo también podría ser indicio de laboralidad. E incluso en la propia convocatoria, se pueden desprender indicios de laboralidad, tal y como apreció la STSJ del País Vasco, de 2/11/2005 (rec. 1703/2005), que aprecia que en la propia convocatoria se revela que

su objetivo no radica en una finalidad formativa de los potenciales becarios, sino en efectuar labores propias de un departamento, y en la propia denominación del importe de la beca como retribución, que, *“gramaticalmente significa recompensa o pago de algo, al poner de manifiesto que lo importante es la actividad a realizar y la beca tan sólo es su contraprestación”*. Igualmente, se aprecian los rasgos del contrato de trabajo cuando se exige en la convocatoria al becario que preste su actividad durante unas horas al día *“ya que una exigencia de ese tipo resulta absolutamente impropia de una beca de verdadera naturaleza formativa”*.

Por lo que se refiere al tutor académico, también se considera indicio de laboralidad la falta absoluta de participación en el proceso formativo de la entidad que ha creado el programa formativo, y que se ha limitado a poner en contacto al alumno con la empresa. Y es que, el proceso de formación requiere de un esfuerzo común del que participa la entidad financiadora (STSJ País Vasco 29/1/2013).

Así mismo, la renovación o prórroga de la práctica debe estar condicionada a la adquisición de conocimientos que aún no se hayan alcanzado por parte del becario, y no al interés de la empresa.

c) Indicios de laboralidad en las notas de dependencia y subordinación

En las prácticas no laborales, dado que no es un contrato laboral, no concurren las notas de dependencia y subordinación, es decir, el empresario no ejerce su poder de dirección sobre la persona en formación, y ésta no se encuentra sometida a la esfera de organización, rectora y disciplinaria de la empresa.

Así, son indicios de dependencia y subordinación, que nos harían entender que se está ante una verdadera relación laboral, entre otros, el carácter personalísimo, *intuitu personae*, de la prestación, o imposibilidad de que el trabajador sea sustituido por otro, sustituibilidad que debe ser de cierta entidad y no limitarse a casos esporádicos (SSTS 26/10/86, 31/7/92 y 22/12/92).

Igualmente, es indicio de dependencia y subordinación la asistencia al centro de trabajo, el sometimiento a una jornada, la sujeción estricta a órdenes e instrucciones del empleador, así como a su control y vigilancia (STS de 10/7/2000). Ello es independiente de que el becario deba cumplir con un horario y asistir al centro de trabajo, pero estas obligaciones tienen como finalidad el aprovechamiento de la formación práctica para sí, y no la realización de una actividad lucrativa para la empresa, y es por ello que, la STSJ de Castilla y León de 19/2/2013 (rec. 39/2013) no aprecia relación laboral sólo en base a un horario y jornada, ya que considera que el beneficio formativo primó sobre el beneficio de la empresa.

En cuanto al sometimiento a las órdenes, se ha considerado relación laboral, en STSJ Madrid de 16/5/2015 (rec. 56/2015), la integración del becario en la plantilla de la empresa, en un equipo del departamento bajo las órdenes del jefe que lo dirige. Además, en ese caso la empresa no había elaborado un proyecto formativo específico

de trabajo para las prácticas externas al que atenerse, y la tutora designada para los becarios no se encuentra en el departamento y los becarios no tienen contacto con ella.

También se consideran como notas propias de la dependencia las vacaciones retribuidas, la asiduidad o exclusividad en la prestación de servicios (SSTS 12/9/88 y 29/1/91), el hacer publicidad de la empresa en ropas y medios de trabajo (SSTS 26/2/86 y 12/9/88) y la rendición de cuentas al empresario respecto del trabajo realizado (SSTS 13/4/89 y 26/1/94).

A las vacaciones retribuidas que se devengan en función del tiempo trabajado, y por tanto con carácter de verdadera remuneración laboral, se refiere la STSJ del País Vasco de 7/2/2012 (rec. 4/2012), que además, considera la laboralidad sobre la base de que las tareas se realizan sin supervisión y con ausencia de la figura del tutor.

d) Indicios de laboralidad en relación con la beca

Los indicios de laboralidad pueden darse tanto en prácticas que tengan algún tipo de beca o contraprestación económica, cualquiera que sea su denominación, como en aquellos casos en que no exista dicha contraprestación.

Así, en el primero de los casos, esto es, cuando nos encontramos con prácticas no laborales con beca, esto es, cualquier tipo de asignación económica, la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que la beca no puede ser una contraprestación por la actividad que se presta (STS 7/7/1998), ya que la esencia de la beca de formación es conceder una ayuda económica de cualquier tipo al becario para hacer posible una formación adecuada al título que pretende o que ya se ostenta, de tal modo que “el importe de la beca no constituye una retribución de servicios prestados (STS 22/11/2005).

En tales casos de prácticas con beca, hay indicios de laboralidad cuando la empresa espera recibir beneficio a cambio de la beca o ayuda económica, especialmente si la cantidad percibida es elevada, y está, por tanto, más próxima al salario y deja de ser una mera “ayuda económica”. Tal es el caso apreciado en Sentencia de Juzgado de Valencia de 9/3/2015, arriba referida, que considera relación laboral el caso de becarios que percibían beca de 1000 euros mensuales brutos por una jornada de 30 horas semanales en el caso de falsos becarios que realizan funciones de maestros.

Por otra parte, en caso de prácticas sin beca, hay que tener en cuenta que la ausencia de beca no implica de por sí, necesariamente, ausencia de laboralidad. En tales casos, lo determinante será que, en los supuestos en los que el alumno realiza un trabajo productivo, que se incorpora al patrimonio de la empresa, dentro de su ámbito de organización y dirección, la retribución se debe considerar, en tales casos, como un elemento esencial de la relación laboral, y, por tanto, un derecho indisponible, de acuerdo con lo previsto en el art. 3.5 del Estatuto de los Trabajadores.

Así lo tiene sentado el TS, entre otras, en STS 5/6/1990, según la cual “*no resulta válida una renuncia a la retribución de servicios prestados en régimen laboral (...) dado*

que el salario constituye elemento esencial del contrato que genera dicha relación, siendo además, tal eventual renuncia nula de pleno derecho, en tanto que contraria a normas imperativas”.

Aplicando dicha doctrina, la STSJ de Las Palmas de Gran Canaria de 30/7/2010 (rec. 267/2010), señala que *“la actora así pues realiza un trabajo que aprovecha directamente a la Academia, que es la que a través de su presentación, solicita y obtiene de la Gestora una subvención para la impartición de los cursos formativos, y la actora lo hace siguiendo las directrices y bajo control de la Academia, con sujeción a lo pautado por la coordinadora pedagógica. Las notas de ajeneidad y dependencia, que caracterizan la relación laboral están presentes. La falta de remuneración no significa que la actora no tenga derecho a ella por lo que no incide en la caracterización de la relación”.*

3.2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Medidas a adoptar

En el apartado anterior hemos visto cómo, en algunos casos, la apariencia de no laboralidad es tan sólo eso, mera apariencia, y que puede esconder una verdadera relación laboral, con sus notas características de dependencia, ajeneidad, retribución y voluntariedad.

Teniendo en cuenta estas premisas, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el cumplimiento de los fines que le son propios, no será otra que dilucidar si se dan o no las notas características de la laboralidad, esto es, si nos encontramos ante unas falsas prácticas, que impliquen una relación laboral encubierta.

En su ordinaria labor investigadora, la Inspección de Trabajo, al controlar el cumplimiento de las exigencias de orden social, por lo que se refiere a las prácticas no laborales, habrá de investigar, ya sea por actividad rogada o planificada, si hay indicios o no de laboralidad. Tal investigación se llevará a cabo con los medios propios de actuación de la Inspección de Trabajo, mediante visita, comparecencia, examen documental, consulta de base de datos, etc.

En caso de que se compruebe que la práctica formativa encubre una relación laboral, sobre la base de los indicios de los Tribunales arriba recogidos, se concluirá que la misma se ha ejecutado en fraude de ley, lo que dará lugar a la nulidad de la práctica formativa. La concurrencia de los requisitos de laboralidad en la prestación de servicios, comprobados por el actuante, determinan la aplicación del sistema de presunciones previsto en el art. 8 del Estatuto de los Trabajadores, presumiéndose la existencia de contrato de trabajo celebrado por tiempo indefinido y a jornada completa, salvo prueba en contrario que acredite su naturaleza temporal o el carácter a tiempo parcial de los servicios prestados.

En tales casos, procederá, en su caso, adoptar las siguientes medidas, de acuerdo con lo previsto en el art. 22 de la Ley 23/2015, de 21 de julio (BOE del 22), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

- Baja de oficio en el período de alta como personal no laboral en formación, en aquellos supuestos en los que, en virtud de lo dispuesto en el RD 1493/2011, la persona trabajadora (falsa becaria) haya figurado en alta como asimilado a trabajador por cuenta del RGSS durante el período de la práctica. Así, se procederá a la baja de oficio en el código de cuenta de cotización específico para programas de formación desde el inicio de la falsa práctica. En su caso, así mismo, se remitirá oficio a la Tesorería General de la Seguridad Social para que, en base a la comprobación de la existencia de relación laboral encubierta de la persona trabajadora en el período de beca, no se proceda a la devolución de las cotizaciones indebidamente abonadas por parte de la entidad financiera, por considerarse que se trata de ingreso malicioso (art. 44 tercer párrafo del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. de 11 de junio, BOE del 25, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).
- Alta de oficio como trabajador por cuenta ajena, en el código de cuenta de cotización ordinario de la empresa en la que presta servicios la persona trabajadora, con fecha real de alta la del inicio de la práctica, según documentación comprobada, por tiempo indefinido a jornada completa, salvo prueba en contrario que acredite su naturaleza temporal o el carácter a tiempo parcial de los servicios.
- Se extenderá Acta de Infracción grave por falta de alta, de acuerdo con lo previsto en el art. 22.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.
- Se extenderá igualmente Acta de Liquidación, coordinada con el Acta de Infracción grave por falta de alta, por las cuotas no abonadas desde el inicio de la relación laboral encubierta.
- Si se tratara de una persona trabajadora extranjera, que no tuviera autorización administrativa para trabajar, habría que estar a si tiene o no permiso de residencia, para proponer en su caso Acta de Infracción por la infracción muy grave de extranjería, prevista en el art. 54.1.d) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En los casos en que la persona trabajadora tenga permiso de residencia -lo habitual, dado que está en prácticas no laborales, y tendrá al menos permiso de residencia para estudios-, procederá, si no tiene autorización de trabajo por cuenta ajena, la infracción muy grave del art. 37.1 LISOS.

Además, será preciso tener en cuenta la posible existencia de programas que impliquen financiación con fondos públicos, en los que se podrán advertir infracciones en materia de empleo. En tales casos habrá que realizar también actuación inspectora respecto de la entidad formativa, y tener en cuenta las posibles infracciones que haya

podido cometer ésta. Si bien, dada la especialidad de tales situaciones, las dejamos extramuros del presente estudio, para no desviar la atención de nuestro propósito, que no es otro que incidir en la actuación de la Inspección de Trabajo en materia de becarios.

4. Bibliografía

- GARCÍA MURCIA, J.: “La Inspección de Trabajo en España: Unos cuantos trazos sobre su evolución histórica”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 128, Madrid, 2017.
- GARCÍA MURCIA, J. (Dir.), *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*, Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2016.
- ILLUECA BALLESTER, H.: “La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social”, en *Revista de Derecho la Seguridad Social*, en *Revista de Derecho la Seguridad Social*, Laborum, núm. 27, 2021.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 128, 2015.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “La precarización del personal investigador en formación de nuevo en el ojo del huracán: anomalías en la “codificación” de los contratos predoctorales”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 5, 2017.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “¿Indemnización o retroceso? La saga continúa: un nuevo paso atrás en la regulación del personal investigador predoctoral”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10, 2020.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La celebración del contrato de trabajo”, en *Derecho del trabajo*, MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., A Coruña, Netlibro, 2006.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.): *La Europa de los Derechos*, Ed. Comares, Granada, 2012.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.): *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada, Comares, 2014.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L., (Dirs.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y CASALE, D. (Dirs.): *A treinta años de la adopción del convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración de Trabajo. Un diálogo entre Europa y América latina*, Granada, Comares, 2010.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes «versus» retraso en la edad de jubilación de los mayores”, en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS /AEISS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Ed. Trotta, Valladolid, 1999.
- MONTOYA MELGAR, A.: “El ámbito personal del Derecho del Trabajo: tendencias actuales”, en *Revista Aranzadi Social*, núm. 3, 2006.
- MONTOYA MELGAR, A.: “El contrato de trabajo en prácticas”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 4, 1998.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, M.M.: “Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de becarios”, en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS /AEISS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2022.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Los contratos formativos como instrumentos de política de empleo juvenil: Análisis y propuestas”, en VV. AA.: *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS /AEISS*, ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2022.

CAPÍTULO 8. JÓVENES Y ECONOMÍA SUMERGIDA E IRREGULAR EN ITALIA: CRITICIDAD Y NUEVAS PERSPECTIVAS EN EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL TRABAJO NO DECLARADO

EMILIA D'AVINO

Universidad Parthenope de Napoles

 <https://orcid.org/0000-0001-5934-149X>

Sumario: 1. Una delimitación de los conceptos de trabajo no declarado e irregular de los jóvenes; 2. Las irregularidades en el mercado 4.0: criticidad en la normativa de los trabajos ocasionales; 3. Los jóvenes entre las prioridades del plan nacional de lucha contra el trabajo no declarado; 4. Las últimas medidas legislativas como oportunidad de combatir la falsa práctica. La importancia del poder de inspección; 5. El área de no trabajo con finalidades sociales: el falso voluntariado. Terreno aún fértil; 6. Luces y sombras persistentes; 7. Bibliografía.

1. Una delimitación de los conceptos de trabajo no declarado e irregular de los jóvenes

Existen numerosas distorsiones en las que pueden encontrarse los jóvenes en el momento de transición del mundo de la educación al mundo laboral¹. Vivimos en una época en la que el trabajo irregular ya no es sólo el que no se declara, sino también el que se declara falsamente en un mercado físicamente tangible y, además, el que corre el riesgo de desarrollarse irregularmente en los nuevos escenarios virtuales, aún no regulados. En efecto, el mercado global y sobre todo el mercado digital han introducido mecanismos inéditos que insinúan nuevas formas de irregularidad en la periferia del trabajo no declarado, arriesgando igualmente a bajar las defensas de los trabajadores. En este contexto, la creciente incomunicación entre las instituciones de formación y las empresas se traduce cada vez más en la formalización de propuestas de empleo dirigidas a jóvenes en las llamadas áreas grises del mercado, como las prácticas,

¹ Sobre los datos del mercado laboral de los jóvenes v. Report Giovani 2024: il bilancio di una generazione, EURES per il Consiglio Nazionale dei Giovani e l'Agenzia Italiana per la Gioventù, <https://agenziagioventu.gov.it/giovani-2024-il-bilancio-di-una-generazione-pubblicato-il-rapporto-eures-per-il-consiglio-nazionale-dei-giovani-e-lagenzia-italiana-per-la-gioventu/>

el trabajo intermitente, el trabajo no declarado y el trabajo pobre². Las zonas grises del trabajo sin mercado interceptadas son las que se refieren a actividades realizadas en el marco de prácticas, experiencias de trabajo voluntario y los llamados trabajos ocasionales. La participación en estas actividades puede representar sin duda una oportunidad para salir de la marginación social y empezar a construir una red social y una identidad profesional, pero el riesgo de irregularidad es muy elevado. No hay que subestimar, además, la cuestión de la cooptimización del trabajo en las plataformas digitales³. Aún más, los perfiles más cualificados están sometidos a una fragilización crónica, que surge, por ejemplo en el autoempleo profesional, donde se produce una reducción generalizada de las tarifas y que induce a los individuos a sobreexponerse y a aumentar el número de clientes atendidos, asumiendo al mismo tiempo el riesgo de registrar una falta de ingresos en términos de renta proporcionales al trabajo realizado.

En una perspectiva aún más amplia, las transiciones que afectan a los jóvenes son cada vez menos estandarizadas y lineales⁴: no de un empleo a otro o de la inactividad/desempleo al trabajo, sino más bien de actividades dentro del mercado laboral a actividades fuera del mercado, de un empleo a otro, de un empleo a un periodo de trabajo no declarado, de un empleo no declarado a unas prácticas, etc. Por eso se la denomina teoría de los mercados transitorios del trabajo⁵. Por esta expresión se entiende, en particular una nueva concepción del mercado de trabajo como sistema social abierto y del propio trabajo como una categoría que intercepta diferentes posibles estatus y condiciones. De hecho, las transiciones se producen de un empleo a otro, de un estatuto contractual a otro, pero también de la situación contractual a otra, sino también del sistema educativo al mercado laboral (y viceversa), del mercado laboral a la vida privada (y viceversa), ya sea por motivos de salud o de conciliación de la vida laboral y familiar. Así pues, los mercados laborales de transición se prestan como un nuevo prisma a través del cual leer el mercado laboral, cuy unidad de medida, el

² Sobre este tema v. D'AVINO, E.: *Emersione e tutele del lavoro irregolare*, Nápoles, Satura Editrice, 2018 y la bibliografía citada. Más reciente, entre otras, ESPOSITO, M., FILÌ, V. y MCBRITTON, M. (Dirs.): "Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare", en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023, p. 315; GAROFALO, D.: "Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro", en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 2022; BATTISTA, L.: *Il lavoro sommerso e l'autorità Europea del Lavoro*, Bari, Cacucci, 2022, y la bibliografía citada.

³ Sobre este tema véase el capítulo de ELMO, M.G., en este libro y la bibliografía citada.

⁴ Se ve CASANO, L. y SEGHEZZI, F. (Dirs.): *I giovani tra mercato e non mercato*, Fondazione Unipolis, Fondazione Adapt, 2022, citando SCHMID, G.: "Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro", en *Diritto delle Relazioni Industriali*, núm. 1, 2011, pp. 1-36; SCHMID, G.: "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy", *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper*, 1998, pp. 98-206. En el ámbito más amplio, Orientale CAPUTO, G. y CORRADINI, S.: "Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche", en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023, p. 333. Sobre el empleo de los jóvenes, entre otras, DELL'ARINCA, C. y TREU, T. (Dirs.): *Giovani senza futuro?*, Bologna, il Mulino, 2012; ILO, *Global Employment Trends for Youth 2020. Technology and the future of jobs*, International Labour Office, 2020.

⁵ CASANO, L.: "La riforma del mercato del lavoro nel contesto della «nuova geografia del lavoro»", en *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2017, p. 641.

criterio, ya no es el puesto de trabajo, central en la perspectiva de la flexiguridad, sino el estatus profesional.

Por este motivo y teniendo en cuenta la nueva estructura del mercado laboral, trazar los límites conceptuales del trabajo juvenil irregular no es tarea fácil. A nivel general, es bien sabido que la definición en la que se basa el concepto tradicional de trabajo irregular, o de manera más circunscrita de trabajo ilegal o no declarado, es la introducida a nivel europeo, que se refiere al incumplimiento de la obligación de declarar la relación laboral⁶. De hecho, como se reitera en la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea de cooperación reforzada para prevenir y desalentar el trabajo no declarado⁷, el trabajo no declarado se refiere a «cualquier actividad remunerada que sea legal en sí misma pero que no se declare a las autoridades públicas, teniendo en cuenta la diversidad de ordenamientos jurídicos de los Estados miembros»⁸. Se ha discutido mucho sobre la perspectiva adoptada, a veces considerándola minimalista⁹, porque si se vincula al momento de la declaración, se corre el riesgo de incluir en el fenómeno sólo a los trabajadores que están totalmente ocultos, excluyendo así a los trabajadores no declarados que quizá sólo lo estén parcialmente o falsamente. Sin embargo, es necesario ir más allá del problema meramente definitorio porque, es precisamente la referencia a la declaración (incluso en su forma parcial o no conforme) como signifiicante jurídico común a los diversos supuestos reconducibles al trabajo no declarado lo que permite superar las críticas, destacando, por otra parte, el alcance inclusivo, en la noción de trabajo no declarado, de las formas vecinas, imputables a la declaración, vista, precisamente, como elemento jurídico pregnante, negado, parcialmente afirmado o mistificador del caso concreto¹⁰. Por tanto, tanto el incumplimiento de las obligaciones de autodeclaración a efectos fiscales y de seguridad social de los trabajadores autónomos - cualquiera que sea la actividad remunerada - puede incluirse en el fenómeno, como las hipótesis de

⁶ Sobre el tema v. CIUCCIOVINO, S.: “Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023, p. 351 y la bibliografía citada.

⁷ Decisión (UE) 2016/344. Cfr. Anche COM(2014) 221 final.

⁸ V. COM(98)-219; *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States*, 1999/C 125/01; COM(2007) 628; Dir. 2009/52/CE; COM(2014) 221 y Decisión 2016/344. BELLAVISTA, A.: *Il lavoro sommerso*, Turin, Giappichelli, 2002; ALES, E.: “Undeclared Work: An Activity-based Legal Typology”, en *European Labour Law Journal*, núm. 2, 2014, p. 157; BARBIERI, M.: “L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza comunitaria”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 2010, p. 89; NUNIN, R.: “Il contrasto al lavoro sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro”, en *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*. CARINCI, F. y PIZZOFRERATO, A. (Dirs.), *Diritto del lavoro, Commentario*, IX, Turin, Giappichelli, 2010, pp. 223 ss.; VISCOMI, A.: “Lavoro e legalità: “settori a rischio” o “rischio di settore”? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione”, en *Rivista Giuridica del Lavoro*, núm. 3, 2015, pp. 603 ss.

⁹ VISCOMI, A.: “Profili giuridici del lavoro sommerso”, en *Diritto del Mercato del Lavoro*, núm. 2, 2000, pp. 379 ss.

¹⁰ ALES, E.: “Del lavoro sommerso o, meglio, «non dichiarato»: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di «attività remunerata»”, en *Diritti Lavori Mercati*, núm. 1, 2014, p. 13. V. COM (2014) 221, par. 6.

los llamados falsos autónomos. De hecho, incluso en el contexto europeo, la Decisión (UE) 2016/344 fue más allá del hecho meramente nominalista y formalista de la no declaración de la relación laboral, destacando y equiparando el problema del trabajo no declarado con el del falso autoempleo. Por otro lado, esta es una interpretación que también se ha adoptado a nivel europeo. La recientemente aprobada directiva comunitaria del Parlamento Europeo relativa a la mejora de las condiciones de trabajo en el trabajo a través de plataformas digitales¹¹ establece expresamente que el abuso de la condición de trabajador autónomo ya sea a nivel nacional o en situaciones transfronterizas, constituye una forma de trabajo falsamente declarado, que a menudo se asocia con el trabajo no declarado. El trabajo autónomo ficticio se produce cuando una persona es declarada como trabajador autónomo a pesar de que cumple las condiciones que caracterizan una relación laboral. Esta falsa declaración suele utilizarse para eludir determinadas obligaciones fiscales y para crear una ventaja competitiva sobre las empresas que respetan la ley. Al interpretar el trabajo irregular de esta manera, se hace posible corroborar y relanzar la idea del “*floor of rights*”, que debería reconocerse en todos los casos de actividad remunerada; así, aunque sólo sea por eso, se reduce el atractivo del trabajo no declarado¹². Visto desde esta perspectiva, el verdadero núcleo duro de las irregularidades se identifica sobre el supuesto compartido de que el conjunto de normas jurídicas de acceso al mercado de trabajo y de constitución de la relación laboral marca una serie de principios básicos de legalidad, cuya violación trae consigo, en cadena, todas las demás transgresiones, que sustancian el fenómeno económico socialmente más alarmante¹³. Y es precisamente la declaración entendida, desde un punto de vista sustantivo, como un momento de acceso a los principios básicos de legalidad lo que nos permite captar hasta qué punto el trabajo irregular representa “*the single most important hazardous form of non-standard work*”¹⁴ o, mejor aún, la “forma más insidiosa de mala calidad”¹⁵ y de trabajo no digno. Al evitar las disposiciones formales¹⁶, de hecho, se minan los pilares del trabajo digno porque se asocia a condiciones de precariedad e inseguridad social capaces de producir, además de laceraciones en el sistema de seguridad social, conflictos entre los propios trabajadores a los que se niega el acceso a la identidad colectiva que se asocia al estatus social del

¹¹ COM(2021)0762 - C9-0454/2021 - 2021/0414(COD).

¹² ALES, E.: *Del lavoro sommerso o, meglio, “non dichiarato”...*, cit., p. 23.

¹³ ESPOSITO, M.: “Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici”, en *Discussion Paper, Crisei Uniparthenope*, núm. 2, 2012, p. 2.

¹⁴ QUINLAN, M.: “The effects of non-standard forms of employment on worker health and safety”, *Conditions of Work and Employment Series*, núm. 67, 2015.

¹⁵ ALES, E.: “Il lavoro precario quale fattore di esclusione sociale ovvero del lavoro di scarsa qualità”, *amministrazione in cammino*, 2011, p. 7.

¹⁶ En esta perspectiva v. *International Labour Conference 90th Session, Report VI, “Decent work and the informal economy”*, 2002, y *Risoluzione 204/2015; The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality*, International Labour Office, Employment Policy Department - Geneva ILO 2013. V. J. L. Daza, *Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration*, International Labour Office - Geneva June 2005, p. 22.

trabajo regular¹⁷. De hecho, salvo en los casos fraudulentos en los que el trabajador ya es beneficiario de prestaciones sociales - y en tal caso, más que de explotación, se puede hablar de un acuerdo entre empleador y trabajador, que se beneficia de ello - el trabajo no declarado excluye a los trabajadores del «paquete» de derechos sociales básicos, de obligaciones mínimas, del que debería disfrutar cualquier individuo, como garantía de los niveles mínimos esenciales garantizados por los tratados sobre derechos humanos fundamentales¹⁸.

2. Las irregularidades en el mercado 4.0: criticidad en la normativa de los trabajos ocasionales

Para complicar el panorama, los inéditos escenarios del mercado laboral 4.0 hacen aún más actual la cuestión de la elusión de la legislación laboral para los jóvenes¹⁹. De hecho, las plataformas digitales, o quienes hacen uso de ellas, pueden incurrir fácilmente en comportamientos fraudulentos, oportunistas y de competencia desleal. En primer lugar, como ya es bien sabido, las plataformas bien se prestan a ser meros lugares de encuentro entre oferta y demanda de mano de obra, así como agencias intermediarias o como comitentes y empleadores²⁰. En este ámbito hay una ausencia casi total (sobre todo para las dinámicas entre iguales) de cargas jurídico-económicas y, en consecuencia, las relaciones laborales pueden disfrazarse fácilmente mediante dinámicas contractuales de naturaleza puramente comercial y de derecho civil. En consecuencia, pueden acechar áreas de «irresponsabilidad» e irregularidades, derivadas también de la declaración de actividades de naturaleza distinta a las realmente realizadas. Se piensa en el falso trabajo ocasional (en el sentido más amplio, independientemente de la calificación de la naturaleza subordinada o no subordinada), en el falso autoempleo, o en todas aquellas hipótesis de trabajo gris, que entre dudas y silencios del legislador, encuentran interminables praderas que conquistar, en detrimento de los trabajadores.

De cada manera, se puede hablar pacíficamente de trabajos irregulares en todas estas formas y cabe destacar que, fuera del art. 2 d.lgs. 81/2015²¹, que ha proporcionado una presunción de laboralidad en caso de hetero-organización el legislador para garantizar derechos mínimos, ha introducido obligaciones de información tanto para el trabajo autónomo ocasional como para los empleos intermediados por plataformas

¹⁷ V. SALA CHIRI, M., (Dir.), *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Napoles, Jovene, 2014; KIESELBACH, T., VAN HEERINGEN, K., LEMKOW, L., SOKOU, K. y STARRING, B. (Dir.): "Living on the Edge-An empirical analysis on long term youth unemployment and social exclusion in Europe", *Psychology of social inequality*, Vol. 11, 2001.

¹⁸ Oil, *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the informal economy: Enabling Transition to Formalization, Geneva 27- 29 November 2007, p. 54.

¹⁹ Sobre este tema v. ELMO, M.G., en este libro y la bibliografía citada.

²⁰ V. CARUSO, B.: "I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale", *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, núm. 146, 2018.

²¹ No es este el lugar para profundizar esta temática. Se ve Elmo, en este libro.

digitales (interviniendo en el artículo 9-bis, el Decreto-Ley n° 510/1996 (convertido por la Ley n° 608/1996).

En este último caso, el legislador ha querido perseguir un objetivo de control del empleo irregular, evitando, al mismo tiempo, cargas organizativas excesivas en un sector que se basa precisamente en el trabajo justo a tiempo. En este sentido, por tanto, la intervención reguladora sigue una perspectiva opuesta a la adoptada para las modalidades “tradicionales” de trabajo ocasional. De hecho, el trabajo ocasional, en su forma “tradicional” (es a decir, sin la intermediación de la plataformas) se puede desarrollar a través de lo llamados contratos de “Presto” y “Libretto Famiglia” y que han sido regulados por el artículo 54-bis del Decreto Legislativo n.º 50, de 24 de abril de 2017. Esta última norma ha proporcionado limitaciones procedimentales relativas tanto a la fase genética como a la ejecutiva de la relación laboral ocasional sin intermediación de las plataformas. Estas restricciones, aunque creadas para proteger a los trabajadores, limitan significativamente la autonomía individual y crean el efecto -indeseable y contrario- del dumping social. Contra, las plataformas por sus características, son efectivamente el lugar idóneo para realizar esos ‘trabajillos’ a los que el legislador respondió inicialmente con “voucher” y, más tarde, con estos “Libretti Famiglia” o contratos de trabajo ocasionales²². Es precisamente la inteligencia artificial la que, en el «competitivo» mercado de trabajo digital, facilita tanto un rápido encuentro entre la oferta y la demanda, debido a la flexibilidad en la elección del tipo de contrato, a la libertad en la determinación de la remuneración a pagar y, por último, al pago inmediato.

Esta yuxtaposición entre «burocratización» y «desburocratización» genera en realidad un alto riesgo de elusión de la normativa. Más aún si se tiene en cuenta que no existe conexión alguna entre las distintas disciplinas sobre el trabajo «ocasional» definido (genéricamente), ya sea autónomo o subordinado. De hecho, lo que complica las cosas es precisamente la incertidumbre relacionada con el concepto de ocasionalidad, en sus múltiples implicaciones y su «escasa capacidad selectiva a efectos laborales». En esencia, dado que los límites del marco jurídico de la relación ocasional son muy difusos, como se desprende también de la descripción de las condiciones de las plataformas, las actividades desarrolladas podrían ser concretamente imputables tanto al art. 54-bis como a las obligaciones del trabajo autónomo ocasional y, más aún, del trabajo intermediado por plataformas digitales. En otras palabras, ofrecen nuevas formas de realizar el tradicional trabajo ocasional, que podríamos definir como especiales por caracterizarse por la intermediación de plataformas digitales²³.

Por esta razón, la legislación proporcionada para los trabajos ocasionales tradicionales «no se sostiene» frente a esta economía inteligente, que consigue garantizar la plena autonomía individual en la forma y en el fondo. Esto explica también por qué,

²² Sobre el tema v., por último, CORDELLA, C. (Dir.): *Occasionalità e problemi di lavoro. Politiche del diritto e modelli comparati*, Napoles, Editoriale Scientifica, 2023 y la bibliografía citada.

²³ D'AVINO, E.: “La tenuta della «burocratizzazione» digitale di Presto e Libretti famiglia”, *cit.*, y toda la bibliografía citada.

en los últimos años, se están popularizando cada vez más las aplicaciones que permiten poner en relación la oferta y la demanda de actividades -típica y potencialmente ocasionales- como las que se remontan fácilmente a lo llamado Libretto Famiglia: pensemos en el trabajo doméstico, el cuidado de niños a domicilio o la enseñanza privada.

El esquema privilegiado (al menos formalmente) es el de las plataforma que solo un mero lugar de encuentro entre la oferta y la demanda de servicios domésticos o asistenciales. En estas hipótesis, existen dos relaciones distintas, independientes entre sí: una, entre el usuario y la plataforma; la otra, entre el comitente/empleador (según las modalidades concretas de la relación) y el trabajador. La plataforma, en estas hipótesis, ofrece un servicio para la reserva del servicio y, tras su prestación, el proveedor tendrá un derecho frente al usuario para el pago de la remuneración.

Otro ejemplo son las plataformas que permiten a los usuarios acceder a una base de datos con información sobre padres y niñeras y, previo pago a través del sitio, ponerse en contacto con otros usuarios para concertar servicios de cuidado de niños. La finalidad del servicio es (repetimos, formalmente) exclusivamente conectar la oferta y la demanda de servicios de cuidado de niños. De acuerdo con los términos y condiciones de estas plataformas, existe plena autonomía individual en la celebración del contrato, siendo responsabilidad del usuario realizar una selección, concertar reuniones y llegar a acuerdos (incluidos los acuerdos financieros) sobre la base de sus deseos personales y criterios de evaluación. La plataforma, por tanto, tampoco interviene en estos casos en el contrato celebrado entre los usuarios ni en los compromisos y/o acuerdos derivados del propio contrato. Es evidente que este discurso se inscribe en escenarios mucho más amplios, que exigen una investigación sobre el papel efectivamente desempeñado por las plataformas (en cualquier caso, limítrofe con la administración laboral) y la calificación real de las prestaciones laborales, que en términos abstractos son posibles tanto subordinadas como autónomas. No cabe duda de que la correcta calificación de las relaciones establecidas es importante tanto desde un punto de vista sustancial, para la aplicación de las protecciones adecuadas, como desde un punto de vista procesal. En un sentido más amplio, por lo tanto, a la luz del marco jurídico procesal, el artículo 54-bis d.l. 50/2017, a pesar de que se trata de la versión actualizada de un reglamento destinado a luchar contra el trabajo no declarado, no resulta adecuado para contrarrestar a los «nuevos» trabajadores pobres²⁴ que intentan «llegar a fin de mes aceptando los trabajos esporádicos que la economía gig/plataforma pone a su disposición»²⁵.

²⁴ Sobre esta finalidad PINTO, V.: “Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi”, en *Lavoro e Diritto*, núm. 4, 2015, p. 679. TREU, T.: “Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy”, *Biblioteca ‘20 Maggio’*, núm. 2, 2017. CANGEMI, V.: “Lavoro povero e non dignitoso. Il caso dei lavoratori delle piattaforme digitali”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 1, 2023, p. 36.

²⁵ GAROFALO, D.: “Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative”, in *Frammentazione organizzativa e lavoro: diritti individuali e correttivi. Atti delle giornate di studio di diritto del Lavoro*, Aidlass, 2017, p. 92.

3. Los jóvenes entre las prioridades del plan nacional de lucha contra el trabajo no declarado

Todo lo descrito hasta aquí y más en general la transición de los jóvenes al canal de la irregularidad están directamente vinculados a las dificultades relacionadas con el canal formal de búsqueda de empleo, que se concretarían en primer lugar en la baja incidencia de la actividad de los centros de empleo. Esto expone a los jóvenes al riesgo del trabajo no declarado, especialmente en aquellas zonas donde el tejido productivo ya es débil²⁶. Más expuestos a la irregularidad contractual son aquellos jóvenes que no disponen de medios para continuar sus estudios más allá de la diplomatura y que optan por entrar inmediatamente al mundo laboral, por necesidad económica, o porque están motivados por el deseo de no abandonar su país de origen. Para estos jóvenes, las puertas del trabajo no declarado están abierta, sobre todo en la economía local, como en los sectores de la restauración o el turismo. Por esta razón el PNRR y el Plan Nacional para la emersión del Trabajo No Declarado 2022-2025 preste atención a esta cuestión. La obligación de proteger y desarrollar a los jóvenes figura entre las prioridades. Sin perjuicio de otras medidas tradicionalmente adoptadas para luchar contra el trabajo irregular²⁷, en el reto de prevenir eficazmente el trabajo no declarado está regulada una intersección entre GOL²⁸ y PNRR, dirigida a los destinatarios más expuestos al trabajo no declarado. Se trata de aquellos que no tienen la obligación de ponerse en contacto con los servicios, que son más difíciles de alcanzar y, por lo tanto, corren un mayor riesgo de trabajo no declarado, para los que son apropiados enfoques específicos: los jóvenes y las mujeres y aquellos que están más alejados del mercado laboral, como los desempleados de larga duración y las personas vulnerables y frágiles (que no son beneficiarios de GOL, sino objetivos del Plan Nacional Juventud, Mujer y Trabajo). Por lo tanto, se pretende orientar las políticas también hacia acciones destinadas a modernizar los servicios de empleo, con acciones del sistema que apoyen las políticas de emergencia en materia de métodos, información y herramientas de formación, como la puesta a disposición de las siguientes medidas. Estas actividades se realizan también en conexión con lo ya previsto en el Plan Nacional de “Caporalato”. El Plan Nacional reconoce que el papel de las políticas activas de empleo y, por tanto, de las Oficinas de Empleo, está estrechamente relacionado al objetivo de mejorar el acceso de las personas, incluidas las más frágiles, al empleo regular. El eje de la reforma de las políticas activas va a ser el Programa para la Empleabilidad Garantizada de los Trabajadores (GOL, financiado por el mismo PNRR, al que acompaña, con los mismos objetivos pero en complementariedad respecto a los beneficiarios, el Plan Nacional para la Juventud, la Mujer y el Trabajo, que remite a la programación del FSE+). Por esta

²⁶ Se ve CASANO, L., SEGHEZZI, F., *cit.*.

²⁷ Entre otras, ESPOSITO, M. (Dir.): *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Turín, Giappichelli, 2017. PICCO, G.: “Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023, p. 366 y la bibliografía citada. Sobre la eficacia de las medidas italianas BOSCO, I. y CAPASSO, S.: “Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023, p. 321.

²⁸ Sobre el que se v. ESPOSITO, M., en este libro.

razón, el Plan Nacional está estrechamente vinculado al proceso de reforma del sistema de políticas activas de empleo, que tiene por objeto reforzar los Centros de Empleo y, por ende, los servicios de intermediación entre la oferta y la demanda. Los principios generales de la acción a los que se hace referencia son la centralidad de los niveles esenciales de actuación en el ámbito de las políticas activas de empleo, la integración entre políticas activas y formación, la activación de redes territoriales de servicios, la personalización de las intervenciones, frente a una considerable heterogeneidad de los demandantes de empleo en la distancia al mercado laboral. Dentro del programa GOL, la identificación del itinerario de inserción laboral más adecuado se basa en un proceso de evaluación en profundidad de las necesidades del usuario. De forma aún más específica, las líneas de actuación pretenden reforzar la formación de los trabajadores de los centros de empleo, con una atención especial a las acciones de protección de los trabajadores vulnerables, incluidos los jóvenes. Para aquellos Centros de Empleo que se hayan beneficiado de la formación específica de sus operadores, o que cuenten, entre su personal, con profesionales ya formados en materia de trabajo no declarado, se prevé poner en marcha acciones experimentales dirigidas a sectores y objetivos específicos. Cada región podrá optar por participar en la experimentación identificando los Centros de empleo más adecuados donde iniciar las actividades. El objetivo general de dicha experimentación es superar la informalidad generalizada de la adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra y proponer vías virtuosas que ayuden a la difusión de comportamientos responsables y transparentes en el establecimiento de las relaciones laborales. Se trata también de poner en práctica la intermediación de los servicios públicos y privados de empleo en los sectores con mayor riesgo de trabajo no declarado, como la construcción, el servicio doméstico y los servicios de asistencia. Las experiencias que puedan conducir a resultados virtuosos se introducirán posteriormente en el sistema. Los destinatarios de las acciones podrán ser los mismos usuarios de las Oficinas de Empleo y de otros servicios de políticas activas en la zona de referencia. Está previsto dirigirse a jóvenes que se enfrentan por primera vez al mercado laboral. Hay que tener en cuenta que estas medidas van acompañadas de incentivos indirectos a la emersión de la irregularidad: por ejemplo, el llamado “Decreto Coesione” (es a decir el d.l. 7 de mayo 2024, n. 60) ha proporcionado exenciones de cotización para la contratación de jóvenes menores de 35 años que nunca han trabajado²⁹. Esto, para hacer crecer el «buen» empleo: es a decir, el empleo de calidad.

4. Las últimas medidas legislativas como oportunidad de combatir la falsa practica. La importancia del poder de inspección

El intento del legislador de hacer hincapié en las medidas indirectas y las políticas activas para reforzar la integración de los jóvenes que nunca han trabajado es digno de elogio, porque es precisamente en las dificultades iniciales de integración donde pueden acechar las principales formas de irregularidad. Basta pensar en el uso fraudulento

²⁹ En la perspectiva represiva y de contraste al trabajo irregular se ve d.l. 19/2024.

de los periodos de prácticas. La práctica³⁰ es señalada unánimemente como un canal privilegiado de acceso al mundo laboral por parte de la cohorte de jóvenes porque permite la transición del sistema educativo al mundo laboral³¹. Muchas instituciones y gobiernos ven en las prácticas la piedra angular de sus políticas de empleabilidad de los jóvenes, hasta el punto de que la Unión Europea también está intentando fomentar los periodos de prácticas de calidad: mediante una propuesta de Directiva sobre la mejora y el cumplimiento de las condiciones de trabajo de los becarios y la lucha contra las relaciones laborales regulares disfrazadas de periodos de prácticas; y una propuesta de revisión de la Recomendación del Consejo de 2014 relativa a un marco de calidad para los periodos de prácticas, a fin de abordar cuestiones de calidad e inclusión, como una remuneración justa y el acceso a la protección social³². A pesar de ello, las consecuencias nefastas de la atracción indebida de la practica dentro de los esquemas del trabajo productivo y del trabajo mal pagado ya fueron denunciadas hace un siglo³³. En la literatura se ha hecho referencia a la fase histórica actual como «la era de la práctica»³⁴, refiriéndose a las experiencias de aprendizaje incluidas en la

³⁰ V. GALEOTTO, T.: “Il tirocinio e le sue molteplici articolazioni nell'incrocio tra definizioni nazionali e regolazioni regionali”, *ADAPT*, núm. 4, 2022, https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/04/vol_2022_4_MD_Galeotto.pdf; PASCUCCI, P.: *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Turin, Giappichelli, 2008; SEGHEZZI, F.: “I dubbi sui tirocini dopo la manovra”, *Bollettino ADAPT*, núm. 1, 2022. V. también PASCUCCI, P.: “I tirocini formativi e di orientamento”, en *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero allá Legge di stabilità*, CINELLI, M. et al. (Dirs.), Turin, Giappichelli, 2013, pp. 197 ss.; Id., *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, núm. 139, 2013, p. 415 ss.

³¹ Sobre los datos de difuciones de la pratica en los 2020-2024 v. ANPAL, INAPP, Quarto rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari, 2024, <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/4212>. En el marco de la competencia Estado y Regiones en este ámbito se v. sentencia C. Constitucional 14 de Abril 2023, No. 70 que establece que la disposición estatal que limita la aplicación de los periodos de prácticas curriculares a sujetos con dificultades de inserción social, excluyendo la posibilidad de que las regiones introduzcan cualquier opción formativa diferente determina, de forma similar a lo afirmado en un caso anterior, «una invasión indebida» (sentencia nº 287 de 2012) de la competencia legislativa autonómica competencia legislativa residual en materia de «formación profesional». Sobre este tema PASCUCCI, P.: “«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 4, 2023, p. 486 y la bibliografía citada; CASIELLO, M.: “La genuinità dei tirocini extracurricolari nell'inestricabile intreccio di competenze legislative”, en *Labor*, núm. 5, 2023, p. 467.

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1489. Sobre este tema COLOMBO, M.: “Tirocinanti o lavoratori sottopagati? A proposito delle ultime indicazioni europee per la promozione di tirocini di qualità”, núm. 12, *Bollettino Adapt*, 2024, <https://www.bollettinoadapt.it/tirocinanti-o-lavoratori-sottopagati-a-proposito-delle-ultime-indicazioni-europee-per-la-promozione-di-tirocini-di-qualita>

³³ CARNELUTTI, F.: *Infortuni sul lavoro*, vol. I, Roma, Athenaeum, 1913, spec. pp. 97-98 y BARASSI, L.: “Il contratto di tirocinio”, in *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, BARASSI, L., SEL, 1915, pp. 796-803 citados por TIRABOSCHI, M.: “Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022”, *Bollettino ADAPT*, núm. 4, 2022. Entre otras, CATALANO, C., FASOLA, R., FRISONI, D., GALEOTTO, T., IACOBELLIS, G., SACCONI, M. y TIRABOSCHI, M.: “Abolire i tirocini extracurricolari”, en *Bollettino ADAPT*, núm. 43, 2021 y la bibliografía citada.

³⁴ Se ve CASANO, L., SEGHEZZI F., cit.

enseñanza superior, y se destacan los riesgos de que el empresario utilicen una mano de obra, equivalente en tareas a la ordinaria, sin celebrar un contrato de trabajo protegido por las garantías pertinentes (económicas y de otro tipo). La no celebración de un contrato de trabajo, junto con la finalidad a menudo poco clara de la experiencia en sí, sitúa la institución de la práctica en esa zona gris en la que se entrecruzan experiencias laborales intermitentes o de trabajo a tiempo parcial con jornadas especialmente cortas. A las que se añade, sin embargo, una mayor parte de horas no declaradas, a menudo en ámbitos de trabajo precario como los servicios personales o la gran distribución organizada.

Esto se debe a que las prácticas no constituyen una relación laboral³⁵ y no pueden utilizarse como sustituto de un empleo, aunque si hay la previsión legislativa de una comunicación obligatoria, que debe realizarse en el día anterior al establecimiento de las relaciones pertinentes. Por lo tanto, si se realiza de forma fraudulenta, es decir, bajo la forma de una relación laboral, el legislador ha proporcionado un sistema de sanciones penales, sin perjuicio de la posibilidad, a petición del aprendiz, de reconocer la existencia de una relación laboral.

En atención a la competencia autonómica en la materia, para constatar el carácter fraudulento de las prácticas, el inspector de trabajo deberá remitirse a la normativa autonómica vigente y a las instrucciones operativas facilitadas por la Inspección. De cada manera, para acreditar el carácter fraudulento basta comprobar que se realizó como sustitutivo de un empleo y, por tanto, como una auténtica relación laboral³⁶. Por tanto, parece claro que la activación de un aprendizaje para actividades que no requieren un período de formación o la ausencia de uno de los elementos esenciales, como el contrato de aprendizaje o el Plan Individual de Formación, así como la vulneración de los requisitos subjetivos establecidos para el aprendiz, el acogedor y el promotor, son irregularidades que comprometen por sí mismas el carácter formativo de la relación, facilitando la reconstrucción del caso en términos de relación laboral. La actividad de supervisión en esta materia se dirige principalmente a verificar la genuinidad de las relaciones de formación, dado que, en términos generales, la organización de la actividad de los aprendices - aunque orientada al aprendizaje en el puesto de trabajo - puede presentar aspectos coincidentes con los perfiles de hetero-dirección que caracterizan típicamente las relaciones laborales. Por lo tanto, es necesario que la inspección evalúe la forma global en que se desarrolla el período de prácticas, de modo que pueda considerar que la actividad del aprendiz es realmente funcional al aprendizaje y no más bien a la realización de un mero servicio laboral. Es evidente, por tanto, que la principal herramienta para luchar contra la elusión de las normas en este ámbito es precisamente la inspección en el lugar de trabajo, que siempre ha sido una de las piedras angulares de las políticas de lucha contra el trabajo irregular³⁷.

³⁵ Art. 1, apartados 721-726, L. n. 234/2021.

³⁶ Se ve nota Ispettorato Nazionale del Lavoro, n. 1451 de 11 de Julio 2022. Se v. ya Circolare INL n. 8 de 18 de abril 2018.

³⁷ ESPOSITO, M. y D'AVINO, E.: "Il personale ispettivo: profili di organizzazione e di gestione", en *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Giappichelli*, ESPOSITO, M. (Dir.), Turin,

5. El área de no trabajo con finalidades sociales: el falso voluntariado. Terreno aún fértil

Existe también otro ámbito considerado por la ley como no laboral y que representa una oportunidad para la ocultación de las relaciones laborales de los jóvenes. En las últimas décadas, algunos teóricos del voluntariado han empezado a adoptar la hipótesis de que se trata de una verdadera forma de trabajo no remunerado, al mismo nivel que algunas prácticas o que el trabajo doméstico y de cuidados puramente femenino³⁸. Entre las críticas que contribuyen a estigmatizar aún hoy el voluntariado, no reconocerlo como una dignidad comparable al trabajo remunerado, contribuye sin duda el hecho de que las actividades de voluntariado son en su mayoría libremente elegidas por la persona que las emprende, y se realizan en su tiempo libre. No obstante, el término «voluntariado» puede inducir a error, ya que se refiere, en el imaginario común, a relaciones en ámbitos informales.

La dificultad de reconocer el voluntariado como una forma de compromiso digna de reconocimiento radica también en el hecho de que éste, en la mayoría de los casos, no representa una actividad productiva, sino más bien una actividad de apoyo - si no se incorpora - al sistema de trabajo asalariado³⁹. En la última reforma, proporcionada por el D. lgs. 3 Julio 2017, n. 117 ss.mm.ii., (art. 17 ss.) se estableció que la actividad del voluntario no podrá ser remunerada en modo alguno ni siquiera por el beneficiario. El voluntario sólo podrá ser reembolsado por la organización del Tercer Sector a través de la cual realiza la actividad de los gastos efectivamente realizados y documentados por la actividad realizada, dentro de los límites máximos y en las condiciones establecidas previamente por la propia organización. En todo caso, quedan prohibidos los reembolsos de gastos a tanto alzado. Esta prohibición podría ayudar a evitar pagos salariales ocultos. Desde el punto de vista laboral, la estructura de la reforma favorece ampliamente los fines anti elusivos, codificando directrices jurisprudenciales sobre técnicas de lucha contra el falso voluntariado (en relación al reembolso de gastos) y oponiéndose a las prácticas de *dumping* salarial mediante la referencia a un criterio de representatividad comparativa para la selección de los

Giappichelli editore, 2017, p. 409 y la bibliografía citada.

³⁸ Se ve CASANO, L., SEGHEZZI, F. (Dirs.), *cit.* sobre este tema OCCHINO, A.: *Volontariato, diritto e modelli organizzativi*, Milano, Vita e Pensiero, 2012.

³⁹ OVERGAARD, C.: "Rethinking Volunteering as a Form of Unpaid Work", in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 48 núm. 1, 2019, pp. 128-145. Sobre el voluntariado BANO, F.: *Il lavoro senza mercato*, Bologna, Il Mulino, 2001; BOZZI, L.: "Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici", en *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, núm. 1, 2019, pp. 19 ss.; CAMPANELLA, P.: "Gratuità e contratto di lavoro", en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 4, 2001, p. 622 ss.; CANAVESI, G.: "Rilevanza preminente dell'entità del rimborso spese quale criterio di qualificazione del rapporto di lavoro di volontariato", en *Giurisprudenza Italiana*, núm. 6, 2011, pp. 1343 ss.; DEL PUNTA, R.: "Diritto del lavoro e il Terzo settore", en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 4, 2001, p. 329; PASSALACQUA, P.: "Lavoro gratuito e Codice del Terzo settore", en *Diritti Lavori Mercati*, núm. 1, 2021, p. 101 ss.; PIZZO-FERRATO, A.: "Gratuità e lavoro subordinato", en *Lavoro e Diritto*, 1995, pp., 427 ss.; RICCOBONO, A.: *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il D.lgs. n. 117/2017*, Naples, Esi, 2020.

convenios colectivos que contengan los tratamientos a aplicar a los trabajadores del sector⁴⁰.

No obstante, el Código abre la posibilidad de que las organizaciones del Tercer Sector reembolsan los gastos no documentados previa presentación de una auto certificación por parte del voluntario, siempre que el importe no supere los 10,00 euros al día ni los 150,00 euros al mes. En este caso es necesario que el organismo social competente decida los tipos de gastos y actividades de voluntariado para los que se permite este tipo de reembolso. Esta novedad es ciertamente útil para las organizaciones más grandes, que deben gestionar un gran volumen de gastos desde el punto de vista contable. Pero en este caso existe el riesgo de abrir una brecha en el principio de gratuidad⁴¹, legitimando reembolsos ficticios, no necesariamente de un importe modesto, que podrían ocultar formas de trabajo irregulares y mal pagadas. Frente al falso voluntariado, se trata de adoptar medidas preventivas y contrarrestar la explotación de los más débiles, recurriendo a técnicas que faciliten la recalificación de la relación y el reconocimiento de las garantías de adecuación de la contraprestación denegada.

6. Luces y sombras persistentes

A la luz del amplio panorama descrito hasta ahora, se observa cómo, a pesar de los intentos del legislador, el trabajo juvenil irregular es, por desgracia, un fenómeno que cambia con los tiempos pero resistente. De hecho, siempre encuentra la manera de eludir las normas, por lo que conviene ir a la raíz del problema. Por tanto, no basta con adoptar planteamientos represivos, sino que - como hace el Plan Nacional de Lucha contra la Trata y el llamado Decreto Coesione (por ultimo, mas no es el primero) - es esencial empezar por crear un camino hacia la legalidad. Esto sólo puede hacerse garantizando una transición adecuada entre la formación y la entrada en el mercado laboral, sin crear desconfianza entre los jóvenes en el sistema. A esto hay que añadir que cada una de las instituciones sobre el trabajo ocasional, las prácticas, el voluntariado, representando una especie de disciplina atenuada de la subordinación o una alternativa a la misma, garantizan - de forma similar a las vicisitudes del trabajo autónomo - la elusión de las normas y crean por sí mismas una oportunidad para que los empresarios ocultos abusen de las reglas del sistema. Para los jóvenes, por lo tanto, lo que se necesita es una visión integrada y sistémica que reúna todos estos casos de riesgo y cree incentivos para garantizar el recurso genuino a los distintos tipos de contratos: es a decir, solo en función de las necesidades reales, haciendo posible que la sociedad actual y la sociedad del futuro sean una sociedad para los jóvenes, invirtiendo el sentido de las tendencias actuales.

⁴⁰ ZOPPOLI, L.: "Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act", WP CSDLE "Massimo D'Antona", núm. 289, 2016. RICCOBONO, A.: "Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti", en *Variazioni Temi Diritto del Lavoro*, núm. 4, 2019.

⁴¹ Sobre el que DE MEO, R.: "Volontariato e gratuità della prestazione", en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 2, 2023, p. 263.

7. Bibliografía

- ALES, E.: "Undeclared Work: An Activity-based Legal Typology", en *European Labour Law Journal*, núm. 2, 2014.
- ALES, E.: "Il lavoro precario quale fattore di esclusione sociale ovvero del lavoro di scarsa qualità", *amministrazione in cammino*, 2011.
- ALES, E.: "Del lavoro sommerso o, meglio, «non dichiarato»: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di «attività remunerata»", en *Diritti Lavori Mercati*, núm. 1, 2014.
- BANO, F.: *Il lavoro senza mercato*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- BARASSI, L.: "Il contratto di tirocinio", in *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, BARASSI, L., SEL, 1915.
- BARBIERI, M.: "L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza comunitaria", en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 2010.
- BATTISTA, L.: *Il lavoro sommerso e L'autorità Europea del Lavoro*, Bari, Cacucci, 2022.
- BELLAVISTA, A.: *Il lavoro sommerso*, Turín, Giappichelli, 2002.
- BOSCO, I. y CAPASSO, S.: "Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso", en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.
- BOZZI, L.: "Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici", en *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, núm. 1, 2019.
- CAMPANELLA, P.: "Gratuità e contratto di lavoro", en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 4, 2001.
- CANAVESI, G.: "Rilevanza preminente dell'entità del rimborso spese quale criterio di qualificazione del rapporto di lavoro di volontariato", en *Giurisprudenza Italiana*, núm. 6, 2011.
- CANGEMI, V.: "Lavoro povero e non dignitoso. Il caso dei lavoratori delle piattaforme digitali", en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 1, 2023.
- CARNELUTTI, F.: *Infortuni sul lavoro*, vol. I, Athenaeum, Roma, 1913.
- CARUSO, B.: "I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale", *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, núm. 146, 2018.
- CASANO, L.: "La riforma del mercato del lavoro nel contesto della «nuova geografia del lavoro»", en *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 3, 2017.
- CASANO, L. y SEGHEZZI, F. (Dirs.): *I giovani tra mercato e non mercato*, Fondazione Unipolis, Fondazione Adapt, 2022.

- CASIELLO, M.: “La genuinità dei tirocini extracurricolari nell’inestricabile intreccio di competenze legislative”, en *Labor*, núm. 5, 2023.
- CATALANO, C., FASOLA, R., FRISONI, D., GALEOTTO, T., IACOBELLIS, G., SACCONI, M. y TIRABOSCHI M.: “Abolire i tirocini extracurricolari”, en *Bollettino ADAPT*, núm. 43, 2021.
- CIUCCIOVINO, S.: “Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.
- COLOMBO, M.: “Tirocinanti o lavoratori sottopagati? A proposito delle ultime indicazioni europee per la promozione di tirocini di qualità”, núm. 12, *Bollettino Adapt*, 2024.
- CORDELLA, C. (Dir.): *Occasionalità e problemi di lavoro. Politiche del diritto e modelli comparati*, Naples, Editoriale Scientifica, 2023.
- D’AVINO, E.: *Emersione e tutele del lavoro irregolare*, Naples, Satura Editrice, 2018.
- D’AVINO, E.: “La tenuta della «burocratizzazione» digitale di Presto e Libretti famiglia”, en *Occasionalità e problemi di lavoro. Politiche del diritto e modelli comparati*, CORDELLA, C. (Dir.), Naples, Editoriale Scientifica, 2023.
- DAZA, L.: *Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration*, Geneva, International Labour Office, 2005.
- DEL PUNTA, R.: “Diritto del lavoro e il Terzo settore”, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 4, 2001.
- DE MEO, R.: “Volontariato e gratuità della prestazione”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 2, 2023.
- ESPOSITO, M.: “Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici”, en *Discussion Paper, Crisei Uniparthenope*, núm. 2, 2012.
- ESPOSITO, M. (Dir.): *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Turín, Giappichelli, 2017.
- ESPOSITO, M. y D’AVINO, E.: “Il personale ispettivo: profili di organizzazione e di gestione”, en *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, GIAPPICHELLI, ESPOSITO, M. (Dir.), Turín, Giappichelli editore, 2017.
- ESPOSITO, M., FILÌ, V. y MCBRITTON, M. (Dirs): “Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.
- FAIOLI, M.: “Struttura e contesto della dimensione (negativa) previdenziale nel lavoro prestato irregolarmente”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.

- GALEOTTO, T.: "Il tirocinio e le sue molteplici articolazioni nell'incrocio tra definizioni nazionali e regolazioni regionali", *ADAPT*, núm. 4, 2022. https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/04/vol_2022_4_MD_Galeotto.pdf
- GAROFALO, D.: "Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro", in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 2022.
- GAROFALO, D.: "Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative", in *Frammentazione organizzativa e lavoro: diritti individuali e correttivi. Atti delle giornate di studio di diritto del Lavoro*, Aidlass, 2017.
- KIESELBACH, T., VAN HEERINGEN, K., LEMKOW, L., SOKOU, K. y STARRING, B. (Dirs.): "Living on the Edge-An empirical analysis on long term youth unemployment and social exclusion in Europe", *Psychology of social inequality*, Vol. 11, 2001.
- NUNIN, R.: "Il contrasto al lavoro sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro", in *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*. CARINCI, F., PIZZOFERRATO, A. (Dirs.), *Diritto del lavoro, Commentario*, IX, Turin, Giappichelli, 2010.
- OCCHINO, A.: *Volontariato, diritto e modelli organizzativi*, Milano, Vita e Pensiero, 2012.
- ORIENTALE CAPUTO, G. y CORRADINI, S.: "Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche", in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.
- OVERGAARD, C.: "Rethinking Volunteering as a Form of Unpaid Work", in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 48 núm. 1, 2019.
- PASSALACQUA, P.: "Lavoro gratuito e Codice del Terzo settore", in *Diritti Lavori Mercati*, núm. 1, 2021.
- PASCUCCI, P.: *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Turin, Giappichelli, 2008.
- PASCUCCI, P.: "«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari", in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 4, 2023.
- PICCO, G.: "Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso", in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.
- PINTO, V.: "Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi", in *Lavoro e Diritto*, núm. 4, 2015.
- PIZZOFERRATO, A.: "Gratuità e lavoro subordinato", in *Lavoro e Diritto*, 1995.
- QUINLAN, M.: "The effects of non-standard forms of employment on worker health and safety", *Conditions of Work and Employment Series*, núm. 67, 2015.

- RAUSEI, P.: “Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso”, en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, núm. 3, 2023.
- RICCOBONO, A.: “Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti”, en *Variazioni Temi Diritto del Lavoro*, núm. 4, 2019.
- RICCOBONO, A.: *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il D.lgs. n. 117/2017*, Napoles, Esi, 2020.
- SALA CHIRI, M., (Dir.): *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Napoles, Jovene, 2014.
- SEGHEZZI, F.: “I dubbi sui tirocini dopo la manovra”, *Bollettino ADAPT*, núm. 1, 2022.
- TIRABOSCHI, M.: “Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022”, *Bollettino ADAPT*, núm. 4, 2022.
- DELL’ARINGA, C. y TREU, T. (DIRS.): *Giovani senza futuro?*, Bologna, il Mulino, 2012.
- SCHMID, G.: “Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro”, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, núm. 1, 2011.
- SCHMID, G.: “Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy”, *Wissenschaftszentrum Berling fur Sozialforschung Discussion Paper*, 1998.
- TREU, T.: “Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy”, *Biblioteca ‘20 Maggio’*, núm. 2, 2017.
- VISCOMI, A.: “Profili giuridici del lavoro sommerso”, en *Diritto del Mercato del Lavoro*, núm. 2, 2000.
- VISCOMI, A.: “Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione”, en *Rivista Giuridica del Lavoro*, núm. 3, 2015.
- ZOPPOLI, L.: “Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act”, *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, núm. 289, 2016.

CAPÍTULO 9. LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN PARA EL EMPLEO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

MARÍA NIEVES MORENO VIDA

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-0600-8332>

Sumario: 1. Cualificación, capacitación y competencia para el empleo; 2. La adquisición de competencias y cualificaciones transferibles como requisitos para la empleabilidad; 3. El desarrollo de las capacidades y la cualificación profesional en el contexto de la globalización, la digitalización y la inteligencia artificial; 4. La formación permanente y la recualificación profesional; 4.1. Requerimientos de las políticas de formación profesional para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad; 4.2. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las debilidades de la recualificación profesional en España; 4.3. Las acciones europeas dirigidas a la capacitación y la movilidad europea para el aprendizaje; 4.4. Las distintas modalidades de formación en el trabajo en España; 4.5. Las cuentas de aprendizaje individual y las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad; 5. Bibliografía

1. Cualificación, capacitación y competencia para el empleo

La correlación existente entre los cambios tecnológicos y la evolución de los sistemas de capacitación y formación profesional ha sido una constante histórica; también el papel central que ocupan unos y otros en el desarrollo económico y social. Sin embargo, no ha tenido el mismo nivel de reconocimiento la importancia que tiene la formación profesional para el empleo. El papel central de la formación profesional ha crecido de forma exponencial en las últimas décadas, tanto en Europa como en España.

Las fórmulas de cualificación del trabajo dependen de las fuerzas productivas de la sociedad y del estadio de la evolución técnica, que condicionan e imponen una cierta forma de adquisición de las capacidades necesarias para desempeñar las actividades que los puestos de trabajo requieren. En la época actual, con el desarrollo de la globalización, la digitalización, la robótica y la inteligencia artificial, se busca potenciar, en todo el ámbito de la Unión Europea, una revolución en materia de

capacidades para garantizar que las personas puedan prosperar en las “transiciones ecológica y digital” y potenciar las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos (“economía plateada y asistencial”) y tecnológicos. Todo ello produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la recapacitación y perfeccionamiento de los trabajadores (“*reskill*” y “*upskill*”) y la necesidad de aprovechar los talentos y la diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores jóvenes, trabajadores de más edad, migraciones...).

El Parlamento Europeo¹ ha señalado en esta línea que existen hoy importantes retos para los sistemas europeos de educación y formación profesionales que tienen que adaptarse a la rápida evolución de las transiciones digital y ecológica, los avances tecnológicos, los cambios de profesión y la transición hacia unos puestos de trabajo que requieran una mayor capacitación, las necesidades cambiantes del mercado laboral, los nuevos modelos empresariales, las nuevas formas de organización del trabajo, las tendencias demográficas y la evolución en términos de cohesión e infraestructuras. Todo ello se traduce en nuevas necesidades en materia de capacidades en el mercado laboral.

Como se ha puesto de manifiesto desde hace mucho tiempo, las fórmulas de cualificación del trabajo dependen de las fuerzas productivas de la sociedad, y dentro de ellas del estadio de la evolución técnica. Aquéllas condicionan e imponen, de algún modo, una cierta forma de adquisición de las capacidades necesarias para desempeñar las actividades que los puestos de trabajo requieren. Así pues, el desarrollo de las fuerzas productivas incide de modo determinante en los conocimientos y cualificaciones necesarias y en las modalidades de adquisición de los conocimientos profesionales.

El trabajo cualificado, en términos amplios, designa la prestación de servicios personales por cuenta ajena que incorpora, en mayor o en menor medida, alguna característica específica distinta del simple esfuerzo físico; en particular, la nota de habilidad personal que viene a integrar, a su vez, los elementos de formación, adiestramiento o experiencia y, en algunos casos, iniciativa. Y esto a diferencia del trabajo no cualificado, que supone una prestación de servicios personales por cuenta ajena que estriba, o al menos prevalece, en el simple esfuerzo manual o físico, sin requerir especiales conocimientos profesionales (sin formación o experiencia), lo que no implica que no puedan ser integrados en una categoría, precisamente la de los no cualificados².

¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)) [P9_TA(2020)0373]

² Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en AA. VV: *Contrato de trabajo y formación profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea*. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, a cargo de Rodríguez-Sañudo y Martín Valverde. MTSS, Madrid, 1987, p. 283.

Ya en la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos* (núm. 195) de 2004, la OIT precisa que el término “cualificaciones” designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial, y el término “competencias” abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico. En relación a ello, la expresión “aprendizaje permanente” engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones. El objetivo de todo ello es garantizar la “empleabilidad”, es decir, “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (OIT).

Siguiendo a la OIT, los artículos 3 y 34 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, definen la empleabilidad como “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. En base a este concepto, se establece que “La empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo”.

Los estrechos vínculos entre formación profesional y oportunidades de empleo vienen siendo puestos de manifiesto de forma permanente. Como indica el Parlamento Europeo³, “la incidencia de la Educación y Formación Profesional Iniciales (EFP-I) y de la Educación y Formación Profesional Continua (EFPC) en el mercado laboral se traduce a menudo en efectos agregados, directos o indirectos, en la productividad individual, mayor participación en el mercado laboral y reducción del desempleo”. Además, “el aprendizaje permanente ofrece la oportunidad de adquirir una cualificación en el caso de todas las categorías que anteriormente no contaban con una y la posibilidad de avanzar en una jerarquía profesional, de forma que mediante el aprendizaje permanente las personas pueden mejorar sus oportunidades de empleo y sus niveles de cualificación”. La cualificación se refiere a la capacidad de ejecutar un proceso de trabajo determinado, adquiriéndose dicha cualificación fundamentalmente a través de la formación (o instrucción) y de la experiencia (o adiestramiento); haciendo del componente “habilidad personal adquirida” el fundamento del trabajo cualificado. Significativamente, dentro del factor habilidad, y en el ámbito de la valoración de puestos de trabajo, se incluyen los distintos conocimientos teóricos y prácticos que exige el conjunto de decisiones y acciones derivadas de los cometidos propios del puesto de trabajo.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)) [P9_TA(2020)0373]

De forma más precisa y vinculada con la empleabilidad, *cualificación profesional* es la “competencia para el desempeño de una actividad profesional acreditada oficialmente por títulos, certificados o acreditaciones”. Desde esta perspectiva la cualificación profesional haría referencia al conjunto de conocimientos, experiencias y actitudes profesionales necesarias para realizar o desempeñar las funciones laborales exigidas por las características específicas de un determinado puesto de trabajo u ocupación. En la terminología europea, junto al término “cualificación”, se hace referencia al de “capacitación”. Las «capacidades» se refieren a la habilidad para aplicar conocimientos y utilizar técnicas a fin de completar tareas y resolver problemas. En el contexto del *Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (EQF), las capacidades se describen como cognitivas (uso del pensamiento lógico, intuitivo y creativo) o prácticas (destreza manual y uso de métodos, materiales, herramientas e instrumentos). La “capacitación” remite a unos estándares de competencia más flexibles y abarca las “microformaciones” requeridas en muchos casos para adaptarse a los cambios -fundamentalmente tecnológicos- que se están llevando a cabo en los sistemas productivos, de forma que partiendo de las competencias que el trabajador ya posee y de la experiencia laboral previa pueda adquirir las habilidades necesarias que le faltan para desempeñar adecuadamente el puesto de trabajo. Se requiere en esos casos contar con referentes menores, como son los estándares de competencia (equivalentes a las unidades de competencia contenidas en las hasta ahora cualificaciones profesionales y organizadas por familias profesionales y por niveles en función de la complejidad de las tareas que describen). Esto es especialmente importante para los trabajadores de mayor edad (45, 55 o 65 años) que deben y quieren permanecer en el mercado de trabajo durante más tiempo.

Recogiendo, así, la terminología y estándares europeos, en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional se definen (art. 2) las *competencias básicas* como aquellas que son consideradas necesarias para la realización y desarrollo personal, para participar activamente en la sociedad o mejorar la empleabilidad, que se desarrollan por múltiples vías y que quedan incorporadas en cualquier oferta de formación profesional en tanto que promueve el desarrollo integral de la persona. Por su parte, la *competencia profesional* es el conjunto de conocimientos y destrezas que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo; y se recogen en unos *estándares* que tienen que servir para el diseño de cualquier oferta de formación profesional. La competencia se integra por distintos elementos, definiéndose un *elemento de competencia* como “cada realización profesional que describe el comportamiento esperado de la persona, en forma de consecuencias o resultados de las actividades que realiza en el desempeño de una profesión”; constituye la parte menor de un *estándar de competencia*, que será el “conjunto detallado de elementos de competencia que describen el desempeño de las actividades y las tareas asociadas al ejercicio de una determinada actividad profesional con el estándar de calidad requerido” (el elemento de competencia será la unidad o elemento de referencia para diseñar, desarrollar y actualizar ofertas de formación profesional). En esa línea, la Ley define los instrumentos de concreción

del sistema para dotarlo de claridad y transparencia y crea, por modificación del actual Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, un Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales⁴.

Las cualificaciones o competencias de los trabajadores cambian a medida que cambian las profesiones y las industrias y las necesidades empresariales. Por ello la educación y la formación profesional de calidad desempeñan un papel fundamental para capacitar adecuadamente a las personas y para adecuar dichas capacidades a las exigencias socioeconómicas, de forma que se mantenga o mejore su empleabilidad. En ese sentido, la educación y la formación profesional constituyen un factor de empleabilidad y, por consiguiente, un factor esencial para “abordar los desafíos socioeconómicos y prosperar en sus vidas personales y profesionales”⁵.

Las capacidades adecuadas ayudan a las personas a adaptarse a los cambios actuales, como la evolución tecnológica y los retos globales y demográficos, y a garantizar su bienestar, al tiempo que contribuyen a la sociedad, la productividad y el crecimiento económico. Para ello es necesario que las personas se doten de diversas capacidades, desde las básicas, como la lectura, la escritura, el cálculo y las competencias digitales, hasta las capacidades profesionales o técnicas, sin olvidar las capacidades empresariales y las capacidades transversales, como las lenguas extranjeras o el desarrollo personal y el aprendizaje para aprender⁶.

En el caso de las *competencias básicas*, a nivel europeo, con carácter general, se considera básico el trío de competencias comunicativa, matemática y digital, y se valora que sean funcionales para poder aplicarlas a una variedad de situaciones de la vida personal, social y laboral. Como se señala en la Exposición de Motivos del Real Decreto 86/2025, de 11 de febrero, de evaluación y acreditación de las competencias básicas

⁴ El Catálogo Nacional de Estándares de Competencias profesionales se define como el instrumento del Sistema Nacional de Formación Profesional que ordena los estándares de competencias profesionales identificados en el sistema productivo, en función de las competencias apropiadas y el estándar de calidad requerido para el ejercicio profesional, susceptibles de reconocimiento y acreditación. Sobre la base de la observación y el análisis permanente del sistema productivo y las demandas de la sociedad, el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales: a) Identificará, clasificará y ordenará las competencias propias del mercado laboral significativas para la economía productiva con validez en todo el territorio nacional. El catálogo podrá, asimismo, recoger aquellos perfiles profesionales que, por su específico valor cultural o patrimonial, requieran una especial protección. b) Operará como referencia obligada para la acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral u otras vías no formales o informales. c) Proporcionará la base para el diseño de los módulos profesionales y la creación de ofertas de formación profesional, basadas en itinerarios, acumulables y acreditables a lo largo de la vida, así como para la movilidad en un mercado de trabajo internacional sobre la base de transparencia y, en su caso, equivalencia de marcos comunes entre los diferentes sistemas nacionales de formación profesional de la Unión Europea (art. 8 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional).

⁵ Vid. NICOLAS SCHMIT (comisario europeo de Empleo y Derechos Sociales), “Prólogo”, en Comisión Europea: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

⁶ Vid. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications_es

adquiridas por experiencia laboral, por vías no formales de formación y aprendizajes informales, se parte de la base de que “un bajo nivel de competencias básicas tiene efectos negativos tanto para las personas como para el tejido productivo, y se plantea como desafío su evaluación y acreditación dado el valor instrumental que tienen para el desarrollo de otras competencias más específicas, para facilitar las transiciones digital y verde y para aprovechar las oportunidades que estas brindan”.

En mayo de 2018, el Consejo de la Unión Europea adoptó una recomendación sobre las *competencias clave para el aprendizaje permanente*. La recomendación identifica “ocho competencias clave esenciales para que los ciudadanos puedan realizarse personalmente, llevar un estilo de vida saludable y sostenible, tener una buena empleabilidad, ser ciudadanos activos e incluirse socialmente”⁷. Las competencias clave y las capacidades básicas son aquellas que toda persona necesita para su realización y desarrollo personales y para su empleabilidad, inclusión social y ciudadanía activa.

La Recomendación sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente establece un marco de referencia en el que se presentan métodos eficaces para promover el desarrollo de competencias mediante enfoques de aprendizaje innovadores, métodos de evaluación o apoyo al personal educativo. La recomendación alienta a los Estados miembros a proporcionar una educación y atención de calidad a la primera infancia, mejorar la educación escolar y garantizar una enseñanza excelente, seguir desarrollando la educación y la formación profesionales iniciales y continuas, y modernizar la educación superior. Las competencias clave son una combinación de conocimientos, aptitudes y actitudes⁸ que se desarrollan a lo largo de la vida, a través del aprendizaje formal, no formal e informal. Las ocho competencias clave son: Competencia en lectoescritura; Competencia multilingüe; Competencia matemática y competencia en ciencias, tecnología e ingeniería; Competencia digital; Competencia personal, social y para aprender a aprender; Competencia ciudadana; Competencia empresarial; Conciencia y expresión culturales. Todas las competencias clave se consideran igualmente importantes y los aspectos esenciales para un ámbito apoyarán el desarrollo de competencias en otro. Así, competencias como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, la comunicación, la creatividad, la negociación y las capacidades analíticas e interculturales, interculturales están

⁷ Comisión Europea: Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura: *Competencias clave para el aprendizaje permanente*, Oficina de Publicaciones, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/569540>

Competencias clave para el aprendizaje permanente - Un marco europeo es el anexo de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente publicada en el DOUE L 394 de 30 de diciembre de 2006.

[http://eur-lex.europa.eu/Lex UriServ/si te/es/oj/2006/l_394/l_39420061230es00100018.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/si te/es/oj/2006/l_394/l_39420061230es00100018.pdf)

⁸ -Conocimientos: El conocimiento se compone de los conceptos, hechos y cifras, ideas y teorías que ya están establecidos, y apoyan la comprensión de una determinada área o materia.

-Habilidades: Las destrezas se definen como la capacidad de llevar a cabo procesos y utilizar los conocimientos existentes para obtener resultados.

-Actitudes: Las actitudes describen la disposición y la mentalidad para actuar o reaccionar ante ideas, personas o situaciones.

presentes en todas las competencias clave. En la citada Recomendación se define cada una de esas competencias y se identifican sus componentes clave. Así, por ejemplo, la competencia digital implica el “uso seguro, crítico y responsable de las tecnologías digitales y la interacción con ellas para el aprendizaje, el trabajo y la participación en la sociedad”. Se define como una combinación de conocimientos, habilidades y actitudes y se identifican los componentes clave de la competencia digital en cinco áreas: alfabetización informática y de datos, comunicación y colaboración, creación de contenido digital, seguridad y resolución de problemas, especificando el contenido de cada una de ellas.

Las capacidades adecuadas ayudan a las personas a adaptarse a la evolución tecnológica y a los retos globales y demográficos y a garantizar su bienestar y contribuyen a mejorar la sociedad, la productividad y el crecimiento económico. Se insiste en que, hoy en día, es imprescindible para todas las personas dotarse de diversas capacidades: capacidades básicas, capacidades profesionales, capacidades empresariales, capacidades transversales. Estas capacidades permiten afrontar los retos a los que Europa se enfrenta hoy: las transiciones ecológica y digital, el cambio demográfico (que además genera nuevas oportunidades de empleo en la economía plateada y en la asistencial), la expansión del teletrabajo y el aprendizaje a distancia (la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las limitaciones de nuestra preparación digital) y el rápido crecimiento de la Inteligencia Artificial⁹.

Sin embargo, la realidad sigue siendo hoy la existencia de muchas personas que no pueden encontrar trabajo porque carecen de las capacidades adecuadas o trabajan en empleos que no se corresponden con sus talentos y las dificultades de los empleadores para encontrar a personas que tengan las capacidades adecuadas para cubrir sus vacantes.

La educación y la formación en Europa son competencia de los Estados miembros, pero, junto a retos específicos de cada uno de ellos, los mercados de trabajo y los sistemas educativos nacionales y regionales comparten problemas y oportunidades similares. Entre las distintas iniciativas europeas destaca la Agenda Europea de Capacidades, de 1 de julio de 2020, que establece un plan de acción quinquenal con 12 acciones para ayudar a dotar a las personas en Europa de mejores capacidades, y la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

La *Agenda de Capacidades* (Agenda de Capacidades para Europa para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, de 2020) pretende ayudar a las personas a desarrollar y ampliar sus habilidades a lo largo de su vida y aprovechar los beneficios de las transiciones verde y digital. La Comisión Europea apoyará a todos los Estados miembros en la elaboración de estrategias nacionales en materia de capacidades en el marco de la Agenda de Capacidades actualizada, basándose en el trabajo ya realizado con la OCDE en 11 Estados miembros y en otras estrategias de capacidades a nivel de los Estados miembros. Dentro de ella destacan las habilidades

⁹ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications_es

para la transición verde y digital, para cuyo desarrollo se impulsa un marco europeo de competencias en materia de educación para el cambio climático y el desarrollo sostenible; una taxonomía para monitorear el progreso en el desarrollo de habilidades para la transición ecológica, en el contexto de la clasificación ESCO. Además, para apoyar el desarrollo de capacidades junto con la transición digital, la Comisión propone actualizar el Plan de Acción de Educación Digital, para garantizar que las competencias digitales se aborden adecuadamente en todos los niveles de educación y formación; implementar el programa Europa Digital, con especial énfasis en habilidades digitales de alto nivel; y apoyar los cursos intensivos EU ICT-Jump-Start para ayudar a la fuerza laboral actual a adquirir habilidades digitales relevantes¹⁰.

Por otra parte, como se recoge en la *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2017 relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (2017/C 189/03), las cualificaciones permiten conocer lo que, en principio, sus titulares conocen y son capaces de hacer («resultados de aprendizaje»); pueden constituir un requisito previo para acceder a determinadas profesiones reguladas; ayudan a las autoridades y a los prestadores de los servicios de educación y formación a determinar el nivel y el contenido del aprendizaje adquirido; y son también importantes como expresión de la realización personal. Por tanto, las cualificaciones desempeñan un papel importante para mejorar la empleabilidad y facilitar la movilidad y el acceso a un nivel superior de educación. Las cualificaciones son el resultado formal de un proceso de evaluación y validación por una autoridad competente (mediante un certificado o diploma) a través del cual se determina que una persona ha logrado resultados de aprendizaje correspondientes a un nivel determinado. Esos resultados de aprendizaje pueden lograrse a través de una serie de vías en una actividad formal, no formal o informal, tanto en contextos nacionales como internacionales.

El *Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (EQF) es un sistema común de referencia que permite a los países europeos comparar sus cualificaciones con el fin de mejorar la transparencia y la transferibilidad de las cualificaciones obtenidas con arreglo a las prácticas de cada uno de los Estados Miembros. Se ha concebido como una herramienta para fomentar el aprendizaje permanente, de forma que cubre la enseñanza general y de personas adultas, la formación profesional y la educación superior, utilizando 8 niveles de referencia para todo tipo de cualificaciones basados en los resultados de aprendizaje (es decir, en lo que una persona realmente sabe, comprende y es capaz de hacer, independientemente del modo en que ha adquirido esas capacidades, la duración del aprendizaje o el tipo de institución).

Dentro del Marco Europeo de Cualificaciones, los resultados de aprendizaje se definen en términos de conocimientos, capacidades y responsabilidad y autonomía.

¹⁰ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications/skills-jobs_en?prefLang=es

En la práctica, funciona como un traductor o conversor del nivel de cualificaciones entre países (los diferentes marcos nacionales de cualificaciones), que facilitará la movilidad de estudiantes y personas trabajadoras¹¹, al permitir de una forma simple y transparente la validación de los aprendizajes y la valoración de la formación continua de las trabajadoras y trabajadores europeos y, en consecuencia, su comparabilidad y transferibilidad. No genera derechos ni permite reconocimientos automáticos entre titulaciones, pero mejora esos procedimientos y resulta muy útil en aquellas profesiones sin regulación profesional. Tampoco sustituye a los sistemas de homologación de estudios extranjeros ni las condiciones para el ejercicio de las profesiones reguladas sujetas a directivas específicas. Pero, en cualquier caso, pretende propiciar una mejor adecuación entre las necesidades del mercado de trabajo, y la educación y la formación.

En este marco, la «cualificación» se define como el resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando una autoridad competente establece que una persona ha alcanzado los resultados de aprendizaje correspondientes a unas normas determinadas. Y el «sistema nacional de cualificaciones» es el conjunto de las actividades de un Estado miembro relacionadas con el reconocimiento del aprendizaje y otros mecanismos destinados a poner en relación la educación y la formación con el mercado laboral y la sociedad civil. No obstante, estas definiciones recogen la significación atribuida en el Marco Europeo de las Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente a los efectos, ya señalados, de comparabilidad y transferibilidad entre los países de la Unión Europea.

El *Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente* (MECU) se establece mediante el Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, y, junto al Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), establecido mediante el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, pretende lograr los objetivos de informar a la sociedad, favorecer la movilidad internacional y el reconocimiento de la formación en todo el Espacio Europeo. El Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (MECU) abarca las cualificaciones de la enseñanza obligatoria, hasta el nivel superior de la formación profesional, de las enseñanzas artísticas, de las enseñanzas deportivas y de la enseñanza universitaria. En consecuencia, viene a completar el marco general de cualificaciones español, que ya contaba con la parte correspondiente a la educación superior (MECES), incorporando ofertas formativas aún no desarrolladas en el momento de publicación del Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio. La finalidad de este marco es, pues, completar e integrar el marco general de cualificaciones español, cuya finalidad es orientar la clasificación, comparabilidad y transparencia de las cualificaciones acreditadas oficialmente.

En el Marco Español de las Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente cada nivel está asociado a descriptores de resultados del aprendizaje, clasificados en

¹¹ Si vives en el país A, en el que has obtenido una cualificación de nivel 9 (según marco nacional de cualificaciones del país A) y quieres estudiar o trabajar en el país B, tu cualificación se corresponde con un nivel 8 del marco europeo de cualificaciones (EQF) y con un nivel 6 del marco nacional de cualificaciones del país B. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/mc/mecu/marco-europeo.html>

conocimientos, capacidades y autonomía y responsabilidad, de acuerdo con el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF). Se incluyen los títulos y certificaciones oficiales del sistema educativo español, así como los certificados de profesionalidad en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo regulados en la normativa vigente. El MECU es un instrumento, internacionalmente reconocido, que, mediante la autocertificación, orienta la nivelación coherente de las cualificaciones para su clasificación, relación y comparación y sirve, asimismo, para facilitar la movilidad de las personas en el espacio europeo y en el mercado laboral internacional.

Además, atendiendo a la recomendación europea de facilitar la incorporación progresiva en dicho marco de los aprendizajes no formales¹², el Real Decreto 272/2022, de 12 de abril constituye sólo una primera fase de la definición del Marco Español de las Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente, dado que recoge las formaciones regladas del sistema educativo, sin incluir las formaciones no formales. En una segunda fase, se ha aprobado el Real Decreto 86/2025, de 11 de febrero, de evaluación y acreditación de las competencias básicas adquiridas por experiencia laboral, por vías no formales de formación y aprendizajes informales.

Como indica la Exposición de Motivos de este RD 86/2025, en una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida deben ser puestas de relieve las competencias básicas adquiridas en todos los niveles y dentro de todos los contextos de aprendizaje, formal, no formal e informal. Pero, además, la importancia de esta cuestión radica también en la necesidad de ofrecer a las personas adultas con bajo nivel de competencias la posibilidad de incrementar su cualificación hacia los niveles superiores, con el objetivo de conseguir un mayor ajuste de la estructura ocupacional, la estructura productiva y la oferta laboral. Por otro lado, la necesidad de mejorar las competencias no es algo estático, sino que cambia a lo largo de la vida. Por eso es tan importante desplegar las competencias obtenidas en la educación básica, como mantenerlas funcionales y actualizadas (*upskilling*) e, incluso, adquirir otras nuevas en respuesta a necesidades de la etapa adulta (*reskilling*). Se considera esto particularmente determinante en el caso de las personas que abandonaron de forma temprana su educación, en el caso de las personas más desfavorecidas desde un punto de vista social, en el caso de las personas que se encuentran en situación de desempleo de larga duración y en el caso de las personas ocupadas en empleos precarios o con un alto grado de intermitencia.

Mediante el proceso establecido en el Real Decreto 86/2025, de 11 de febrero, se llevará a cabo la evaluación y acreditación de las competencias básicas adquiridas por experiencia laboral, por vías no formales de formación y aprendizajes informales. De conformidad con la definición establecida en el artículo 2.4 de la Ley Orgánica

¹² Vid. la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre validación de aprendizaje no formal e informal; la Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades; la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, sobre las competencias clave para el aprendizaje; la Agenda de Capacidades para Europa para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020); la Resolución del Consejo sobre un nuevo plan europeo de aprendizaje de adultos 2021-2030; la Declaración de Osnabrück, de noviembre de 2020.

3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, las competencias básicas objeto de este procedimiento son las siguientes:

1.^a Competencia comunicativa en lengua castellana: capacidad para identificar, comprender, interpretar y producir textos, utilizando la lengua castellana oral y escrita en distintos formatos y soportes en diferentes contextos de la vida adulta.

2.^a Competencia matemática: capacidad para aplicar el razonamiento matemático y sus herramientas en diferentes contextos de la vida adulta, a través de la utilización de números y símbolos, la realización de operaciones básicas y la resolución de problemas.

3.^a Competencia digital: conjunto de capacidades que permiten el uso crítico y seguro de dispositivos digitales, aplicaciones de comunicación y redes, con el fin de acceder, crear y gestionar a nivel elemental la información necesaria en diferentes contextos de la vida adulta.

Para esta evaluación y acreditación se establece un Marco de Referencia, entendiendo por tal el conjunto de aprendizajes entendidos como evidencias de lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje formal, no formal e informal y definidos en términos de conocimientos, destrezas, responsabilidad y autonomía, que sirven para la evaluación de las competencias básicas. Asimismo, el Marco de Referencia sirve de base para rediseñar la oferta formativa no formal que las Administraciones competentes ofrecen para la mejora de las competencias básicas de la población adulta.

El procedimiento va dirigido a personas adultas, mayores de dieciocho años, que no estén en posesión de los requisitos académicos de acceso a las enseñanzas del Sistema de Formación Profesional, establecidos por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, y por el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. Los fines que se persiguen son evaluar y acreditar formalmente las competencias básicas (competencias en lengua castellana, matemática y digital), con los distintos niveles competenciales (que comprenden aprendizajes relativos a las diversas habilidades, de menor a mayor complejidad), adquiridas por las personas adultas a través de la experiencia laboral, por vías no formales de formación y por aprendizajes informales, de forma que se les pueda facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida a través de itinerarios formativos personalizados y flexibles para el desarrollo de las competencias básicas que, por su carácter instrumental, son necesarias para desarrollar otras competencias, particularmente, las competencias profesionales. Con ello se pretende también incrementar la participación efectiva de las personas adultas en los sistemas de educación y formación para una mayor cualificación y empleabilidad y establecer conexiones entre las vías de aprendizaje formal, no formal, a través de la experiencia laboral y otras experiencias sociales.

2. La adquisición de competencias y cualificaciones transferibles como requisitos para la empleabilidad

La importancia de la educación y formación profesional se manifiesta tanto en la fase inicial, permitiendo a los jóvenes una mejor inserción en el mercado de trabajo, como en una fase posterior, en la edad adulta, permitiendo a las personas trabajadoras una mejor adaptación a las exigencias cambiantes del mundo laboral y facilitando las transiciones laborales mediante el reciclaje y perfeccionamiento profesional.

La Unión Europea viene ocupándose, desde hace tiempo, de la promoción y la inversión en la Educación y Formación Profesional¹³. La estrategia global de aprendizaje permanente se configura como un “factor de seguridad del empleo y de competitividad de las empresas”. El aprendizaje permanente, que permita a los individuos mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas por el mercado, forma parte del enfoque integrado de la flexiseguridad. En esa línea uno de los “principios comunes” de la flexiseguridad se refiere a la mejora continua de las capacidades¹⁴. La formación, junto con la activación de las políticas de empleo y medidas de protección frente al desempleo, constituye uno de los pilares del componente de seguridad para los trabajadores, seguridad referida no al puesto de trabajo sino al empleo. Incidiendo en ello, la Comunicación de la Comisión sobre los principios comunes de la flexiseguridad sostiene la necesidad de disponer de “estrategias globales de aprendizaje permanente”

¹³ En el desarrollo de la política común europea en materia de formación profesional tiene especial importancia la Declaración de Copenhague de los Ministros Europeos de Educación y Formación Profesional y la Comisión Europea de 29 y 30 de noviembre de 2002 (revisada con posterioridad el 14 de diciembre de 2004), que ha actuado de motor y ha permitido establecer objetivos comunes y directrices en esta materia. Fruto de este proceso, el desarrollo de la formación profesional se produce sobre la base de tres grandes campos de acción: el Marco Europeo de Cualificaciones Profesionales (MEC), el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET) y el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET). Vid. FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La formación profesional”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B. (dirs.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, p. 851.

Junto a ello, destacan también otras iniciativas en el marco comunitario como la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005 (modificada por la Directiva 2006/100/CE), sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales a nivel comunitario; la Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente; o la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. En la Recomendación de 23 de abril de 2008, sobre la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y en la Comunicación de 9 de junio de 2010, se propone establecer un marco común a la enseñanza superior y la formación profesional que favorezca la movilidad de los trabajadores y permita potenciar la formación a lo largo de toda la vida. La Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, publicada en 2020, establece la visión exhaustiva de la UE para el futuro de la EFP.

¹⁴ Sobre el enfoque de las capacidades, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo europeo*. Bomarzo, Albacete, 2009, Capítulo 4.6 (“El enfoque de las “capacidades” como complemento del “enfoque de los derechos” en la garantía jurídica de los derechos sociales), pp. 138 y sigs.

y de mejorar la inversión en recursos humanos, en cuanto que constituye un factor cada vez más importante tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo¹⁵. Un sistema general de educación de alta calidad y una inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder adecuadamente al cambio económico (las empresas deben ser capaces de adaptar su mano de obra a unas condiciones económicas cambiantes, para lo cual han de poder contratar a trabajadores “que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables”) y las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo. La Comisión considera que esta interacción entre flexibilidad y seguridad puede permitir también la adopción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida¹⁶, en el que se preste menor importancia a la protección de los empleos particulares y se otorgue mayor importancia a un marco que garantice la seguridad del empleo, con medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición, entre las que destaca el papel de la formación profesional.

Entre los 20 principios y derechos clave esenciales para que los mercados de trabajo y los sistemas de protección social sean justos y funcionen correctamente que se recogen en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, el Pilar 1 declara que «Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral». También el Pilar 4 establece que “Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales” y que “Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios”.

Estos derechos pretenden garantizar que todas las personas puedan participar plenamente en la sociedad, enlazando también con la “estrategia de inclusión activa” que la Unión Europea planteó a partir de la *Recomendación de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE)*. La integración activa implica promover la participación social y laboral en un sentido

¹⁵ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, *Lan Harremanak*/16 (2008-I) (167-243); MORENO VIDA, M.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, en AAVV: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. MTI, Madrid, 2010, pp. 309-419; GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Crítica de la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, nº. 16, 2013, pp. 51-82.

¹⁶ Sobre el enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social*, Número Extraordinario, 2008.

amplio, que los mercados de trabajo sean inclusivos y garanticen empleos estables y de calidad para todas las personas, así como una adecuada progresión profesional. En este sentido, la lucha contra el fracaso escolar es una condición imprescindible junto con la formación permanente a lo largo de la vida para hacer posible una transición exitosa al mercado laboral y prosperar en la vida y en la carrera profesional.

Esta concepción de la empleabilidad como adquisición de competencias y cualificaciones transferibles que cumplan las finalidades ya señaladas es la que se contiene en la *Declaración de Osnabrück* sobre la educación y la formación profesionales (EFP). En la Declaración se configura la educación y la formación profesional como instrumentos facilitadores de innovación y como base fundamental para el crecimiento sostenible, digital y ecológico. Se considera que la EFP refuerza la resiliencia de los países frente a las crisis, desarrolla oportunidades de calidad en materia de aprendizaje permanente para todos los ciudadanos y transforma los retos ecológicos y digitales en motores capaces de reconciliar la recuperación sostenida, la sostenibilidad ambiental y la distribución justa de los beneficios del crecimiento, a la vez que resulta necesaria para la competitividad de las empresas europeas y el buen funcionamiento del mercado laboral europeo.

La educación y la formación profesional permiten equipar a las personas con conocimientos, capacidades y competencias pertinentes para el mercado laboral en constante cambio y ofrece el reciclaje y el perfeccionamiento profesional para lograr la inclusión y la excelencia y, por tanto, mejora la empleabilidad.

Como instrumento de empleabilidad, la educación y formación profesional moderna y de excelencia se apoya en unos principios básicos: el carácter esencial de las empresas como centros de aprendizaje; la responsabilidad compartida con las empresas para fomentar el suministro de las capacidades necesarias; la necesidad de una inversión suficiente y la participación de todas las partes interesadas; la igualdad de oportunidades, con independencia del contexto económico y personal y del lugar de residencia; la necesidad de mantener una formación de aprendices y un aprendizaje en el trabajo de alta calidad; la necesidad de integrar mejor la EFP continua (EFPC) e inicial (EFPI) para garantizar el reciclaje y el perfeccionamiento profesional, incluidas las vías de transición de la EFPI a la EFPC. Todo ello partiendo de que una EFP responsable, inclusiva y de calidad debe ser un derecho para todos los estudiantes.

La Declaración se centra en cuatro ámbitos principales para el período 2021-2025, entre los que destaca la necesidad de *una EFP flexible, inclusiva y de calidad*, que sea capaz de adaptarse a las perturbaciones y dar respuestas flexibles a las exigencias planteadas por las nuevas tecnologías, los nuevos modelos de negocio, la digitalización, la inteligencia artificial, el cambio demográfico, el cambio climático y las crisis económicas. Otro objetivo relevante es *establecer una nueva cultura del aprendizaje permanente, destacando la importancia de la EFP continua y la digitalización* ante la necesidad de las personas de perfeccionar y actualizar sus capacidades de forma permanente para adaptarse a los cambios de los sistemas productivos y a las transiciones

ecológicas y digitales que determinan cambios en los perfiles de cualificación y de empleo y la aparición de nuevas profesiones.

La importancia de la formación profesional dentro de las políticas activas de empleo deriva, en gran medida, del papel que ésta desempeña en la desmercantilización del trabajo, en la protección del trabajador en las transiciones profesionales, en la tutela de la profesionalidad del trabajador, en la imposición de límites en los cambios impuestos por el empresario en su clasificación profesional o movilidad funcional, o en la protección frente al despido (en casos, por ejemplo, de ineptitud o falta de adaptación¹⁷), así como en la mejora de la empleabilidad del trabajador como instrumento para adecuar, readaptar o adquirir nuevos conocimientos en función de las necesidades del mercado de trabajo y de la empresa.

Siguiendo estos presupuestos, la *Ley de Empleo* (Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo) establece expresamente que el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad constituye un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo (art. 35). Todas las actuaciones de las entidades y organismos públicos y privados del Sistema Nacional de Empleo deben orientarse hacia la satisfacción de dicho derecho e, igualmente, las políticas de protección frente al desempleo deben servir a la misma orientación, de modo que las personas beneficiarias no deben verse abocadas a la toma de decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo.

El art. 36 de la Ley de Empleo establece que la *cuantificación* de la mejora de la empleabilidad se realizará a partir de la evolución de una *tasa de empleabilidad* definida reglamentariamente, que tendrá en cuenta los parámetros directamente relacionados con la incorporación de las personas al mercado de trabajo, así como la promoción de su nivel laboral y formativo, y en particular la adquisición de las competencias y habilidades más demandadas por el mercado de trabajo y que sean adecuadas a su perfil profesional. Asimismo, se establecerá mediante el mismo procedimiento una *tasa de intermediación*, que permitirá medir el impacto de las atenciones a las personas en sus transiciones al empleo y la efectividad en la atención a las empresas que solicitan cubrir sus puestos vacantes. Finalmente, la *tasa de cobertura* ofrecerá una medida del nivel de protección frente al desempleo del conjunto de personas que se encuentren en esa situación. Estas tres tasas se harán públicas, se actualizarán de manera periódica y se mostrarán desagregadas por sexo y edad.

El uso de estas herramientas basadas en el análisis de datos, en las evidencias estadísticas y en el análisis del mercado de trabajo, contribuirá también a identificar en cada momento qué personas o colectivos de personas están encontrando mayores dificultades para acceder al empleo. La desagregación de la tasa de empleabilidad para

¹⁷ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: “El principio de igualdad en el despido ‘objetivo’ por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*. Comares, Granada, 2019, pp. 347 y sigs.

estos colectivos o personas mostrará también una medida de la intensidad de esas dificultades.

El art. 33 de la Ley de Empleo, referido al sistema de formación en el trabajo, deja clara la finalidad de este: favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, consolidando el derecho a la formación y a la promoción profesional, mejorando las competencias profesionales y contribuyendo a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas y a la mejora de la empleabilidad¹⁸. Se pretende con todo ello facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral, que acompañe los procesos de transformación digital y ecológica y favorezca la cohesión social y territorial.

La coordinación en el diseño estratégico del sistema corresponde a la Administración General del Estado, sin perjuicio de las competencias de ejecución de las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de gobernanza del sistema y en particular en el diseño, la planificación, la programación, el control, el seguimiento, la evaluación y la difusión de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados. Como decía Beveridge, “el pleno empleo no puede ser conseguido y conservado sin un gran aumento de las responsabilidades y los poderes del Estado... Pedir el pleno empleo y oponerse al mismo tiempo al aumento de la actividad del Estado es querer el fin y negar los medios”¹⁹.

Como parte de las políticas activas de empleo, las políticas de formación en el trabajo requieren una política proactiva y comprometida por su orientación a la realización de la inclusión de las personas, evitando las situaciones de exclusión social y de precarización socio-laboral. Su misión fundamental es la garantía del derecho al trabajo, y la búsqueda de un equilibrio entre los elementos que componen el mercado de trabajo, en términos cualitativos y cuantitativos. Para ello, las iniciativas y las acciones de formación en el trabajo estarán dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos²⁰.

El papel central de la formación profesional dentro de las políticas activas de empleo y en la protección de la empleabilidad de los trabajadores se ha traducido, entre

¹⁸ Vid. el sentido positivo originario del concepto de “empleabilidad” en GALBRAITH, J.K.: *El nuevo estado industrial* (traducción castellana de Manuel Sacristán), Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (1ª edición, 1967); también MONEREO PÉREZ, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*. Tirant lo Blanch, 1997; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011.

¹⁹ BEVERIDGE, W.: *Pleno empleo en una sociedad libre*. Informe de Lord Beveridge II, trad. P. López Máñez, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp. 57-58.

²⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011. MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales* núm.160/2021, p. 111.

otros aspectos, en su inclusión dentro de los mecanismos adoptados para promover la recuperación económica y la protección del empleo frente a las consecuencias derivadas de la pandemia del coronavirus. Así, entre otras medidas, el RD-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo (fruto del VI Acuerdo Social en Defensa del Empleo) promueve la formación como paso fundamental para recapitalizar las personas trabajadoras y mejorar su empleabilidad.

En esa misma línea, se ha establecido que las empresas que lleven a cabo o prorroguen ERTE, para acceder a mayores exenciones en las cotizaciones sociales, deberán desarrollar acciones formativas para los trabajadores afectados por el ERTE dirigidas a atender las necesidades reales de formación de las empresas y los trabajadores, incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales, o a la recualificación de estos últimos, aunque no tengan relación directa con la actividad desarrollada en la empresa. Estas acciones formativas deberán desarrollarse durante la aplicación de la reducción de jornada o suspensión del contrato, en el ámbito de un ERTE, o en tiempo de trabajo. Se incentiva la formación en los nuevos ERTE, subvencionando el grueso del coste de la formación y aplicando exoneraciones a las empresas que formen a sus trabajadores en ERTE. Se incluyen estas obligaciones formativas también, y de manera muy destacada, en el Mecanismo Red de Flexibilidad y Estabilidad en el Empleo, previsto como un instrumento de carácter estructural. Sería deseable un adecuado control y vigilancia respecto de todas estas exigencias de acciones formativas por parte de la propia inspección de trabajo y por parte de las organizaciones sindicales y órganos de representación de los trabajadores.

También se sitúa la formación profesional con un papel central en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Fondos Next Generations UE). La llamada Palanca VII se refiere a la “Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades”²¹. Se considera que las medidas en el ámbito educativo y las dirigidas al perfeccionamiento y al reciclaje profesional y a mejorar las capacidades digitales representan un elemento fundamental para reforzar la inclusión de partes de la sociedad especialmente golpeadas por la crisis como los colectivos más vulnerables, los jóvenes y las mujeres. Se busca reforzar la igualdad de oportunidades y el acceso a un empleo de calidad e incluye: un Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*), un Plan Estratégico de impulso de la Formación Profesional y la modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años.

En relación a las políticas especialmente enfocadas a los jóvenes, además de las medidas orientadas a reducir la dualidad del mercado laboral español, a la modernización de las políticas activas de empleo, y a la formación de “*reskilling*” y “*upskilling*” de los sectores estratégicos para la Formación Profesional, el componente

²¹ El componente 20 se dedica a la Formación profesional, con actuaciones claves para el refuerzo del capital humano de las nuevas generaciones, la eliminación de brechas sociales y territoriales, y el acceso a oportunidades laborales dignas y adaptadas a las necesidades de un mercado laboral cambiante y dinámico.

23 contempla actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la *Garantía Juvenil Plus*. Para impulsar el reciclaje y perfeccionamiento profesional (*reskill* y *upskill*) se incluyen dos componentes específicos: el Plan Nacional de Competencias Digitales (*digital skills*) y el Plan estratégico de impulso a la formación profesional, en el que se prevé la renovación del catálogo de títulos de Formación Profesional, la flexibilización y accesibilidad al sistema y el reconocimiento y acreditación de competencias básicas y profesionales, priorizando 11 sectores.

La prioridad es potenciar los niveles de cualificación de la población y llegar a un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y las necesidades de cualificación de las personas requeridas por el mercado laboral²².

Estas orientaciones y prioridades son las que se han plasmado en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Como indica su Exposición de Motivos, “esta ley pretende una transformación global del Sistema de Formación Profesional, que, a través de un sistema único de formación profesional, regule un régimen de formación y acompañamiento profesionales, sirva al fortalecimiento y sostenibilidad de la economía, sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por el mundo laboral”.

3. El desarrollo de las capacidades y la cualificación profesional en el contexto de la globalización, la digitalización y la inteligencia artificial

Europa se enfrenta hoy a una serie de retos derivados de las transiciones ecológica y digital que están reconfigurando nuestra forma de vivir y trabajar y que requieren un cambio en los conjuntos de capacidades para que se pueda aprovechar todo su potencial. Asimismo, el cambio demográfico hace que Europa necesite adaptar las competencias y capacidades de las personas para aprovechar también la diversidad y las nuevas oportunidades de empleo que se generan en la economía plateada y en la asistencial. El desarrollo de la digitalización y la globalización han puesto de manifiesto las limitaciones de nuestra preparación digital (ejemplo reciente de esas importantes deficiencias fue la dificultad de hacer frente al teletrabajo y al aprendizaje a distancia durante la situación derivada de la pandemia de COVID-19). Sigue habiendo un número muy importante de personas que no pueden encontrar trabajo porque carecen de las capacidades adecuadas o personas que trabajan en empleos que no se corresponden con sus talentos y cualificación. Y, al mismo tiempo, el 40 % de los empleadores no pueden encontrar a personas que tengan las capacidades adecuadas para cubrir sus vacantes; y son muy pocas las personas que disponen de las capacidades y el apoyo necesarios para considerar la creación de su propia empresa como una vía realista. Como se destaca en la Unión Europea, todavía una proporción inaceptablemente elevada de europeos -uno de cada cinco- tiene dificultades para leer y escribir, y aún son más los que tienen escasas capacidades de cálculo y digitales, y, sin embargo, aunque se reconoce que todos

²² MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales* núm.160/2021, pp. 91-113.

deberían tener la oportunidad de mejorar sus capacidades de forma periódica, solo 4 de cada 10 adultos participan en el aprendizaje²³.

Se considera que la inteligencia artificial y la robótica crearán, por sí solas, casi 60 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo en los próximos cinco años, y que muchos otros trabajos cambiarán o incluso desaparecerán. Las nuevas tecnologías van a generar nuevas oportunidades de trabajo y van a permitir modalidades más flexibles, pero se debe garantizar que sean puestos de trabajo de calidad y que las personas dispongan de las capacidades adecuadas para ocuparlos (véase al respecto la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Europa social fuerte para unas transiciones justas”, de 14/1/2020)²⁴. La mitad de la mano de obra actual tendrá que actualizar sus capacidades en los próximos cinco años y adquirir las capacidades básicas digitales de las que se carece. Se ha constatado también que en Europa solo un adulto de cada diez ha recibido formación en un algún mes del año y que existe un millón de puestos vacantes para especialistas en TIC (lo que frena las inversiones en la transformación digital).

La educación y la formación profesionales, así como la formación de aprendices, pueden fomentar la empleabilidad tanto de los jóvenes como de los adultos y satisfacer las necesidades cambiantes de las empresas. Es necesario cada vez más una inversión en el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales; es necesario que las capacidades, la empleabilidad y el capital humano ocupen un lugar central; buscar soluciones innovadoras para que los ciudadanos puedan controlar su propio aprendizaje y su trayectoria profesional, como una cuenta de aprendizaje individual para las personas en edad de trabajar; seguir trabajando para convalidar las capacidades y competencias adquiridas fuera de los sistemas formales de educación y formación.

Las líneas fundamentales del actual enfoque sobre la educación y formación profesional en Europa se encuentran definidas en la *Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*. Esta Recomendación define la «educación y formación profesionales» como una «educación y formación que pretende dotar a las personas de los conocimientos, las capacidades y las competencias que se requieran para ejercer profesiones concretas o, en un sentido más amplio, en el mercado

²³ Vid. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications_es

²⁴ La Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)), pone de relieve que 60 millones de adultos en la Unión Europea están poco cualificados; que, según el Cedefop, 128 millones de adultos en la Unión tienen un nivel de educación bajo, escasas capacidades digitales o competencias cognitivas bajas o un nivel educativo es medio-alto pero corren el riesgo de perder capacidades y de obsolescencia y, por lo tanto, necesitan una mejora de capacidades y reciclaje profesional continuos; que unos sistemas de EFP bien diseñados e inclusivos tienen una importancia estratégica para aumentar las competencias y capacidades de todos los alumnos y apoyar el acceso a oportunidades de empleo de calidad.

de trabajo». Dicha formación se puede ofrecer en entornos formales y no formales, y a todos los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC). Es el sector de la educación y la formación más cercano al mercado laboral y “proporciona capacidades que preparan a los trabajadores para profesiones y carreras específicas, a la vez que ofrece valiosas capacidades transferibles y responde de forma eficaz a las necesidades económicas”²⁵.

Así, la EFP proporciona a los alumnos capacidades que respaldan su desarrollo profesional y personal: prepara a los jóvenes para que se incorporen con éxito a la vida laboral; ayuda a las personas con empleo a mejorar continuamente sus capacidades; les permite adaptarse a las demandas cambiantes del mundo laboral o gestionar cambios en el trabajo; ayuda a las personas desempleadas a adquirir las capacidades que necesitan para reincorporarse al mercado laboral; facilita a los alumnos conocimientos, capacidades y características para prosperar en su desarrollo personal, social y profesional.

En este marco, las políticas en materia de EFP deben ir dirigidas a dotar a jóvenes y adultos de los conocimientos, las capacidades y las competencias necesarias para prosperar en un mercado laboral y una sociedad en evolución y para gestionar la recuperación y la doble transición justa hacia la economía ecológica y digital. Además, deben fomentar la inclusión y la igualdad de oportunidades y contribuir a alcanzar la resiliencia, la equidad social y la prosperidad para todos.

La Recomendación también establece unos objetivos a escala de la UE, que deberían ser alcanzados hasta el 2025:

- al menos un 82 % de titulados de EFP con empleo;
- el 60 % de los titulados recientes en EFP debe haberse beneficiado del aprendizaje en el trabajo durante sus estudios;
- el 8 % del alumnado de EFP debe haberse beneficiado de una movilidad en el extranjero por motivos de aprendizaje.

Para cumplir estos objetivos, la Recomendación considera que será necesario llevar a cabo reformas nacionales para conseguir una EFP *ágil en la adaptación a los cambios del mercado laboral*, para lo cual debe mantener un equilibrio entre la adquisición de capacidades y la posibilidad de respuesta con rapidez a las demandas cambiantes del mercado laboral, mediante mecanismos de anticipación de capacidades y dando especial relevancia al aprendizaje en el trabajo y a la formación de aprendices. Debe ser también *flexible en su esencia* (con programas personalizados y centrados en el alumnado) y constituir *un motor de la innovación y el crecimiento* (formando parte de las estrategias económicas, industriales y de innovación y fomentándose la adquisición de capacidades empresariales, digitales y ecológicas, especialmente para adultos). La EFP *debe ser una opción atractiva, basarse en una oferta moderna y digitalizada de formación*

²⁵ Comisión Europea: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, p. 9.

y *capacidades* (especialmente en cuanto a nuevos entornos, herramientas y pedagogías de aprendizaje, y centrada particularmente en la digitalización); *debe promover la igualdad de oportunidades* (deben ser inclusivos y accesibles para los grupos vulnerables con medidas específicas y formatos flexibles que ayuden a evitar el abandono prematuro y apoyen la transición de la escuela al trabajo) y *debe estar sustentada en una cultura de garantía de calidad* (para ello se establece el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales, EQAVET)²⁶.

En ese marco europeo, la situación de la EFP en España sigue siendo todavía muy deficitaria, aunque en los últimos años se han llevado a cabo reformas importantes que buscar reforzarla y adaptarla a los parámetros europeos. En el *Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España, 2015*²⁷, señalaba la OCDE que “las competencias se han convertido en el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI” y ponía de manifiesto que “sin una adecuada inversión en materia de formación y competencias, los individuos se ven abocados a la marginación social, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento y los países no pueden competir con otras economías mundiales cada vez más basadas en el conocimiento”. Por ello se ha establecido la “Estrategia de Competencias de la OCDE” de modo que sirva de marco de referencia para adoptar medidas concretas en relación con los tres pilares en los que, como establece la OCDE, se apoya todo sistema nacional de competencias: 1) desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta; 2) activar la oferta de competencias en el mercado laboral, y 3) utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico.

En el Informe de Diagnóstico sobre España (realizado en 2015), la OCDE delimitó los 12 retos en materia de competencias a los que se enfrentaba España. Entre dichos retos destacan los siguientes aspectos:

- Un reto importante para España destacado por la OCDE es *mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados* (Reto 3). El Informe destaca el importante número de adultos escasamente cualificados (cerca de 10 millones de adultos con un bajo nivel de rendimiento en 2015) que seguirá estando en el mercado laboral dentro de 10 años y más de un tercio seguirá trabajando dentro de 20 años. Estos adultos con escasa cualificación son menos propensos a participar en programas de formación

²⁶ El Marco EQAVET -Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Formación Profesional- es un instrumento de referencia destinado a ayudar a los países de la UE a fomentar y encauzar la mejora continua de sus sistemas de formación profesional a partir de unas referencias acordadas en común. Además de contribuir a mejorar la calidad en este ámbito, su propósito es asentar una confianza mutua entre los sistemas de FP y facilitar la aceptación y el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas en distintos países y entornos educativos.

²⁷ OECD: *Skills Strategy: Informe de Diagnóstico España, 2015 (Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España)*.

<https://biblioteca.ces.es/BD/2015091530Digital154.html>

Se puede ver un Resumen de este Informe en OECD: *Skills Strategy. Informe de Diagnóstico. Resumen. España. 2015*. <https://policycommons.net/artifacts/3804704/oecd-skills-strategy/4610532/>

y educativos que los adultos altamente cualificados, pese a que España cuenta con un sistema de enseñanza para adultos relativamente completo y flexible y la participación de adultos en programas educativos y formativos ha aumentado en los últimos años. Esto plantea importantes problemas para que estos adultos escasamente cualificados puedan mejorar y adaptar su nivel de capacitación para preservar sus actuales puestos de trabajo o encontrar otros nuevos ante la demanda cambiante de competencias y cualificaciones profesionales.

- Otro reto destacado es la necesidad de *mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable* (Reto 6). Los jóvenes españoles se enfrentan a grandes dificultades a la hora de abandonar los centros de enseñanza para incorporarse gradualmente al mercado laboral. El paro juvenil y las tasas de desempleo de larga duración se sitúan entre los más altos de la OCDE. El porcentaje (20 %) de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, más conocidos como «generación nini», sitúa a España en una posición cercana a aquellos países de la OCDE que ocupan los primeros puestos, únicamente detrás de Grecia e Italia en Europa. Estos jóvenes corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga duración, con importantes dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo en un futuro. La OCDE destaca que al tener gran parte de los jóvenes desempleados en España un bajo nivel educativo y una escasa cualificación, necesitarán formación continua y educación adicionales²⁸.
- En tercer lugar, la OCDE considera necesario *aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo* para potenciar la productividad y la competitividad (Reto 7). El grado de aplicación de las competencias en el puesto de trabajo apenas supera la media y un gran número de trabajadores está sobrecualificado con arreglo al perfil necesario para el puesto que ocupan. La OCDE destaca que la utilización relativamente limitada de las competencias en el puesto de trabajo y la escasa implementación de prácticas innovadoras en el entorno laboral conllevan un desperdicio de talento que podría destinarse a potenciar la productividad y competitividad de las empresas. Por eso señala que para aprovechar al máximo las competencias de la población activa, se deberá concienciar a las propias empresas acerca

²⁸ En el Informe de la Dirección General del Instituto de la Juventud de 2022: “Estrategia 2030 Juventud. Estrategia de Juventud 2022-2030” (p. 25) se destaca que España presenta una estructura laboral fuertemente dual, lo que significa que una parte de los trabajadores están protegidos por empleos estables y bien remunerados y una segunda parte, especialmente constituida por jóvenes, son los trabajadores vulnerables, cuyas condiciones laborales se caracterizan por las altas tasas de desempleo y subempleo, con elevada incidencia de los contratos temporales y otras formas atípicas de empleo, inestabilidad generalizada en la contratación y predominio de empleos con bajo nivel de remuneración. De esta forma, el Informe destaca que, en España, las personas jóvenes son, junto con la infancia, el grupo de edad en mayor riesgo de pobreza y exclusión social.

de la importancia y la forma de optimizar el uso de las competencias en el puesto de trabajo como un factor esencial de sus estrategias empresariales.

También el Consejo Económico y Social en España ha destacado que en nuestro país se viene identificando un menor porcentaje de población activa con cualificaciones intermedias respecto de los países de nuestro entorno; que hay una baja proporción de jóvenes en programas de formación profesional también en comparación con otros países europeos; y que existen desajustes entre las cualificaciones que se poseen y las competencias que se demandan en el mercado de trabajo. Como consecuencia de todo ello, las personas jóvenes en España con frecuencia tienen transiciones desde la educación y la formación al empleo más largas y difíciles²⁹.

- Por otra parte, también se debe *apoyar a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades a fin de impulsar la innovación* y aumentar la productividad y el crecimiento (Reto 8). La OCDE destaca que las empresas españolas participan de manera menos activa en actividades de innovación que la mayoría de sus competidoras extranjeras. Dicha falta de iniciativa en materia de innovación se refleja en la escasez de inversiones en capital basado en el conocimiento, incluyendo actividades de investigación y desarrollo. España debe apoyar en mayor medida a los trabajadores altamente cualificados y a las universidades para impulsar la innovación y aumentar la productividad y el crecimiento.

Para hacer frente a estos y otros retos, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (aprobado por el Consejo de Ministros el día 27 de abril de 2021) se dedican, como ya se ha señalado, dos componentes específicos a la modernización del sistema educativo y a la formación profesional (componentes 20 y 21), “con actuaciones claves para el refuerzo del capital humano de las próximas generaciones, la eliminación de brechas sociales y territoriales, y el acceso a oportunidades laborales dignas y adaptadas a las necesidades de un mercado laboral cambiante y dinámico”.

Entre estas actuaciones destaca el “Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional”. El Plan propone diseñar una formación que dé respuesta a los distintos perfiles profesionales, presentes y futuros, que permitan el emprendimiento, la actualización de conocimientos y competencias y, en definitiva, la posibilidad de hacer realidad a nivel individual y colectivo el proceso de aprendizaje continuo a lo largo de la vida. La prioridad es, además, potenciar los niveles de cualificación de la población y llegar a un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y las necesidades de cualificación del capital humano del mercado laboral, de tal forma que en España se alcance el objetivo de un 50 % de población activa con un nivel medio de cualificación, entre el 35 y 40 % de población con un alto nivel y no más de un 14 %

²⁹ Vid. CES: Informe 01|2023 “La formación dual en España: Situación y perspectivas”, Sesión ordinaria del Pleno de 29 de marzo de 2023, CES, 2023, p. 13. Vid. también Informe 02|2020 “Jóvenes y mercado de trabajo en España” (aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 30 de septiembre de 2020), CES, 2020.

con un nivel bajo de cualificación. Esto permitirá aumentar el número de personas con acreditación profesional de sus competencias al objetivo de 100 % de la población activa, que en este momento solo alcanza el 51 %. El reto final es por tanto hacer un sistema de formación profesional dinámico, flexible, consolidado, valorado por la sociedad y la empresa, que permita a todos los ciudadanos encontrar las oportunidades de aprendizaje adecuadas a sus necesidades y aspiraciones.

Por otra parte, otro de los pilares del Plan de Recuperación es el “Plan Nacional de Competencias Digitales” (*digital skills*) (componente 19), que tiene como objetivos la formación digital transversal para la ciudadanía (ciudadanía digital), el desarrollo de competencias digitales para la educación y la formación profesional y la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral (*upskilling* y *reskilling*, tanto de las personas desempleadas como empleadas), con foco en el desarrollo de competencias digitales para las pymes.

En desarrollo de estos Planes se aprobó la *Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional*. Esta ley pretende establecer las bases sólidas y modernas para que las personas puedan disponer de un amplio conjunto de derechos, capacidades y competencias personales, sociales y profesionales que son imprescindibles para desarrollarse plenamente como personas y para aprovechar las oportunidades de empleo de hoy y del futuro. Todos los informes destacan la existencia en España de una importante privación de capacidades debido al importante abandono escolar temprano, a la existencia de brechas de género y a dificultades de determinados colectivos como las personas con discapacidad. También se ha puesto de manifiesto la dificultad de reconocer y certificar conocimientos adquiridos a través de la experiencia profesional, lo que limita el progreso profesional de muchas personas trabajadoras y, en muchas ocasiones, su propia continuidad en el empleo. Asimismo, es muy relevante el escaso desarrollo de las cualificaciones intermedias en la estructura formativa española, las que están vinculadas a la formación profesional y, más en concreto, en aquellas actividades directamente relacionadas con la modernización del sistema económico exigida por el cambio tecnológico y la nueva economía verde y azul. Las previsiones para España en 2025 identifican que el 49 % de los puestos de trabajo requerirán una cualificación intermedia, y solo un 14 % de puestos requerirán baja cualificación.

Todo ello supone, por un lado, una limitación al derecho de ciudadanía reconocido en nuestra constitución y en las normas internacionales, y, por otro, como ya han venido advirtiendo diversos organismos europeos, un enorme hándicap para la modernización productiva y el crecimiento de la economía española. La Ley de Formación Profesional pretende acabar con este desajuste, introduciendo un instrumento ágil y eficaz que facilite la cualificación y recualificación permanente de las personas y el ajuste entre oferta y demanda de trabajo. Se pretende también equiparar nuestra estructura formativa (lastrada por un escaso desarrollo de cualificaciones intermedias, un elevado número de personas sin cualificaciones adecuadas a las necesidades de la economía actual y un elevado número de personas sobrecualificadas en relación con el trabajo que desarrollan) a la de otros países con estructura

económica y de actividad similares a la nuestra, que nos permita, además, responder adecuadamente a las nuevas necesidades de cualificación de todas las personas trabajadoras ante las exigencias de la cuarta revolución industrial y sus consecuencias³⁰.

Por su parte, la empleabilidad se erige en la Ley de Empleo (Capítulo II) como elemento nuclear de la política de empleo. Tiene un carácter transversal e integrador de forma que “aglutina al conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. Por ello, la Ley configura el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad como un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios públicos de empleo, desarrollo del «derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente» contemplado por el artículo 35 de la Constitución.

Partiendo de ello, la Ley de Empleo establece (art. 38) que serán finalidades prioritarias de las acciones de empleabilidad la mejora de las competencias básicas de las personas demandantes de empleo en comunicación oral y escrita y en aptitudes de manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas. Para la mejora profesional de las personas demandantes de empleo, el Sistema Nacional de Empleo mantendrá y actualizará un catálogo de instrumentos eficaces de empleabilidad cuya utilidad para dicho objetivo haya sido debidamente contrastada a través de datos objetivos cuantitativos y cualitativos, en función de las evaluaciones desarrolladas en todos los programas y actividades que se lleven a cabo. Este catálogo deberá orientar las acciones que se le proponen a cada persona, en función del perfilado que le haya sido trazado, que tomará en cuenta aquellas características que suelen ser motivo de discriminación, como así también todos los colectivos identificados como prioritarios en la propia Ley de Empleo (artículo 50).

El catálogo de instrumentos eficaces de empleabilidad (artículo 37) se irá actualizando con las mejores prácticas que hayan sido desarrolladas y evaluadas en los distintos ámbitos territoriales del Sistema Nacional de Empleo y también las que se hayan llevado a cabo en otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo en seguimiento de la Estrategia Europea de Empleo. El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo desarrollará ese catálogo en coordinación con

³⁰ Como indica la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional: “La ley ordena un Sistema de Formación Profesional en que toda la formación sea acreditable, acumulable y capitalizable. La oferta de formación se estructura en una dimensión vertical, escalonada, que establezca un «continuo» ascendente en función de la amplitud de cada oferta formativa. Las ofertas se organizan desde las «microformaciones» a los títulos de formación profesional, según incluyan un único resultado de aprendizaje, uno o varios módulos profesionales, o un paquete completo de módulos profesionales, manteniendo en todo momento su carácter acumulativo”. El modelo diseñado integra, junto a las ofertas de formación profesional, la orientación profesional y la acreditación de competencias adquiridas por experiencia laboral u otras vías no formales o informales, como piedras angulares del nuevo sistema”.

los sistemas nacionales de empleo de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo.

4. La formación permanente y la recualificación profesional

4.1. Requerimientos de las políticas de formación profesional para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad

También la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024* (aprobada por Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre) destaca el reducido peso de la población española con niveles formativos intermedios y la concentración en los extremos, lo que puede suponer un riesgo de mayor polarización en la estructura del empleo ante la incidencia de la rápida evolución tecnológica en muchos perfiles profesionales, que deben adecuarse a los nuevos requerimientos y formas de trabajar³¹.

Los instrumentos para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad deben hacer frente a diversas cuestiones, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Se debe incorporar la *perspectiva de género* en las acciones de formación y recualificación profesional de las personas trabajadoras para impulsar la incorporación de mayor número de mujeres, que las capaciten para la promoción profesional o para reorientar su trayectoria a sectores con mejores perspectivas. La transformación tecnológica puede generar déficit de profesionales en algunas ocupaciones, como es el caso de los perfiles especializados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM), que son, sin embargo, ámbitos con escasa incorporación de la mujer. La *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024* destaca el reto de la plena incorporación de la mujer a la adquisición de estos perfiles especializados.

También el artículo 51 de la Ley de Empleo establece que los servicios de empleo pondrán en marcha acciones de empleabilidad dedicadas exclusivamente a mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor infrarrepresentación femenina. En particular, se organizarán iniciativas de este tipo destinadas a la promoción hacia los grupos profesionales superiores, desarrollando para ello algunas de las acciones consideradas más eficientes de entre las incluidas en el catálogo de instrumentos de empleabilidad.

³¹ Como se indica en el Informe “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, “Para no quedarse atrás en el escenario emergente, España tendrá que reducir a menos de la mitad la población que solo cuenta con estudios de ESO, aumentar la proporción de personas con educación terciaria (universidad o FP superior) y poner en marcha un sistema integral de recualificación que le permita actualizar las competencias de al menos un millón de trabajadores (empleados y desempleados) cada año”. Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

El Plan Nacional de Competencias digitales incluye medidas específicas para mejorar la capacitación digital, con el objetivo de que el 80 % de las personas tengan en 2025 competencias digitales básicas, y al menos la mitad de la población formada sean mujeres³². Se prevé que el Plan permita “reducir el diferencial de capacidades tecnológicas entre hombre y mujeres lo que a su vez permitirá reducir las diferencias salariales a medio plazo, especialmente en los trabajos más cualificados, donde la brecha de género está altamente explicada por las diferencias en habilidades llamadas STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics)”.

- Es necesario articular acciones formativas que faciliten el acceso al trabajo de *jóvenes con baja cualificación*, con una duración formativa reducida y con prácticas en los centros de trabajo, que permitan dar el primer paso en el desarrollo laboral de estas personas. Todos los análisis ponen de relieve, dentro del colectivo juvenil, el subgrupo de quienes no trabajan ni estudian³³, o bien son personas activas, pero sin cualificación (existe una elevada tasa de abandono temprano de la educación y la formación, que fue del 16 % en 2020), o bien están en situación de desánimo y no buscan trabajo, especialmente en el tramo de edad entre 25 y 30 años (“efecto desánimo” de aquellas personas que no encuentran un nuevo empleo y ni siquiera se registran como demandantes en los servicios públicos de empleo, simplemente, dejan de buscar trabajo). Entre los desafíos a los que debe hacer frente España en los próximos años, el Informe “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” destaca: En primer lugar, reducir en 25 puntos como mínimo la proporción de personas que abandonan su formación sin obtener al menos un título de 2ª etapa de educación secundaria, para lo que será necesario abordar las carencias de los ciclos de infantil, primaria y secundaria y hacer una apuesta decidida por la FP media, considerada la vía más eficaz y realista para reducir el abandono escolar temprano. En segundo lugar, España tendrá que aumentar su porcentaje de población con titulación universitaria, pasando del 26 % actual a un 38 % en 2050. En tercer lugar, España tendrá que casi duplicar el porcentaje de personas con título de FP superior, pasando del 11 % actual al 17 % en 2050³⁴.

³² Vid. ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género”, *Lan Harremanak*, 2023, n. 49, pp. 40-42.

³³ Entre las iniciativas europeas dirigidas a este colectivo se incluye ALMA («Aim, Learn, Master, Achieve», Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr). Es una iniciativa de la UE de inclusión activa destinada a apoyar a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (ninis). El objetivo es ayudar a los jóvenes más desfavorecidos (de entre 18 y 29 años) a integrarse en la sociedad accediendo a un empleo o a una formación. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=es>

³⁴ Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021

También existe una urgente necesidad formativa de acceso al primer empleo en el caso de la población joven. La recuperación del mercado laboral de las personas jóvenes está siendo más lenta que la de otros colectivos. Por ello, se han planteado actuaciones específicamente orientadas a fomentar el empleo juvenil de calidad, como la Garantía Juvenil Plus [*Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027*] y un plan de choque contra el desempleo juvenil [*Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*] que permita impulsar las capacidades digitales, promueva un sistema de microcertificaciones para facilitar la empleabilidad y despliegue importantes bonificaciones y ayudas para los contratos de formación (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). El *Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes* (cuya implementación en España ha sido hasta ahora muy deficitaria) tiene como objetivo la mejora de la empleabilidad y del emprendimiento de los jóvenes. Se basa en la orientación y el seguimiento personalizados, la formación dirigida a la adquisición de competencias y la mejora de la experiencia profesional y la mejora de las oportunidades de empleo a través de incentivos.

- Se deben adoptar medidas formativas dirigidas al desarrollo de acciones encaminadas a la integración social y laboral de *personas en riesgo de exclusión*. Para personas en situación de desempleo de larga duración y para determinados colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad, es necesario, en el marco de las políticas activas de empleo, actuar sobre las causas de la menor empleabilidad entre las cuales destacan los desajustes en la cualificación, las dificultades para adquirir experiencia profesional o habilidades para la búsqueda y el mantenimiento de la ocupación.
- Es también importante incidir en las *transiciones laborales*, cada vez más frecuentes, a través de la orientación, la formación permanente, el reciclaje profesional y el aprovechamiento de las oportunidades de empleo a lo largo de la vida laboralmente activa. Las políticas de formación profesional y recolocación son un complemento imprescindible de las políticas de protección del empleo y constituyen un instrumento necesario para evitar la exclusión laboral y la cronificación de la dependencia de las medidas de protección³⁵.
- Se debe planificar con anticipación el *relevo generacional* de forma que, por un lado, se asegure la transferencia de conocimientos de personas cualificadas que se van a retirar a las personas que van a relevarlas y, por otro lado, estas personas relevistas tengan un perfil profesional con

³⁵ Vid. con un análisis en profundidad, MUROS POLO, A.: “El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 12, número 1, enero-marzo de 2024, pp. 358-406.

cualificaciones más amplias puesto que van a tener que desempeñar nuevas y distintas competencias en el desempeño de esas ocupaciones.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 señal que los grupos ocupacionales en los que está previsto una mayor tasa de reposición son: trabajadores cualificados de la agricultura; puestos de dirección, gerencia y técnicos; profesiones científicas e intelectuales. A medio plazo, además de los nuevos perfiles de informática y comunicaciones, tienen buenas expectativas de crecimiento las siguientes familias profesionales: electricidad y electrónica, fabricación mecánica, actividades físico-deportivas y química. Además, el proceso de digitalización de las actividades económicas va a producir significativos cambios de contenido en muchos puestos de trabajo tradicionales, especialmente en administración y gestión, transporte y mantenimiento de vehículos y comercio y marketing. Esta última familia profesional incluye algunas de las ocupaciones que van a seguir siendo muy demandadas (por ejemplo, dirección de ventas o desarrollo de fuerza de ventas) pero que también requerirán la adaptación en competencias tecnologías de la información y comunicación (TIC) por el desarrollo veloz de los nuevos canales de venta.

El Observatorio de las Ocupaciones del SEPE analiza en profundidad la situación y tendencias del mercado de trabajo, para anticiparse a los requerimientos del tejido productivo, identificando las necesidades técnico-profesionales y transversales de cada una de las ocupaciones estudiadas, agrupadas en Familias Profesionales. Ello permite ofrecer un diagnóstico actualizado de las necesidades formativas de cada ocupación, de forma que sirva de referencia para realizar la programación y ejecución de la formación.

En esta línea, el art. 33 de la Ley de Empleo establece que, en todo caso, serán objetivos de la formación en el trabajo:

- Favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, tanto del sector público como privado.
- Consolidar el derecho a la formación y el derecho a la promoción profesional establecidos en los artículos 4.2.b) y 23 del Estatuto de los Trabajadores (entre ellos, el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, así como cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse).
- Mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad³⁶ (configuradas en la Ley de Empleo como competencias básicas para la empleabilidad).

³⁶ Sobre la digitalización y la formación y el “derecho a la cualificación digital”, *vid.* RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Acceso al empleo, formación y contratación en el contexto de la digitalización”, en AA. VV.: *Digitalización, recuperación y reformas laborales. XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022, pp. 77-82; VILLALBA SÁNCHEZ, A.: *El derecho a recibir formación de la empresa para una transición digital justa*, Aranzadi, Madrid, 2024, pp. 21-42.

- Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- Garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género.
- Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- Promover que las competencias profesionales adquiridas por las personas trabajadoras, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación en el trabajo, que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora, pactado en el seno de la negociación colectiva.
- Facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral.
- Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género.
- Impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a empresas y personas trabajadoras.
- En todo caso, en la planificación, organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad se guardará especial cuidado en evitar discriminaciones y sesgos o estereotipos negativos (artículo 39). Además, para evitar toda posibilidad de discriminación, la Ley de Empleo establece que “se evitará el establecimiento de criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores, suficientemente jóvenes o referentes al sexo o a la discapacidad de estas”.

4.2. La necesidad de adaptación permanente de las capacidades. Las debilidades de la recualificación profesional en España

En el momento actual y en los próximos años será cada vez más importante la puesta en marcha de un sistema eficaz de formación permanente y de recualificación profesional para la población adulta.

La política de empleo debe crear las bases que le permitan garantizar una oferta suficiente (tanto desde el punto de vista cuantitativo como *cualitativo*) de personas que dispongan de aquellas cualificaciones/capacidades necesarias que son demandadas por la sociedad y, en particular, por el aparato productivo. Ello sin olvidar que la formación profesional concebida como parte de la educación permanente no se agota en procurar a las empresas la mano de obra cualificada que necesitan, sino que también debe ser un instrumento de promoción social y cultural de la persona del trabajador.

Por supuesto que ello no entra en contradicción con una formación que capacite realmente para el trabajo, para lo cual será imprescindible que las personas adquieran una formación que les permita adaptarse continuamente a los cambios tecnológicos y organizativos, adecuándolos de forma que puedan ser utilizados en la empresa. La tecnología y la digitalización han transformado el panorama laboral casi por completo en todos los sectores. La Inteligencia Artificial es ya y será en los próximos años uno de los motores del desarrollo económico y social, de modo que es esencial que todos los ciudadanos puedan disponer de unos conocimientos básicos sobre esta nueva tecnología, para aprovechar las oportunidades de empleo que abre y también para garantizar el respeto de la ciudadanía y de los valores y derechos individuales y colectivos. Las empresas deben conformarse también como un lugar de aprendizaje de la Inteligencia Artificial mediante la experimentación, como una inversión de futuro y de progreso³⁷.

Pero, como todos los informes ponen de manifiesto³⁸, los desafíos del futuro mercado de trabajo no son solo tecnológicos, la mayor longevidad (fruto del desarrollo del estado de bienestar y de los avances médicos) se traducirá en que la vida laboral será también más larga y ello pone ya de relieve una necesidad permanente de actualización de nuestras habilidades y competencias profesionales.

Como se destaca en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, “la ausencia de capacidades y habilidades laborales en muchas personas, o la falta de reconocimiento y certificación en otras, es un enorme hándicap para la creatividad, la innovación, el dinamismo, la modernización productiva y el crecimiento de la economía española”. La ley pone en el centro de la acción política a la persona y su necesidad de cualificarse y mantenerse actualizada a lo largo de toda su vida. Incorpora asimismo las transformaciones fruto de la digitalización y la economía verde y azul y la sostenibilidad en todos los sectores económicos, como vectores clave del empleo, la economía y la sociedad para construir el futuro y generar nuevas oportunidades socioeconómicas y, consecuentemente, profesionales.

³⁷ Vid. <https://elpais.com/educacion/2025-02-11/las-universidades-forman-a-contrarreloj-expertos-en-ia-para-que-dejen-de-quedarse-sin-cubrir-el-50-de-los-empleos-que-se-ofertan.html>: “Las universidades forman contra reloj a expertos en IA para que dejen de quedarse sin cubrir el 50 % de los empleos que se ofertan”. Destaca la noticia publicada en el diario El País (11-02-2025) que “se calcula que hasta 2030 pervivirá la brecha entre oferta y demanda de perfiles en ciencia de datos e inteligencia artificial. Una de cada cuatro ofertas de trabajo para perfiles universitarios de tecnologías de la información en España está ligada a la Inteligencia Artificial (IA) y a la ciencia de datos, y un estudio encargado por IndesIA “una asociación nacida para impulsar su uso en empresas y pymes” pone de manifiesto la enorme brecha formativa que existe entre los profesionales expertos y las necesidades del mercado. Hasta 5000 ofertas quedaron sin cubrir en 2023: el 15 % de las de ciencias de datos y, lo más preocupante, el 50 % de las de IA. La falta de talento especializado podría estar costando hasta 14.500 millones de euros al año, según el mismo estudio, el equivalente al 1,3 % del Producto Interior Bruto (PIB)”.

³⁸ Vid., entre otros, Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

El Consejo Económico y Social también destaca que, como señalan los estudios de prospectiva, en los próximos años será necesario cubrir un amplio volumen de puestos de trabajo, principalmente, en los grupos ocupacionales de alta cualificación como consecuencia de la evolución hacia una economía más basada en el conocimiento, pero también para determinadas ocupaciones que requieren cualificaciones de nivel medio y bajo. Los cambios estructurales en las ocupaciones y también en sus tareas, más sofisticadas y complejas, van a determinar la exigencia de mayores niveles de cualificaciones y competencias. Todas estas transformaciones en la economía y en los empleos plantean importantes desafíos en el terreno de la formación. También se resalta que la formación profesionalizadora tiene que hacerse colaborando más decididamente con las empresas, especialmente en un horizonte de expansión de la formación dual. Las empresas deben asumir que participar en la formación de talento, y retenerlo, es la mejor estrategia para contar con personas trabajadoras cualificadas, y mejor aún si dicha participación de las empresas se anticipa a los posibles estrangulamientos en la oferta de trabajo³⁹.

En el mundo actual y del futuro la tecnología ya es parte de todo lo que hacemos y eso afecta a la propia condición de ciudadanía, a la forma de interactuar con la sociedad y, por supuesto, al mundo del trabajo⁴⁰. La tecnología o los robots asumirán la mayor parte del trabajo manual o físico y en muchos casos se tratará de complementar la labor de los robots, lo que exigirá interactuar con ellos de forma eficiente a través de habilidades técnicas. Se plantea por ello la necesidad de una comprensión básica del “aprendizaje automático” (*machine learning*) y de los principios en los que se basa (la ciencia de datos o informática en la nube)⁴¹.

³⁹ Vid. CES: Informe 01|2023 “La Formación dual en España: Situación y perspectivas”, Sesión ordinaria del Pleno de 29 de marzo de 2023, CES, 2023, pp. 11-12.

⁴⁰ Son interesantes experiencias como la llevada a cabo en Finlandia, donde se creó un curso sobre inteligencia artificial para sus ciudadanos. En 2018, se impulsó por parte de diversas instituciones y empresas (Gobierno, Universidad de Helsinki, IA Reaktor), la creación de un proyecto llamado *Element of AI*, un curso gratuito, con certificación, sobre inteligencia artificial para gente sin formación previa en este campo. Su objetivo es proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de adquirir nuevas habilidades para trabajar en entornos donde la inteligencia artificial va ocupando espacios cada vez más relevantes [actualmente disponible en numerosos idiomas, entre ellos el español con la participación de la Comisión Europea, el Gobierno de España y la UNED: <https://www.elementsofai.com/es>].

⁴¹ Vid. Weise, Michelle: *Long Life Learning: Preparing for Jobs that Don't Even Exist Yet*. Editorial Wiley, 2021. En una entrevista, señala esta experta que “Tenemos que asumir que el aprendizaje va a ser más frecuente y episódico; reimaginar la educación superior como una variedad de autopistas con un montón de rampas de entrada y salida entre la formación y el trabajo” y que “las empresas tendrán que empezar a considerar el lugar de trabajo como el aula del futuro, y encontrar tiempo para ofrecer esa formación, de manera que nadie tenga que plantearse dejar su trabajo para obtener más educación”. Entre los principales desafíos actuales en materia de formación, señala, por un lado, la necesidad de integrar e interconectar el sistema de educación primaria y secundaria, la educación superior y la formación de la mano de obra, y, por otro lado, la incapacidad actual de las empresas de “validar las habilidades de los trabajadores, para que cambiar de trabajo no sea tan complicado o para que todos sepan qué pasos dar para promocionar dentro de una compañía”, es decir dar valor al talento propio, a los trabajadores ya ocupados en sus empresas, permitiéndoles validar las habilidades que poseen recapacitándolos, en vez de buscar talentos fuera. <https://elpais.com/economia/formacion/2021-10-22/>

Por todo ello, en el contexto actual existe una gran preocupación en todos los países, y en el ámbito de la Unión Europea, por potenciar las tecnologías y las ramas productivas del futuro, las derivadas de la transición ecológica y digital, acometiéndose la reestructuración de aquellos sectores en crisis tratando de aumentar en ellos el componente tecnológico y los cambios técnico-organizativos (mayor flexibilidad organizativa y de uso de la fuerza de trabajo, la robótica, la informatización del trabajo terciario, descentralización productiva, auge del teletrabajo...); y potenciar además las nuevas oportunidades de empleo derivadas de los cambios demográficos (economía plateada y asistencial). Junto a ello se produce un interés creciente por los problemas de la formación general y en la empresa; la formación, reconversión y reciclaje de los trabajadores; la capacitación y ajuste de la oferta de mano de obra altamente cualificada exigida para la concepción y utilización de las tecnologías; la necesidad de aprovechar los talentos y diversidad derivados de los cambios demográficos (trabajadores de más edad, emigración...).

De aquí a 2050, en todas las economías de la OCDE la mayoría de los empleos cambiarán significativamente como resultado de la digitalización, la transición energética y las transformaciones sociales y culturales y, como consecuencia, cada vez será mayor la obsolescencia de las competencias adquiridas inicialmente, lo que unido al alargamiento de la vida laboral hará necesario una permanente actualización y reciclaje profesional⁴².

Es por ello por lo que el *Plan Anual para el fomento del empleo digno 2024*⁴³ (según lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo), configurado como un instrumento esencial para, en el marco de las políticas activas de empleo, mejorar la empleabilidad de las personas y contribuir a responder mejor a las necesidades de empleo y formación de las empresas, incluye “actuaciones de formación en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional

[michelle-weise-las-empresas-tienen-que-empezar-a-considerar-el-lugar-de-trabajo-como-el-aula-del-futuro.html](#)

⁴² El Informe *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo* pone de manifiesto que “El envejecimiento demográfico también añadirá una presión adicional al reto de la recualificación, y lo hará por una doble vía. Por un lado, obligará a las empresas a transformar su estrategia de recursos humanos. Una de las formas en la que muchas empresas han lidiado con la obsolescencia de competencias ha consistido en reemplazar a sus empleados más sénior por otros más jóvenes que cobran salarios más reducidos y poseen un abanico de competencias más actualizado. En los próximos años, sin embargo, la población joven (entre 25 y 35 años) se reducirá y crecerá la pugna entre compañías (nacionales y extranjeras) por conseguir a los perfiles más cualificados. Esto hará que resulte más difícil encontrar reemplazos jóvenes y empujará a las empresas a recualificar a sus empleados más sénior, ya sea a través de programas in-company o facilitándoles la participación en otros programas formativos. Por otro lado, el envejecimiento de la población se traducirá en una mayor demanda de las actividades de cuidados y en la aparición de nuevos empleos que requerirán la adquisición de nuevas competencias” (Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021).

⁴³ Resolución de 15 de julio de 2024, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2024, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024.

y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral, teniendo en cuenta la brecha digital existente y garantizando la atención presencial a la población que la padece”.

Este Plan se enmarca en los objetivos sociales de la Unión Europea para 2030 de que al menos el 60 % de los adultos participe en actividades de formación cada año y al menos el 78 % tenga trabajo y también ayudará a alcanzar las metas de la “Brújula Digital 2030”, que pretende que al menos el 80 % de los adultos cuente con capacidades digitales básicas y que haya 20 millones de especialistas en TIC empleados en la Unión Europea. Se une también a iniciativas como la Agenda de Capacidades Europea, el Pacto de las Capacidades o Recomendaciones del Consejo sobre las cuentas de aprendizaje individuales y las microcredenciales.

Con todos estos instrumentos se pretende potenciar el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales para impulsar la competitividad de las empresas europeas y contribuir a la creación de empleo de calidad aprovechando todo el potencial de la doble transición digital y ecológica de manera socialmente justa, inclusiva y equitativa.

La *Agenda de Capacidades Europea de 2020* establece objetivos cuantitativos para el perfeccionamiento (mejora de las capacidades actuales) y el reciclaje (formación en nuevas capacidades) profesionales durante un período de cinco años (2020-2025). En la Agenda se establecen doce medidas que se centran en “impulsar la colaboración entre Estados miembros, empresas e interlocutores sociales con la finalidad de empoderar a las personas para que se adentren en el aprendizaje permanente, así como en utilizar el presupuesto de la UE como catalizador para desbloquear la inversión pública y privada en materia de capacidades”.

La primera medida emblemática en el marco de la Agenda de Capacidades Europea fue el *Pacto por las Capacidades*, mediante el cual se “invita a las organizaciones públicas y privadas a aunar fuerzas y tomar medidas concretas para el perfeccionamiento y el reciclaje de las personas en Europa”⁴⁴. El Pacto por las Capacidades se lanzó el 10 de noviembre de 2020, con el objetivo de ayudar a las organizaciones públicas y privadas a maximizar el impacto de su inversión en la capacitación y el reciclaje de habilidades, sobre la base de cuatro principios clave: promover una cultura de aprendizaje permanente para todos; construir alianzas sólidas de habilidades; monitorear la oferta y la demanda de habilidades y anticipar las necesidades de habilidades; trabajar contra la discriminación y por la igualdad de género y la igualdad de oportunidades.

En el marco de este Pacto se determinan cuáles son las competencias y habilidades requeridas en cada uno de los 14 ecosistemas industriales de la Estrategia Industrial renovada de la UE (ecosistema aeroespacial y de defensa; ecosistema

⁴⁴ Comisión Europea: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, p. 14.

agroalimentario; ecosistema de la construcción; ecosistema de las industrias culturales y creativas; ecosistema digital; ecosistema de industrias de uso intensivo de energía; ecosistema de salud; ecosistema de la electrónica; ecosistema Movilidad-Transporte-Automoción; ecosistema de Economía Social y de Proximidad; ecosistema de energía renovable; ecosistema Retail, que incluye ventas minoristas y mayoristas conectadas a los consumidores; ecosistema textil; ecosistema turístico). De esta forma, el objetivo principal del Pacto es movilizar recursos e incentivar a todas las partes interesadas para que adopten medidas concretas a fin de capacitar y reciclar profesionalmente a las personas trabajadoras, aunando esfuerzos y estableciendo asociaciones en favor de las transiciones ecológica y digital, así como estrategias de crecimiento locales y regionales⁴⁵.

En España, como destaca el Informe *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, sigue siendo una asignatura pendiente el impulso de la formación a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*). Como pone de manifiesto la evidencia práctica, la participación de la población adulta en procesos de recualificación está fuertemente ligada a una mayor productividad (entre un 5 % y un 30 %), mayores oportunidades de empleo, y mejores salarios. Sin embargo, el número de trabajadores que participa en programas de formación era del 15 % del total en 2019 (pese a que ha crecido mucho, desde el 3 % del total en 2004), por lo que se mantiene una proporción reducida en comparación con otros países europeos y presenta además importantes sesgos de género, edad, educación y ámbito profesional. También se destaca que la duración de la formación en las empresas se está reduciendo (aunque se amplía a más miembros de la plantilla), con la consiguiente reducción de la calidad y disminución de los conocimientos y las habilidades adquiridas (en 2007 la duración media fue de 22 horas en las grandes empresas y de 29 en las de tamaño medio; en 2019 fue de 11 y 13, respectivamente).

Para hacer frente a estas debilidades se propone⁴⁶:

- Consolidar la formación profesional como una de las principales vías de formación y recualificación, siguiendo el modelo de los países más avanzados de la UE;
- Apoyar el incremento de la formación continua entre los trabajadores de microempresas, pequeñas empresas y autónomos (mediante incentivos y acciones definidas sectorial y territorialmente, con el apoyo de los agentes

⁴⁵ Así, por ejemplo, AECEMCO (Asociación empresarial de centros especiales de empleo) se ha incorporado al Pacto por las Capacidades de la Unión Europea con la condición de miembro de la asociación a gran escala (LSP) de “Proximidad y Economía Social”.

<https://www.cocemfe.es/informate/noticias/aecemco-se-incorpora-al-pacto-por-las-capacidades-de-la-union-europea/>
<https://www.aecemco.es/pdf/AECEMCO-se-incorpora-al-Pacto-por-las-Capacidades-de-la-UE.pdf>

⁴⁶ Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021, pp. 123-160.

sociales y con el soporte de los centros del sistema integrado de formación profesional);

- Modernizar y ampliar el sistema de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y vías no formales;
- Incentivar la participación en formación de aquellos colectivos actualmente infrarepresentados: mujeres en sectores como el industrial y el tecnológico, hombres en sectores como el de servicios de cuidados, mayores de 55 años en la formación continua, y adultos con cualificaciones y/o niveles educativos medios-bajos;
- Crear un plan de movilidad temporal de trabajadores que permita a los trabajadores realizar intercambios profesionales en otros lugares de España, adquiriendo en ellos nuevas competencias y buenas prácticas y tejiendo redes de colaboración interterritoriales (ejemplos europeos son los programas Eures166 y Erasmus+).

Se ha destacado también el reto de mejorar las competencias y ofrecer oportunidades de recualificación profesional de las personas adultas paradas de larga duración, que afrontan serias dificultades para reinserirse laboralmente, más aún dentro de un proceso de cambios económicos más estructurales de naturaleza tecnológica y ambiental⁴⁷.

También se destaca la importancia de llegar a los habitantes de las zonas rurales y remotas y hacer la EFP accesible para quienes trabajan en la agricultura, la pesca, la silvicultura y proporcionarles todas las capacidades necesarias, particularmente capacidades ecológicas y digitales, con la finalidad de que aprovechen mejor las oportunidades que ofrece la economía verde y la azul y permitirles realizar una contribución importante a la conservación del medio ambiente⁴⁸. En esa línea se inserta el Real Decreto 347/2019, de 17 de mayo (modificado por Real Decreto 71/2025, de 4 de febrero) por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a programas plurirregionales de formación dirigidos a los profesionales del medio rural. Este Real Decreto tiene como finalidad mejorar la capacitación profesional del sector agroalimentario y del mundo rural, atendiendo especialmente a los jóvenes que van a incorporarse al sector y con una perspectiva de género, de manera que les permita afrontar las propuestas de innovación y tecnificación y mejorar la eficiencia y competitividad de sus empresas. En su Exposición de Motivos se pone de manifiesto que estas subvenciones dirigidas a programas formativos han demostrado en estos últimos años que constituyen una vía relevante para impulsar la

⁴⁷ Vid. CES: Informe 01|2023 “La formación dual en España: Situación y perspectivas”, Sesión ordinaria del Pleno de 29 de marzo de 2023, CES, 2023, p. 13.

⁴⁸ Cfr. Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)), p. 14.

modernización, digitalización y competitividad del sector, promover así el desarrollo económico y social de los territorios.

4.3. Las acciones europeas dirigidas a la capacitación y la movilidad europea para el aprendizaje

El artículo 166 TFUE establece que la Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación. Partiendo de ello, la acción de la Unión Europea en materia de formación profesional tendrá como objetivos:

- facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales,
- mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral,
- facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes,
- estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas,
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

En base a estos objetivos la Comisión Europea ha planteado distintas iniciativas para la capacitación de los jóvenes (como se recoge en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud”, de 22 de mayo de 2018⁴⁹), con el objetivo de dotar a los jóvenes de capacidades y competencias clave, de tipo personal, profesional y empresarial, como el trabajo en equipo, el liderazgo, las competencias interculturales, la gestión de proyectos, la resolución de problemas y el pensamiento crítico, que impidan la exclusión. La educación sigue siendo clave para una ciudadanía activa, una sociedad inclusiva y la empleabilidad y por ello es necesario centrarse más en las capacidades transferibles, el aprendizaje centrado en el estudiante y la educación no formal, a fin de hacer realidad un acceso verdaderamente igualitario y universal al aprendizaje de calidad. En esta línea, es necesario centrarse en el aprendizaje de calidad y el aprendizaje permanente y dar un mayor reconocimiento al aprendizaje no formal e informal mediante el trabajo en el ámbito de la juventud, especialmente beneficioso para aquellas personas con escasa cualificación formal, como forma de mejorar la empleabilidad.

Las acciones planteadas en Europa tienen por objeto movilizar a todas las partes interesadas europeas para seguir unas líneas de actuación centradas en las “capacidades para el empleo”, “trabajar juntos”, y “facultar a las personas para adquirir

⁴⁹ Bruselas, 22/5/2018. COM(2018) 269 final.

capacidades durante toda la vida”. La Agenda Europea de Capacidades, de 1 de julio de 2020, estableció un plan de acción quinquenal con 12 acciones para ayudar a dotar a las personas en Europa de mejores capacidades y, además, cada año se dirigen recomendaciones específicas por país relacionadas con el desarrollo de capacidades en cada uno de los Estados miembros para orientar la elaboración de sus políticas nacionales, de modo que la financiación de la UE ayude a poner en práctica estas políticas, a través de diversos mecanismos e instrumentos como el Fondo Social Europeo, el Programa Erasmus+, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), el Programa Horizonte Europa (antes Horizonte 2020), el Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y el Programa COSME.

A. Una de las acciones clave en el ámbito europeo es la “*Movilidad Educativa de las Personas*”, el “*Programa Erasmus+*”

Sobre la base de la Comunicación de 2018, «Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes», la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027 (2018/C 456/01) establece un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud, que promueve y facilita las conexiones, las relaciones y el intercambio de experiencias entre los jóvenes como activo crucial para el futuro desarrollo de la UE. La mejor manera de fomentar estas conexiones es a través de las distintas formas de movilidad, entre las que figuran los intercambios juveniles. El programa *Erasmus+* es un programa de la UE que respalda la educación, la formación, la juventud y el deporte en Europa y aspira a fomentar la participación juvenil, mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje no formal e informal y desarrollar el trabajo en el ámbito de la juventud, garantizando su calidad.

Dentro de esta Movilidad para el Aprendizaje de las Personas, se llevan a cabo actividades de movilidad en los alumnos, estudiantes, estudiantes en prácticas, aprendices, aprendientes adultos y jóvenes. Con esta acción se pretende la mejora de los resultados del aprendizaje; un aumento de la empleabilidad y mejora de las perspectivas profesionales; mayor sentido de la iniciativa y espíritu emprendedor; mejora de la autocapacitación y de la autoestima; mejora del conocimiento de lenguas extranjeras y de las competencias digitales; mayor sensibilización intercultural; participación más activa en la sociedad; mejora de las interacciones positivas con personas de distintos orígenes; mayor sensibilización ante el proyecto europeo y los valores de la UE; mayor motivación para participar en futuras actividades de formación o educación (formal / no formal) tras el período de movilidad en el extranjero.

En el ámbito de la educación y la formación, se apoyan proyectos de movilidad para estudiantes y personal de educación superior de cualquier campo de estudio y ciclo (ciclo corto y niveles de grado, máster y doctorado); proyectos de movilidad para estudiantes y personal de EFP; proyectos de movilidad para alumnos y personal docente escolar; proyectos de movilidad para aprendientes y personal de la educación de personas adultas.

B. El *Programa Europa Digital* apoyará el desarrollo de capacidades digitales avanzadas para permitir el despliegue de estas tecnologías en toda la economía y para reforzar las competencias digitales de los formadores. Como parte de su apoyo a la acción de los Estados miembros, la Comisión también actualizará, en el segundo trimestre de 2020, el *Plan de Acción de Educación Digital*, con vistas a impulsar las capacidades digitales tanto de los jóvenes como de los adultos y a garantizar que todos los centros educativos estén preparados para la era digital.

C. Otra de las acciones importantes establecidas en el ámbito de la UE es la *“Iniciativa de Empleo Juvenil”* (IEJ).

La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) es uno de los principales recursos financieros de la UE para financiar la aplicación de los regímenes de Garantía Juvenil hasta 2023. La UE la puso en marcha en 2013 para ayudar a los jóvenes residentes en zonas cuya tasa de desempleo juvenil fuera superior al 25 %.

La Iniciativa de Empleo Juvenil apoya exclusivamente a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación («ninis»), incluidos los desempleados de larga duración y los que no están inscritos como solicitantes de empleo. Garantiza que los jóvenes de las zonas de Europa que tienen los mayores problemas puedan recibir una ayuda específica. Por lo general, los fondos de la IEJ suelen financiar formaciones de aprendiz, periodos de prácticas, colocaciones, y formación orientada a conseguir una cualificación. Con el apoyo de la “Iniciativa de Empleo Juvenil” (IEJ), los Estados miembros deben adoptar, en el marco de la Garantía Juvenil, medidas que garanticen que los menores de 25 años reciban, en un plazo de cuatro meses desde la fecha en que dejaron los estudios o se quedaron desempleados, una oferta de empleo de buena calidad, una educación continua, una formación como aprendiz o un periodo de prácticas.

Esta Iniciativa de Empleo Juvenil es complementaria a otras acciones emprendidas a escala nacional, financiadas, en particular, por el Fondo Social Europeo (FSE), que se destinan a aplicar los regímenes de Garantía Juvenil. El FSE no se limita a ayudar directamente a las personas, sino que también contribuye a reformar los sistemas y servicios sociales, de empleo, de educación y de formación.

Desde la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, posteriormente sustituida por la Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil” (2020/C 372/01), todos los países de la Unión se comprometieron a aplicar la Garantía Juvenil reforzada, que aumenta el apoyo global al empleo disponible para los jóvenes en toda la Unión, llegando ahora a un grupo más amplio de jóvenes de entre 15 y 29 años con un enfoque más orientado hacia los “ninis” vulnerables. En ella se recomienda a los Estados Miembros que garanticen que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal, de acuerdo con el principio 4 del Pilar Europeo de Derechos

Sociales. Para intensificar la lucha contra el desempleo juvenil, la Comisión ha ido reforzando desde 2020 la Garantía Juvenil, que ayuda a los jóvenes (3,5 millones de jóvenes) a desarrollar capacidades y ganar experiencia laboral, sobre todo en relación con las transiciones ecológica y digital.

Para el período de programación 2021-2027, y en aras de la simplificación, las instituciones de la UE han integrado, en cuanto a su financiación, la Iniciativa de Empleo Juvenil en el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para dicho período, manteniendo así su atención en el empleo juvenil. Todos los Estados miembros deben asignar una cantidad adecuada de los recursos que reciban del FSE+ a medidas específicas y reformas estructurales en apoyo del empleo, la educación y la formación de los jóvenes. Además, los Estados miembros que tengan una tasa de jóvenes de entre 15 y 29 años que ni trabajen, ni estudien, ni reciban formación («ninis») superior a la media de la UE durante el período 2017-2019 deben dedicar al menos el 12,5 % de los recursos procedentes del FSE+ a la juventud.

D. Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG) [European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers]

Es un instrumento especial de la UE para expresar la solidaridad de la UE con los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia europeos que han perdido su puesto de trabajo como consecuencia de reestructuraciones, y ayudarles a encontrar un nuevo empleo. El FEAG contribuye a la creación de una economía europea más dinámica y competitiva mejorando las capacidades y la empleabilidad de las personas despedidas, a fin de ayudarles a encontrar un mejor trabajo, ya que apoya a los demandantes de empleo poco cualificados y desfavorecidos a hacer frente a nuevos retos en el mercado laboral.

Como norma general, el FEAG puede activarse cuando una única empresa (incluidos sus proveedores y los transformadores de sus productos) despide a más de 200 trabajadores, así como para pymes de diversos sectores de la misma región o de un sector concreto en una o más regiones vecinas (el requisito formal es que un mínimo de 200 trabajadores haya perdido su puesto de trabajo en un período de referencia específico). Tiene un presupuesto anual de 210 millones de euros para el período 2021-2027 y puede financiar entre el 60 % y el 85 % del coste de los proyectos concebidos para ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo empleo o a crear su propia empresa.

Las intervenciones del FEAG las llevan a cabo las administraciones nacionales o regionales. Cada proyecto tiene una duración de dos años y proporciona medidas personalizadas a los desempleados, tales como asistencia en la búsqueda de empleo; orientación profesional; educación, formación y reciclaje profesional; tutoría y asesoramiento individual; emprendimiento y creación de empresas. También puede proporcionar ayudas a la formación, dietas o ayudas similares, lo que incluye ayudas para servicios de asistencia, subsidios de movilidad y de reubicación, e incentivos a la contratación destinados a los empleadores. Pueden optar a las ayudas las personas que

pierdan su empleo debido a la crisis del coronavirus, la digitalización, la automatización, la transición a una economía baja en carbono u otros cambios; sea cual sea la causa del despido.

Pero el FEAG no cofinancia medidas de protección social como las pensiones o las prestaciones de desempleo, ni presta apoyo para ayudar a las empresas a sobrevivir, modernizarse o reestructurarse. El FEAG se diferencia de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE -y en particular el Fondo Social Europeo Plus- en que estos adoptan una perspectiva más estratégica y a largo plazo, anticipando y gestionando el cambio a través de actividades como el aprendizaje permanente. En cambio, el FEAG proporciona a los trabajadores ayudas puntuales e individuales, de duración limitada.

E. Programa Horizonte Europa⁵⁰

El programa Horizonte Europa es el principal programa de financiación de la UE para la investigación y la innovación (el importe indicativo de financiación de Horizonte Europa para el período 2021-2027 es de 93 500 millones de euros). Aborda el cambio climático, ayuda a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas e impulsa la competitividad y el crecimiento de la UE.

El programa facilita la colaboración y fortalece el impacto de la investigación y la innovación en el desarrollo, apoyo e implementación de políticas de la UE, al tiempo que se abordan los desafíos globales. Apoya la creación y mejor difusión de conocimientos y tecnologías de calidad. Su objetivo es crear empleo, aprovechar plenamente el acervo de talentos de la UE, impulsar el crecimiento económico, promover la competitividad industrial y optimizar el impacto de la inversión dentro de un Espacio Europeo de Investigación fortalecido.

F. Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)

El capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI) del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) tiene el Pilar Europeo de Derechos Sociales como marco principal y se centra, como prioridades políticas principales, en: 1) empleo y habilidades, 2) mercados laborales y movilidad laboral, 3) protección social e inclusión activa y 4) condiciones de trabajo.

En el marco de EaSI, las partes interesadas pueden beneficiarse de actividades de creación de redes y desarrollo de capacidades. Para contrarrestar las deficiencias del mercado laboral y desarrollar un mercado laboral integrado de la UE, financia asociaciones transfronterizas y servicios en regiones transfronterizas, así como planes de movilidad laboral específicos a nivel de la UE con vistas a cubrir vacantes allí donde se hayan identificado desequilibrios en los mercados laborales.

Las actividades de comunicación y difusión también son una parte crucial del programa, en particular el aprendizaje mutuo mediante el intercambio de prácticas,

⁵⁰ Este Programa ha sustituido al anterior Programa Horizonte 2020, que fue el programa de financiación de la investigación y la innovación de la UE desde 2014 hasta 2020, con un presupuesto de casi 80 000 millones de euros.

enfoques innovadores, revisiones por pares y evaluación comparativa, pero también guías de eventos, informes, material informativo y cobertura mediática.

G. Otras iniciativas que pueden incidir es el *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)* y el *Programa COSME* para la Competitividad de las Empresas y las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME),

4.4. Las distintas modalidades de formación en el trabajo en España

En España, la formación en el trabajo se desarrolla a través de diferentes iniciativas y programas, que se concretan en acciones formativas de naturaleza laboral, reguladas en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral y en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. Otra normativa que complementa el desarrollo de estas iniciativas de formación es la siguiente: Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015 y Orden TMS/368/ 2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, modificada por la Orden TES/26/2022, de 20 de enero.

La finalidad de la Formación Profesional para el Empleo es favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal. Al mismo tiempo, se busca atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados; mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; y facilitar la acreditación de las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral.

Para conseguir estos objetivos se articula un sistema que debe estar basado en unos principios básicos:

- el ejercicio del derecho individual a la formación y la garantía de igualdad en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos;
- la anticipación a los requerimientos y cambios del modelo productivo;
- la calidad y eficacia de la formación y la eficiencia y transparencia en la gestión;
- la unidad del mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas;
- el desarrollo del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral mediante la negociación colectiva y el diálogo social;

- la unidad de caja de la cuota de formación profesional y el acceso a una financiación suficiente, estable y equitativa;
- la financiación gestionada en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, públicos y privados;
- la estabilidad, seguridad y certidumbre que permita una planificación estratégica de la formación y promueva la inversión en recursos formativos.

La Formación en el Trabajo, regulada en el artículo 33 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, es el marco de todas las iniciativas y acciones de formación de naturaleza laboral, que no se vinculan al Catálogo de Estándares de Competencias, que se programan y desarrollan para la formación a lo largo de la vida de toda persona trabajadora, ocupada o desempleada, con la finalidad de mejorar su cualificación, recualificación y adaptación profesionales y facilitar la libre elección de profesión u oficio y la promoción profesional, sin que puedan sufrir ningún tipo de discriminación.

Comprende como mínimo, tanto el Servicio de Formación recogido en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo regulada en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. También incluye el permiso retribuido de veinte horas anuales de formación en el ámbito laboral, acumulables por un período de hasta cinco años (artículo 23.3 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

Entre los distintos tipos de iniciativas de formación destacan:

1-Formación programada por las empresas para sus trabajadores: Se trata de las acciones formativas que, en función de sus necesidades, la empresa programa para sus trabajadores. La programación y gestión de estas acciones formativas podrá realizarse por las empresas con flexibilidad en sus contenidos y el momento de su impartición, siempre que se respeten las condiciones establecidas por la normativa. Estas acciones formativas que las empresas llevan a cabo para sus trabajadores se financian a través de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social.

2-Oferta formativa para trabajadores ocupados: Se trata de las acciones formativas que las Administraciones Públicas competentes desarrollan para trabajadores ocupados, dirigidas a cubrir las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas para sus trabajadores. En esta oferta formativa pueden participar también hasta un 30 % de personas desempleadas, como establece el Real Decreto 694/2017. Esta oferta formativa se desarrolla mediante: Programas de formación sectoriales; Programas de formación transversales; Programas de cualificación y reconocimiento profesional.

La financiación de la oferta formativa para trabajadores ocupados se efectuará, mediante subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, a través de la publicación de convocatorias.

3-Oferta formativa para trabajadores desempleados: Las acciones formativas dirigidas a trabajadores desocupados estarán ajustadas tanto a las necesidades formativas individuales, conforme al perfil de cada trabajador, como a las necesidades del sistema productivo, con el objeto de que adquieran las competencias requeridas por el mercado de trabajo y mejoren su empleabilidad. Destacan los siguientes programas: Programas de formación de los Servicios Públicos de Empleo dirigidos a cubrir las necesidades formativas detectadas en los itinerarios personalizados de inserción y en las ofertas de empleo; Programas específicos de formación dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional; Programas formativos que incluyan compromisos de contratación.

La financiación de estos programas para trabajadores desocupados se articula a través de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, mediante la publicación de convocatorias.

4-Permisos Individuales de Formación (PIF): es la autorización que una empresa otorga a un trabajador para realizar una acción formativa que esté reconocida mediante una titulación o acreditación oficial. Las empresas pueden financiar los costes salariales de estos permisos a través de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social.

5-Formación en alternancia con el empleo: es un proceso mixto de empleo y formación que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo (se incluye aquí la formación dual).

6-Formación de empleados públicos: acciones formativas a las que pueden acceder los empleados públicos, que se desarrollan mediante programas específicos que se suscriben en el ámbito de las Administraciones Públicas.

7-Formación de las personas en situación de privación de libertad y Formación de los militares de tropa y marinería: son acciones formativas dirigidas específicamente a estos colectivos y se rigen según los convenios que se establezcan entre las instituciones públicas competentes.

La financiación de la Formación Profesional para el Empleo en España se lleva a cabo mediante fondos procedentes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores a la Seguridad Social (conforme a lo establecido cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado), las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, los fondos propios que las comunidades autónomas destinen a ese fin, la cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas, las cotizaciones por formación profesional que pudieran establecerse a otros colectivos beneficiarios en cada Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En las iniciativas denominadas “formación programada por las empresas” y “permisos individuales de formación”, las empresas disponen de un crédito para la formación de sus trabajadores que se hace efectivo mediante bonificaciones en las

cuotas a la Seguridad Social que pagan las empresas. Es lo que se denomina “cuenta de formación”.

La cuenta de formación es un derecho individual a la formación profesional gestionada personalmente por cada empleado, que capitaliza las horas de formación a razón de 24 horas por año y hasta 120 horas, y, posteriormente, de 12 horas por año hasta el límite de 150 horas en total en el caso de un contrato permanente a tiempo completo. Los créditos son por períodos anuales de forma que si no se consume dentro del año el crédito del que dispone la empresa anualmente para formar a sus trabajadores se perdería. No obstante, como excepción, se ha establecido, desde el año 2018, que las empresas de menos de 50 trabajadores podrán comunicar a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), durante el primer semestre del año, si desean acumular el crédito que no utilicen.

El crédito de formación es la cuantía de la cual dispone la empresa durante el año como ayuda para la formación que imparte a sus trabajadores. Se calcula en función de lo cotizado por formación profesional, así como la plantilla media que tenga la empresa. Así, cada empresa dispone de unos determinados créditos de formación bonificada según el tamaño de la empresa:

- las empresas que tengan de 6 a 9 trabajadores disponen de crédito anual del 100 % de la cantidad cotizada.
- las empresas que tengan de 10 a 49 trabajadores disponen de crédito anual del 75 % de la cantidad cotizada.
- las empresas que tengan de 50 a 249 trabajadores disponen de crédito anual del 60 % de la cantidad cotizada.
- las empresas que tengan de 250 a más trabajadores disponen de crédito anual del 50 % de la cantidad cotizada.

Las empresas que tengan de 1 a 5 trabajadores dispondrán de 420 euros en vez de un porcentaje, y las empresas que incorporen nuevos trabajadores, bien por abrir nuevos centros de trabajo o por nueva creación, dispondrán de 65 euros por cada nuevo trabajador. Además, si la empresa tiene más de 5 trabajadores, está obligada a asumir un porcentaje del total de los costes que comunique a lo largo del año. Para el cálculo de esta aportación, se tendrán en cuenta los costes salariales de los trabajadores formados durante el horario de trabajo.

Por otro lado, las empresas que concedan permisos individuales de formación a sus trabajadores dispondrán de un crédito adicional, en función de unos criterios establecidos para su importe por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En todo caso, la empresa deberá someter las acciones formativas a información de la representación legal de los trabajadores. El incumplimiento por parte de la empresa de esta obligación impedirá la adquisición y, en su caso, el mantenimiento del derecho a la bonificación.

Otro sistema posible es el «cheque formación» que los servicios públicos de empleo pueden proporcionar a los trabajadores desempleados para realizar acciones formativas concretas dirigidas a mejorar su empleabilidad en la entidad seleccionada por cada trabajador de entre las que cumplan los requisitos exigidos y estén acreditadas.

4.5. Las cuentas de aprendizaje individual y las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad

Uno de los principales retos que afrontan las empresas y los empleadores europeos es la oferta insuficiente de las capacidades pertinentes en el mercado de trabajo de la UE, mientras que, por su parte, los trabajadores se enfrentan a cambios sin precedentes en la organización del trabajo y a cambios radicales de los perfiles de las tareas y las capacidades requeridas en el trabajo debido a las transiciones digital y ecológica. Por ello, el perfeccionamiento y el reciclaje continuos son esenciales para que los trabajadores respondan a las necesidades de su empleo actual o para la transición a nuevos empleos y sectores en expansión, como los sectores ecológico y digital, en particular en el contexto del envejecimiento de la población. Las personas necesitan acceder a una enseñanza y un aprendizaje de calidad proporcionados de diferentes maneras y en diferentes entornos y que sean más flexibles e innovadores para el perfeccionamiento y el reciclaje profesional.

Con esa finalidad, la Agenda de Capacidades Europea de 2020 anunció una iniciativa sobre *cuentas de aprendizaje individual*, con el objetivo de facilitar el acceso a la formación para los adultos en edad activa y empoderarlos para gestionar con éxito las transiciones hacia el mercado laboral. Esta iniciativa se ha plasmado en la *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales* (2022/C 243/03).

Su finalidad es prestar apoyo a todos los adultos en edad laboral para que accedan a actividades de formación, también de cara a las transiciones profesionales, e independientemente de su situación laboral o profesional y aumentar los incentivos y la motivación de las personas para buscar actividades de formación. Para alcanzar esos objetivos se recomienda a los Estados miembros que consideren la posibilidad de instaurar cuentas de aprendizaje individuales que permitan a los interesados participar en formaciones pertinentes para el mercado laboral.

Se entiende por «cuenta de aprendizaje individual» el modo en que se ponen a disposición de los interesados los derechos de formación individuales; se trata de una cuenta personal que permite al titular acumular y conservar sus derechos a lo largo del tiempo para acceder a las oportunidades admisibles de formación, orientación o validación de aprendizajes que considere más útiles, en el momento en que lo desee, de conformidad con las normas nacionales; y concede al titular la plena propiedad de los derechos, independientemente de la fuente de financiación.

La Recomendación destaca la «transferibilidad» de los derechos de formación individuales, es decir, la cualidad de los derechos de formación en virtud de la cual,

una vez conferidos, dichos derechos permanecen en poder del titular, también durante los períodos de transición, por ejemplo entre puestos de trabajo, entre el trabajo y el aprendizaje, entre el empleo y el desempleo, y entre actividad e inactividad.

Se recomienda a los Estados miembros que garanticen la disponibilidad de servicios de orientación profesional y oportunidades de validación de aprendizajes, incluidas oportunidades de evaluación de capacidades, a los que todos los titulares de cuentas de aprendizaje individuales puedan acceder de manera presencial o en línea, ya sea de forma gratuita o utilizando sus derechos de formación individuales, de conformidad con la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

La Comisión considera que para que estas cuentas de aprendizaje individual sean eficaces, los Estados miembros deben establecer y mantener actualizado un registro público de las oportunidades de formación, de orientación profesional y de validación de aprendizajes que puedan optar a financiación con cargo a los derechos de formación individuales. También deben incluirse en este registro los servicios de orientación profesional y las oportunidades de validación de aprendizajes que los Estados miembros ofrezcan de forma gratuita.

También es necesario garantizar “permisos de formación remunerados”, que permitan a los trabajadores participar en actividades de formación durante el horario laboral utilizando sus cuentas de aprendizaje individuales. Estos permisos de formación remunerados, o bien ingresos de sustitución, deben ser aplicables a todos los tipos de relación laboral y a los trabajadores por cuenta propia y se debe garantizar el apoyo financiero y no financiero a los empleadores (en particular, a las pymes) cuyos empleados recurran a los permisos de formación remunerados.

Por otra parte, la *Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad* (2022/C 243/02) pretende dar respuesta al creciente número de personas que necesitan actualizar y mejorar sus conocimientos, capacidades y competencias para reducir la brecha entre su educación y formación formales y las necesidades de una sociedad y un mercado de trabajo en rápida evolución.

Se considera «Microcredencial» el registro de los resultados del aprendizaje que se ha obtenido a raíz de un pequeño volumen de aprendizaje, que hayan sido evaluados con arreglo a criterios transparentes y claramente definidos. Las experiencias de aprendizaje que dan lugar a la obtención de microcredenciales están diseñadas para proporcionar a la persona que está formándose o recualificándose conocimientos, capacidades y competencias específicos, que responden a las necesidades sociales, personales, culturales o del mercado de trabajo. Las microcredenciales son propiedad del aprendiente, se pueden compartir y son portátiles, pueden ser independientes o acumularse en credenciales más amplias. Deberán estar respaldadas por una garantía de calidad con arreglo a normas acordadas en el sector o ámbito de actividad pertinente.

Las microcredenciales podrían ayudar a certificar los resultados de pequeñas experiencias de aprendizaje adaptadas. Permiten una adquisición selectiva y flexible de conocimientos, capacidades y competencias para satisfacer las necesidades nuevas e incipientes de la sociedad y del mercado de trabajo y para hacer posible que las personas colmen el déficit de las capacidades que necesitan para prosperar en un entorno que evoluciona rápidamente, pero sin sustituir las cualificaciones tradicionales. En su caso, pueden complementar las cualificaciones existentes, aportando valor añadido, pero sin socavar el principio básico de los programas de titulación completa en la educación o la formación iniciales.

El Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales se refiere a las microcredenciales como un instrumento innovador que puede «facilitar los itinerarios educativos flexibles y apoyar a los trabajadores en su trabajo o durante las transiciones profesionales». Las microcredenciales pueden desempeñar un papel en la consecución de los objetivos principales de la UE que han de alcanzarse de aquí a 2030, en particular el objetivo de que el 60 % de todos los adultos participen en actividades de formación todos los años y una tasa de empleo de al menos el 78 %.

Asimismo, las microcredenciales podrían desempeñar un papel activo en la aplicación de las iniciativas de la UE para avanzar en las transiciones digital y ecológica. Las microcredenciales podrían: 1) respaldar los objetivos del Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 para ayudar a ofrecer oportunidades de aprendizaje flexibles y accesibles en materia de capacidades digitales; y 2) cumplir los objetivos del plan «Brújula Digital 2030» de la Comisión para tener en Europa, de aquí a 2030, ciudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados. Las microcredenciales también podrían desempeñar un papel en el cumplimiento del «Pacto Verde Europeo», que es la estrategia de crecimiento de Europa orientada a transformar su economía y su sociedad y situarlas en una senda más sostenible.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/2767(RSP)), destaca la necesidad de una definición común y transparente de las microcredenciales; considera que las microcredenciales solo pueden ser complementarias de las cualificaciones plenas y deben ser de calidad garantizada, estar acreditadas y basarse en un modo de entrega, un procedimiento de evaluación y una duración normalizados; subraya la importancia primordial de unos requisitos de calidad bien definidos aplicables a los proveedores de microcredenciales.

5. Bibliografía

ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La formación en los nuevos yacimientos de empleo (empleos digitales, verdes) con especial atención a la perspectiva de género”, *Lan Harremanak*, 2023, n. 49.

- BEVERIDGE, W.: *Pleno empleo en una sociedad libre*. Informe de Lord Beveridge II, trad. P. López Máñez, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- CES: *Informe 02|2020 “Jóvenes y mercado de trabajo en España”* (aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 30 de septiembre de 2020), CES, 2020.
- CES: *Informe 01|2023 “La formación dual en España: Situación y perspectivas”*, Sesión ordinaria del Pleno de 29 de marzo de 2023, CES, 2023.
- COMISIÓN EUROPEA: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.
- FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La formación profesional”, en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B. (dirs.): *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016.
- GALBRAITH, J.K.: *El nuevo estado industrial* (traducción castellana de Manuel Sacristán), Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (1ª edición, 1967).
- GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Crítica de la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, nº. 16, 2013, pp. 51-82.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*. Tirant lo Blanch, 1997
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social*, Número Extraordinario, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo europeo*. Bomarzo, Albacete, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, 2011.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El principio de igualdad en el despido ‘objetivo’ por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*. Comares, Granada, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Cambio tecnológico, cualificación y formación profesional”, en AA. VV: *Contrato de trabajo y formación profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea*. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, a cargo de Rodríguez-Sañudo y Martín Valverde. MTSS, Madrid, 1987.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales* núm.160/2021, pp. 91-113.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (reflexiones en torno al «Libro Verde» de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, *Lan Harremanak*/16 (2008-I) (167-243)
- MORENO VIDA, M.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”, en AAVV: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. MTI, Madrid, 2010, pp. 309-419
- MUROS POLO, A.: “El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 12, número 1, enero-marzo de 2024, pp. 358-406.
- OECD: *Skills Strategy: Informe de Diagnóstico España, 2015 (Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE para España)*. <https://biblioteca.ces.es/BD/2015091530Digital154.html>
- Se puede ver un Resumen de este Informe en OECD: *Skills Strategy. Informe de Diagnóstico. Resumen. España. 2015*. <https://policycommons.net/artifacts/3804704/oecd-skills-strategy/4610532/>
- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (coord.): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Acceso al empleo, formación y contratación en el contexto de la digitalización”, en AA. VV.: *Digitalización, recuperación y reformas laborales. XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022, pp. 77-82
- SCHMIT, NICOLAS: “Prólogo”, en COMISIÓN EUROPEA: *Educación y formación profesionales. Capacidades para hoy y para el futuro*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.
- VILLALBA SÁNCHEZ, A.: *El derecho a recibir formación de la empresa para una transición digital justa*, Aranzadi, Madrid, 2024, pp. 21-42.
- WEISE, MICHELLE: *Long Life Learning: Preparing for Jobs that Don't Even Exist Yet*. Editorial Wiley, 2021.

CAPÍTULO 10. EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y SUS REPERCUSIONES AL HILO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS LEGISLATIVAS (NIVEL NACIONAL)

JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ BERNAT

*Profesor Asociado (acreditado a contratado doctor) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0001-8730-3167>

Sumario: 1. Introducción; 2. El recorrido del sistema de formación profesional para el empleo hasta nuestros días; 2.1. Sus orígenes: el auge de la Formación profesional ocupacional; 2.2. Los acuerdos de formación continua: FPO y formación continua; 2.3. La formación profesional para el empleo en el ámbito laboral: el RD 395/2007 y la Ley 30/2015; 2.4. Valoración de conjunto del sistema de formación profesional para el empleo y su incidencia en la lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes; 3. Cambios normativos y su incidencia en el sistema de formación profesional para el empleo; 3.1. La LO 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional; 3.1.1. Estructura del Sistema de Formación Profesional; 3.1.2. Elementos integrantes del Sistema de Formación Profesional; 3.1.3. Las ofertas de formación profesional; 3.1.4. Formación dual; 3.2. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo; 4. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

Uno de los ejes fundamentales de las políticas activas del mercado de trabajo lo constituyen las medidas de formación. El artículo 31 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo da cuenta de ello al considerar que el conjunto de servicios y programas de formación dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, como al mantenimiento del empleo y de la promoción profesional de las personas ocupadas forma parte de aquel tipo de políticas. Por tanto, junto a las medidas de orientación, fomento del empleo, colocación, etc., la formación ocupa un lugar transcendental en el marco de la política de empleo.

Las razones que han llevado a ensalzar la formación como un elemento capital de aquella política son muy variadas. De un lado, se pone el acento en la formación como una forma de preservar la tutela de la profesionalidad del trabajador desde una visión estática, como forma de evitar que aquel sufra un menoscabo en la misma a partir de

la imposición de límites a los cambios impuestos por el empresario en su clasificación profesional, movilidad funcional, etc., pero también desde una visión dinámica de la profesionalidad, como cauce de adecuación de competencias y la adquisición de nuevos conocimientos en función de las necesidades organizativas.

La necesidad de formación analizada se correspondería más bien con la de los trabajadores en activo. Junto a ella, habría que resaltar aquella otra relacionada con la carencia de conocimientos de los ciudadanos que tratan de insertarse y, en su caso, reinsertarse en el mercado de trabajo. También en este caso la formación opera como un elemento crucial de acceso a un empleo ya que se parte de la realidad constatada de la existencia de un desajuste entre las competencias que los trabajadores ofertan y las requeridas en los distintos puestos de trabajo. Este es el principal desafío que tiene (y ha tenido) la formación profesional, esto es, la de ofrecer el aprendizaje de las competencias que requiere el mercado de trabajo, incluyendo las necesidades de cualificación de los trabajadores y de todas las organizaciones públicas y privadas que desarrollan actividades que tienen una dimensión económica.

Junto a la perspectiva de la formación vinculada a las necesidades de los trabajadores, conviene poner el acento en las implicaciones de la misma para las empresas. En este caso, se suele subrayar como una mayor y mejor formación redonda en la mejora de la rentabilidad y eficacia empresarial. Ello convierte a la formación en un potente instrumento de acceso y mantenimiento del empleo en manos del empleador. No es de extrañar esta concepción prioritaria que se le concede a la formación desde el ámbito empresarial, toda vez que son los propios interlocutores sociales, entre ellos las asociaciones empresariales, los que se han encargado de impulsar la formación profesional con anterioridad a las medidas legislativas adoptadas.

Por otro lado, la importancia de la formación de carácter profesionalizante en el marco de las políticas de empleo cobra especial relevancia en el ámbito comunitario. Dicho aspecto se ha convertido en una cuestión clave para el desarrollo comunitario ya que el tema de la formación profesional se considera como un instrumento de primera magnitud dentro de la política comunitaria de empleo y un factor decisivo para potenciar la libre circulación de trabajadores. En la actualidad, ya se trate de la formación orientada a la inserción laboral de los desempleados o de la formación dirigida a los trabajadores ocupados, las medidas y acciones formativas ocupan un lugar de primer orden en la estrategia coordinada para el empleo, configurándose como un elemento transversal de tres de los cuatro pilares que los Estados deben adoptar en aras al empleo.

Una vez destacada la esencialidad de la formación como mecanismo profesionalizante, conviene adentrarse en el conjunto de medidas adoptadas en la materia. Y así, pese a la complejidad de la misma, dado que hasta ahora han sido numerosas las actuaciones llevadas a cabo desde diferentes ámbitos (nacional, autonómico y local) y con objetivos diversos, el modelo parecía bastante acotado desde un punto de vista legal. Así, el art. 9 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las

Cualificaciones y de la Formación Profesional, señalaba que la formación profesional comprendía el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. De forma explícita, se añadía que lo anterior incluía “las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua de las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales”. De lo anterior se deducía, confirmandose en el desarrollo legal pertinente, la existencia de tres tipos de actividades de formación que servía para la adecuación de las cualificaciones y competencias profesionales a los requerimientos del sistema productivo y que conformarían lo que se denominaba como sistema español de Formación Profesional (en adelante, SEFP): formación profesional del sistema educativo o formación profesional inicial, la formación profesional para desempleados y la formación continua o para trabajadores ocupados, integradas ambas modalidades formativas y orientadas ambas al empleo.

Tras la aprobación de la nueva Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, LOFP) se hace necesario preguntarse hoy hasta qué punto se ha alterado el modelo legal anterior y, lo que es más importante, cuál es papel otorgado por dicha norma legal y su desarrollo reglamentario al sistema de formación profesional del sistema de empleo. Antes de ello, conviene analizar, siquiera brevemente, el proceso de gestación y desarrollo de dicho sistema para comprobar en qué medida ha contribuido a la mejora de la empleabilidad de la población activa.

2. El recorrido del sistema de formación profesional para el empleo hasta nuestros días

2.1. Sus orígenes: el auge de la Formación profesional ocupacional

El origen del actual sistema de formación profesional dedicado a satisfacer las demandas de actualización y reconversión de los trabajadores debe situarse en el conocido como Programa de Promoción Profesional Obrero (PPO). Creado en 1964 en el marco del I Plan de Desarrollo (1964-1967), en el que se destacaba la adopción de una “política de promoción social y acceso a la enseñanza y formación profesional”¹, se trataba de un programa pensado para cubrir las nuevas necesidades de formación profesional de los trabajadores, los cuales iban a tener que enfrentarse a un cambio de modelo productivo en el que pasaba de una economía vinculada al sector primario a otra con un mayor predominio de los sectores secundario y de servicios. Sobre este particular, se llegó a calcular que al menos 800.000 trabajadores españoles debían beneficiarse de este plan formativo con objeto de conseguir su cualificación².

¹ Art. 23.d) de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967 y se dictan normas relativas a su ejecución.

² Exposición de Motivos de la Orden de 8 de abril de 1964 por la que se crea la Gerencia del Programa de Promoción Profesional Obrera.

El programa de PPO presentaba unas características muy marcadas. De un lado, se ceñía a proporcionar formación profesional no reglada a personas adultas. De otro, los programas ofrecían una formación especializada vinculada a puestos de trabajo concretos, y no a profesiones u oficios en general. Además, la formación se llevaba a cabo a través de equipos móviles que se desplazaban a los lugares donde se impartían los cursos, ya fuera en locales proporcionados por los Ayuntamientos, entidades no lucrativas o las propias empresas. Pese a la escasa incidencia que estos cursos tuvieron en la formación de los trabajadores, fundamentalmente por el escaso número de los mismos³, el balance que se hace de este tipo de formación ha sido positivo ya que representó una medida necesaria para atender las necesidades de cualificación del momento⁴.

El PPO se transformó en Servicio de Acción Formativa (SAF), y luego en Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF). Como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, que creó el Instituto Nacional de Empleo (INEM), el SEAF se integró en éste. A partir de este momento la formación se orienta hacia el colectivo de desempleados ya que éste constituía la prioridad política de la época⁵. De hecho, en 1980 se aprueba la Ley Básica de Empleo, la cual contemplaba el establecimiento por parte del INEM de un programa anual de Formación Profesional Ocupacional (FPO) que, con carácter gratuito, debía asegurar la adecuada formación profesional de los que quisieran incorporarse al mundo laboral o, encontrándose en él, pretendieran reconvertirse o, alcanzar una mayor especialización profesional.

Se da inicio a una época en la que la FPO cobra especial protagonismo, motivado por las cifras del paro en España y la adhesión de nuestro país a la Comunidad Europea. En cuanto a lo primero, se llegó a superar los tres millones de parados en ese momento, siendo la tasa de paro juvenil especialmente alta. Respecto a lo segundo, la inminente adhesión iba a representar un potente instrumento de financiación de las acciones formativas. Conscientes de estos aspectos, los propios interlocutores sociales compartieron esta necesidad de impulsar la FPO, de ahí que incluyeran un apartado específico dedicado a la formación profesional en el Acuerdo Económico y Social firmado en 1984. En este pacto se consideraba capital dar una nueva orientación a este tipo de formación con objeto de que la misma se convirtiera en un instrumento más eficaz y adaptado a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. Para ello se consideraba necesario incrementar sustancialmente la investigación del mercado de trabajo, incorporar los agentes sociales, empresarios y trabajadores a los objetivos y actuaciones de la Formación Profesional; integrar la Formación Profesional con los programas de empleo y coordinar la oferta pública y privada en este campo. Fruto

³ Para FERNÁNDEZ ENGUITA, M., estos cursos representaron poco en la formación de los trabajadores ("Educación permanente y formación profesional ocupacional", *Rev. Interuniv. Form. Prof.*, 30, 1997, p. 90).

⁴ PÉREZ DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J.C.: *La Educación Profesional en España*, Madrid, Fundación Santillana, 2002, p. 233.

⁵ MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo*, Valladolid, Lex Nova, 2009, p. 35.

de este acuerdo se crea el Consejo General de la Formación Profesional, de carácter tripartito, asumiendo, entre otras funciones, la de elaborar un Programa Nacional de Formación Profesional, reglada y ocupacional, así como su actualización periódica.

Tras el citado acuerdo, no se hace esperar la adopción de un programa de actuación en la materia, lo que tiene lugar al año siguiente con la aprobación del primer Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). Este plan contemplaba una serie de medidas articuladas en torno a cuatro tipos de programas cuyos destinatarios principales eran los jóvenes y los parados de larga duración. El mecanismo más importante lo constituía el curso formativo, ya fuera ofrecido por el INEM o por entidades colaboradoras, el cual era de corta duración y gratuito. La mayoría de estos cursos (un 60 por 100) oscilaban entre las 200 y 400 horas y las personas jóvenes, de 16 a 24 años, constituían sus principales beneficiarios (un 55 por 100). Aproximadamente, las tres cuartas partes de los cursos se referían a un número corto de familias profesionales (Informática, Técnicas empresariales, Administración, Artesanía y Oficios, Idiomas, Electrónica, Textil, Albañilería y similares y Enfermería)⁶.

El desarrollo del Plan FIP en aquellos años ha sido valorado positivamente en términos generales ya que situó a la FPO en el ámbito de la política de empleo como instrumento estratégico de intervención en el mercado de trabajo (tanto para la fuerza de trabajo desempleada como para la ocupada)⁷. Sin embargo, se trataba de un plan que presentaba deficiencias importantes en cuanto a su eficacia ya que se constataba la falta de adecuación entre la oferta formativa y las necesidades y requerimientos del mercado de trabajo.

2.2. Los acuerdos de formación continua: FPO y formación continua

En el año 1992 se firma en España el primer Acuerdo Nacional de Formación Continua. Con éste, la formación de los trabajadores se convierte en un elemento de concertación social, estableciéndose una clara línea de separación entre la formación orientada a ofrecer una cualificación a las personas desempleadas (FPO) y aquella dirigida a promover la actualización y la reinserción profesional de las personas ocupadas (Formación Continua), el que el protagonismo principal corresponde a los interlocutores sociales.

Con el Acuerdo se pretende dar un mayor impulso a la formación continua ya que, como se señalaba en la propia Exposición de Motivos del citado Acuerdo “gran parte de la población trabajadora adulta abandonó la escuela sin una formación adecuada o no ha tenido la oportunidad de seguir un proceso formativo permanente, dándose la paradoja de que no pueden acceder a actividades formativas ante la carencia de conocimientos básicos. A este colectivo ha de añadirse el de aquellos que pueden perder sus actuales ocupaciones debido a los cambios que se operan en el mundo laboral, tanto organizativos como tecnológicos y estructurales”. Por ello, para paliar

⁶ PÉREZ SÁNCHEZ, M.: *Formación y empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*, Granada, Universidad de Granada, 1997, p. 130.

⁷ *Idem.* p. 149.

esta situación, el Acuerdo otorga a la formación continua una serie de funciones especialmente relevantes como son: por un lado, la de adaptación permanente a la evolución de las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo y por tanto, de mejora de las competencias y cualificaciones indispensables para fortalecer la situación competitiva de las empresas y de su personal; por otro, la de promoción social que permita a muchos trabajadores evitar el estancamiento en su cualificación profesional y mejorar su situación; y, por último, la preventiva para anticipar las posibles consecuencias negativas de la realización del mercado interior y para superar las dificultades que deben afrontar los sectores y las empresas en curso de reestructuración económica o tecnológica.

El Acuerdo regula los distintos tipos de formación susceptibles de recibir financiación pública: los planes de formación, de empresa o agrupados, permisos individuales de formación y acciones complementarias y de acompañamiento. Asimismo, se establecen los criterios a seguir para la tramitación de las distintas iniciativas a financiar a su cargo. Se instaura, además, un modelo bipartito y paritario, en el que la responsabilidad principal en la organización, gestión e impartición de las acciones de formación va a corresponder a las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios.

Este modelo se mantiene entre 1993 y 2003 con la suscripción de sucesivos Acuerdos (1996 y 2000) traduciéndose, como se ha destacado, “en un importante incremento de la inversión en formación por parte de las empresas, lo que ha contribuido a crear y extender entre empresarios y trabajadores una cultura en y para el empleo...”⁸. Únicamente, en el último Acuerdo, se retoca el modelo de gobernanza del sistema, incorporándose al Ministerio de Trabajo, representado por el Servicio Público de Empleo Estatal.

En 2006, los agentes sociales y el Gobierno firmaron los IV Acuerdos Nacionales en los que se acordó crear un sistema de formación que incorporaría a los dos subsistemas encargados de la formación de la población activa: la formación ocupacional dirigida a los desempleados, y la formación continua dirigida a los trabajadores y trabajadoras ocupados. Por ello, en 2007 se publica el Real Decreto 395/2007 que regula el Subsistema de Formación para el Empleo.

2.3. La formación profesional para el empleo en el ámbito laboral: el RD 395/2007 y la Ley 30/2015

Nuestro país contó desde 2007 con único modelo de formación profesional para el empleo (en adelante FPE) dirigido tanto a los trabajadores ocupados como a los desempleados con la pretensión de adaptar la formación a la nueva realidad económica y social y a las necesidades que demandaba el mercado de trabajo. El RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, abordó la integración en un único subsistema de todas las iniciativas de

⁸ MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de...*, op. cit., p. 41.

formación ocupacional, formación continua y formación en alternancia con el empleo. Su origen fue el resultado de dos aspectos trascendentales: de un lado, se trató de un modelo que arrancó del continuo proceso de diálogo social que se desarrolló en torno a la materia; y, de otro, respondió a la necesidad de que España se ajustara a las previsiones comunitarias respecto a la formación profesional⁹.

El modelo supuso la culminación de un proceso de reforzamiento del papel de la formación profesional como instrumento de mejora de la empleabilidad de los trabajadores. El balance ha sido positivo, en términos generales, ya que se puede destacar que de más de 30 años de desarrollo del sistema de formación profesional para el empleo, se desprenden, como principales valores, la extensión de la cultura de la formación en el ámbito laboral y el aumento en el acceso de la oferta formativa. Se ha producido, en este sentido, un crecimiento considerable tanto de trabajadores formados como de empresas participantes en acciones formativas¹⁰.

Pese al avance comentado, el modelo de formación profesional para el empleo arrastraba una serie de debilidades que ya fueron destacadas en las conclusiones de la Mesa de Diálogo Social, formada por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT, acerca del desarrollo del último Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo de 2006: la deficiente coordinación del conjunto del sistema; la falta de una planificación estratégica de la formación profesional para el empleo; su escasa vinculación con la realidad del tejido productivo, especialmente la formación de demanda dirigida a la PYME; la no disponibilidad de un sistema de información integrado; la falta de evaluación de impacto; y una definición poco eficiente del papel de los agentes implicados en el sistema.

Estos problemas han acompañado el devenir de la formación profesional en nuestro país y con el propósito de solventarlos se aprobó el Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, y luego, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre. A juicio del legislador, el contexto económico de aquel momento constituía una oportunidad para el cambio, por lo que ante aquella situación, en un entorno competitivo, con requerimientos cada vez mayores de cualificación de los trabajadores y constatados los resultados del binomio empleo-formación, un modelo productivo de éxito exigía un sistema de formación profesional para el empleo de calidad. Ello implicaba un sistema de formación profesional que acompañara a los trabajadores en su acceso, mantenimiento y retorno al empleo, así como en su capacidad de desarrollo personal y promoción profesional. Un sistema que promoviera la adquisición y actualización de conocimientos, que mejorara las perspectivas de empleo estable y de calidad de

⁹ CANO GALÁN, Y.: *La Formación Profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010, pp. 192-194.

¹⁰ Así, de los apenas 200.000 trabajadores formados en 1992, bajo el primer Acuerdo tripartito del sistema, se ha pasado a más de 5 millones en la actualidad. En 2014, en torno a 475.000 empresas realizaron formación para sus trabajadores, lo que supuso un aumento exponencial en este punto, ya que en 2004 apenas se contabilizaban unas 33.000 empresas formadoras. En la actualidad, las cifras se han estancado, de modo que en 2023 las empresas que forman a sus trabajadores no sobrepasan la cifra de 344.000.

los trabajadores, así como la ventaja competitiva de las empresas y de la economía española. Para ello, ese sistema debía anticiparse a las necesidades del tejido productivo y constituir un apoyo a la capacidad innovadora y competitiva de la empresa, a partir de unos recursos humanos de calidad. Con dicho propósito, la Ley 30/2015 introdujo una serie de cambios en el sistema regulador de la formación profesional para el empleo, abordándose aspectos sustanciales como la prospección de las necesidades formativas, el diseño y planificación de las acciones formativas, su financiación, el control de la formación y su régimen sancionador, el sistema de información, evaluación y calidad y, por supuesto, de gobernanza del mismo.

En cuanto al primer aspecto, esto es, el relativo al diseño y la planificación de las necesidades formativas, la Ley 30/2015 introdujo los elementos de un sistema de observación y prospección del mercado de trabajo, para detectar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo. El encargado de desarrollar dicha función será el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del Observatorio del Servicio Público de Empleo Estatal, y con la colaboración de las comunidades autónomas y los agentes sociales, con el objetivo de anticipar y proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y recualificación en un mercado laboral cambiante, contribuyendo así al desarrollo profesional y personal de los trabajadores y a la competitividad de las empresas (art. 4.1). Sobre la base de dicho análisis prospectivo, se llevará a cabo un escenario estratégico plurianual (art. 5), referente a la programación de toda la formación que se imparta en el sistema, con la participación, entre otros, de las comunidades autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales. Dicho escenario plurianual de planificación estratégica incorporará las tendencias y previsiones económicas y, junto con el análisis de las cualificaciones de los trabajadores, permitirá identificar los objetivos de atención prioritaria, así como los indicadores para su evaluación, que guardarán coherencia con la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Este escenario, además, incluirá una proyección plurianual estimativa de la financiación pública para atender las necesidades formativas reales de las empresas y los trabajadores.

En cuanto a la financiación, la Ley 30/2015 se inscribía en una lógica de continuidad respecto a los mecanismos de financiación previstos en las normas precedentes. En todo caso, lo verdaderamente novedoso en este punto fue la instauración a nivel legal de un régimen de concurrencia competitiva aplicable a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos en el ámbito de la formación subvencionada (de oferta). Se trataba de un elemento que ya se venía incorporando en las convocatorias de subvenciones durante los últimos años, pero en ese momento la norma lo convertía en un rasgo básico transversal a la gestión de la financiación de por parte de todas las Administraciones competentes en materia de formación profesional. El legislador defendía este nuevo régimen en base a la escasa competencia entre proveedores, lo que limitaba la oferta formativa y encarecía los servicios¹¹.

¹¹ Según datos del propio Gobierno, las primeras convocatorias en competencia multiplicaron por dos las ofertas recibidas y redujeron el precio en un 20 por 100 respecto a anteriores convocatorias [MEYSS.:

Otro aspecto a destacar es el relativo a la reconfiguración de las iniciativas de formación para el empleo que la Ley 30/2015 efectuaba en el sistema. En verdad, las modalidades de formación profesional para el empleo no sufrían cambios, de modo que se mantenían inalterables, salvo en la denominación, los tres grandes ejes que componen el subsistema de formación profesional para el empleo [formación programada por las empresas, formación de oferta para trabajadores ocupados y desempleados y otras iniciativas de FPE (permisos individuales de formación, la formación en alternancia con el empleo, la formación de los empleados públicos y la formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad)]. Pese a ello, sí cabe destacar la introducción de algunos cambios relevantes en este punto. Por ejemplo, en cuanto a la formación que programan las empresas, basta con que la acción formativa tenga una duración mínima de una hora lectiva para que pueda llevarse a cabo (y, por ende, sea bonificable), frente a las seis que con carácter general establecía el RD 395/2007. O, por otro lado, se establecía la imposibilidad de subcontratar ni la actividad de organización ni la de impartición cuando se opte por la externalización de la acción formativa (art. 9.3). En relación a la formación de oferta, los agentes sociales perdían su posición de titulares de planes de formación, pasando a convertirse en partícipes en su diseño, programación y difusión. Y por último, en el ámbito de la formación de oferta dirigida a los trabajadores desempleados, resultaba de sumo interés el impulso que se pretendía dar al conocido como “cheque-formación”.

Otro aspecto relevante de la Ley 30/2015 era el control de la formación y su régimen sancionador. Sobre este particular, el Gobierno puso mucho empeño en convertir la fiscalización de la formación en uno de los elementos más importantes del nuevo modelo de FPE. Ello llevó a incorporar un capítulo dedicado a esta materia, dando lugar, asimismo, a la modificación del TRLISOS en distintos aspectos. Así, se ampliaban los sujetos responsables para incluir a las entidades de formación y a las que asuman la organización de la formación programada por las empresas. También se modificaban los tipos infractores existentes, creando tipos nuevos, como el incumplimiento de la prohibición de efectuar subcontrataciones, por ejemplo.

Uno de los problemas más relevantes de nuestro sistema de FPE está constituido por la ausencia de un sistema que integre los dispositivos de información y orientación de cada uno de los subsistemas. Un adecuado sistema integrado puede constituir uno de los mejores sensores actualizados sobre las relaciones reales de la oferta y demanda de empleo, además de una fuente de información valiosísima para los poderes públicos, los cuales dispondrán de un referente real para definir sus objetivos de cualificación y, por tanto, sus políticas activas de empleo¹². Pues bien, sobre este particular, la Ley 30/2015 volvió a contemplar lo que ya se preveía en la norma precedente, esto es, la necesidad de contar con un sistema integrado de información que recogiera una información

Reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (20 de marzo de 2015)].

¹² DE BLAS DE ARITIO, F. DE ASIS y RUEDA SERÓN, A.: “La formación profesional en España”, Madrid, *Documentos de Trabajo*, núm. 2, Fundación Alternativas, 2003, p. 48.

completa y actualizada acerca de las actividades formativas que se desarrollan en todo el territorio nacional, que permitiera su trazabilidad y la evaluación de su impacto sobre la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, y que garantizara la comparabilidad, la coherencia y la actualización permanente de toda la información sobre formación profesional para el empleo, cualquiera que fuera la iniciativa bajo la cual se desarrolle.

Finalmente, la Ley 30/2015 alteraba la gobernanza del sistema, de modo que se optaba por eliminar la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, creándose un nuevo órgano en el que la Administración General del Estado iba a ser mayoritaria en cuanto a su representación. De este modo, aunque su Patronato continuaba teniendo naturaleza tripartita, ahora la suma de la representación de las organizaciones sindicales y empresariales dejaba de ser mayoritaria en favor de la Administración General del Estado.

2.4. Valoración de conjunto del sistema de formación profesional para el empleo y su incidencia en la lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes

Una vez analizados los aspectos más relevantes del modelo de FPE, se hace necesario preguntarse si dicho sistema ha incidido en una mejora sustancial de la empleabilidad de los trabajadores. Y, sobre este particular, cabe decir que en términos generales la valoración es positiva, tal y como se dijo con anterioridad, ya que se ha producido un avance considerable en el número de trabajadores formados y en el de empresas participantes en acciones formativas.

De igual modo, la revisión del modelo para adaptarlo al contexto socioeconómico del momento y mejorar su eficiencia, tal y como proponía la Ley 30/2015, parecía estar justificada. De ahí que resultara positivo el conjunto de medidas que se adoptaban con el objetivo de mejorar la transparencia del sistema de formación profesional y blindarlo en la medida de lo posible frente a eventuales irregularidades en su gestión. Pero siendo éste un propósito loable, en modo alguno esta reforma debió centrarse únicamente en este aspecto, ya que era la lucha contra el paro y el déficit formativo de muchos trabajadores, especialmente los más jóvenes, lo que debería haber guiado el nuevo modelo. De hecho, la norma partió de un diagnóstico excesivamente patológico del sistema de FPE, como si los ejemplos de ineficiencia y fraude estuvieran generalizados en nuestro país.

Por ello, la reforma acometida en el sistema no tuvo en cuenta elementos trascendentales de la formación vinculados a la lucha contra el desempleo y que a lo largo de los años se han convertido en problemas estructurales de nuestro sistema. Uno de los más importantes sigue siendo el incremento de la tasa de cobertura de las personas formadas. Pese al avance comentado, el número de trabajadores ocupados y desempleados que reciben formación cada año es escaso. Por ello, la formación para el empleo debería fijarse un objetivo cuantitativo global. Las sucesivas normas adoptadas no asumen ningún compromiso en tal sentido, ni se adoptan medidas al respecto. En este punto, conviene recordar que dicha tasa de cobertura es bajísima en el caso de las

microempresas, lo que remite a otro problema relevante: la nula atención a este tipo de empresas y la ausencia de instrumentos que favorezcan una mayor participación de éstas. Algunas demandas que ese tejido viene realizando desde hace tiempo siguen sin atenderse.

Por otro lado, nuestro sistema ha dado un giro importante en lo que respecta al papel desempeñado por los agentes sociales. El nuevo rol que les otorgó la Ley 30/2015 fue una opción legítima del legislador pero el hecho de limitar sus funciones a la de mera participación en el diseño, planificación y programación de la oferta formativa dirigida a los trabajadores, excluyéndolos en sentido estricto del gobierno del sistema y de otras actividades, no parece atender a lo que el propio Gobierno se comprometió con aquellos en el Acuerdo de propuesta para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo de 29 de julio de 2014. Lo razonable hubiera sido, una vez desplazados de la gestión directa de la formación, que éstos tuvieran un papel importante en el gobierno del sistema.

Por lo demás, el modelo ha ido adquiriendo un sesgo claramente privatizador, al otorgar un excesivo protagonismo a las entidades privadas. Con ello, el legislador confía en dotar de una mayor eficiencia al sistema, lo que puede redundar en una mejora de la formación. Sin embargo, a nuestro juicio la centralidad del modelo lo deberían tener las entidades públicas, las cuales deberían aprovecharse al máximo y son las que deberían dar estabilidad y permanencia al sistema, al margen de que esas entidades públicas puedan verse complementadas por entidades privadas. Esto es especialmente importante en un país donde hay un serio problema de abandono temprano del sistema educativo; ese sistema educativo reglado, formal, no puede vivir al margen de la formación profesional para el empleo.

El éxito de la FPE respecto a la lucha contra el desempleo, especialmente en el caso de los jóvenes, guarda una estrecha relación con los recursos que se emplean. Pues bien, las medidas que se han ido adoptando respecto a la financiación de las acciones formativas se han inscrito en una lógica de contención del gasto público. Esta política de racionalización de los recursos poco ayuda al desarrollo de un sistema que necesita de una mayor inversión. Si el principal problema de nuestro país es el paro, y en especial, el de los jóvenes, y que, en buena medida, para resolver dicho problema hay que mejorar la empleabilidad de los trabajadores y su formación, habría que dedicar más recursos a esta herramienta clave. Las aportaciones de los trabajadores y empresarios son importantes pero insuficientes, lo que obligaría a explorar nuevas fuentes de financiación al sistema¹³.

Por último, en el diseño de la formación que realizaba nuestro legislador a través de la Ley 30/2015 existían importantes carencias que conviene subrayar. En primer lugar, resultaba inadecuada e incompatible con la calidad de la formación la duración mínima establecida de una hora lectiva. En segundo lugar, más problemático resultaba

¹³ AGUILERA IZQUIERDO, R. y GARCÍA PIÑEIRO, N. P.: “La formación profesional para el empleo: reflexiones para su reforma”, *REDT*, núm. 147, 2010 (BIB 2010/1394).

tanto la oferta formativa como los propios contenidos formativos. En el caso de los desempleados debería haberse fijado objetivos concretos y evaluables para los distintos colectivos o grupos de desempleados más significativos.

3. Cambios normativos y su incidencia en el sistema de formación profesional para el empleo

La Ley 30/2015 ha tenido su desarrollo reglamentario a través de la promulgación del RD 694/2017. Pese a que ambas normas siguen vigentes, lo cierto es que el sistema de formación profesional para el empleo se ha visto alterado por una serie de cambios normativos de especial relevancia. Por un lado, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional (LOFP) ha querido avanzar hacia un sistema único e integrado de formación profesional, eliminando la división entre los dos subsistemas creados en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional. Ello supone preguntarse acerca de cuál va a ser ahora el papel a jugar por la FPE. Por otro lado, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE), introduce una nueva denominación en referencia a esta modalidad de formación, refiriéndose a la misma como “formación en el trabajo”. Ello implica delimitar con claridad que implicaciones tiene este cambio en relación al rol que debe asumir en la actualidad la formación profesional para el empleo.

3.1. La LO 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional

La aprobación de la LOFP se justifica en base a una serie de argumentos que la norma acoge en su Exposición de Motivos. De un lado, se considera necesaria la reforma en base a la incapacidad hasta ahora del anterior sistema de formación profesional de eliminar el desajuste existente en el mercado de trabajo español. Y es que se señala que “nuestra estructura formativa está lastrada por un escaso desarrollo y falta de atractivo en la zona de cualificación intermedia”. Si se compara con la de otros países con estructura económica y de actividad similares, “nuestra estructura formativa está sesgada hacia abajo y hacia arriba. Por un lado, tenemos un elevado número de personas sin cualificaciones adecuadas a las necesidades de la economía actual. Por otro, tenemos un elevado número de personas sobrecualificadas en relación con el trabajo que desarrollan. Necesitamos fortalecer el grupo de profesionales con cualificación intermedia. Este es el rasgo que nos diferencia de otras economías europeas desarrolladas, cuyo principal activo es este grupo intermedio de personas cualificadas profesionalmente”. Por ello, se hace necesario dotarse de un sistema de formación profesional eficaz que ayude a aproximar demanda y oferta de empleo.

Precisamente, para lograr una mayor eficacia en el sistema, el legislador considera, como segundo argumento, que debe procederse a la integración de los dos subsistemas de formación profesional. La actual regulación de la formación profesional en España resulta insuficiente para acabar con el desajuste señalado. A juicio del legislador, la existencia de dos subsistemas que atienden colectivos diferentes y sin relación entre ellos, “es fuente de limitaciones importantes en la cualificación y

recualificación profesional en España”. Los nuevos desafíos que la nueva economía plantea representan, además, una oportunidad para proceder a una reforma que trate de dar una respuesta eficaz a los mismos.

Por último, la norma se inserta en una lógica de continuidad en relación a un fuerte impulso modernizador de la formación profesional que tiene su origen en 2018 con la adopción del Plan Estratégico de la Formación Profesional del sistema educativo. A lo que le siguió en 2020 la adopción de la decisión por parte del Gobierno de integrar el doble sistema de Formación Profesional del sistema nacional de las cualificaciones y unificar las competencias en un solo departamento ministerial.

La LOFP plantea, por tanto, un nuevo modelo de formación profesional con una serie de características que pasamos a desarrollar a continuación y que van a tener una incidencia en el subsistema de FPE.

3.1.1. Estructura del Sistema de Formación Profesional

La LOFP pretende crear un sistema único e integrado de formación profesional compuesto por un conjunto de actuaciones que se pueden integrar en cuatro ámbitos diferenciados: primero, en la identificación de las competencias necesarias en el mercado laboral; segundo, en asegurar las ofertas de formación idóneas; tercero, en posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las competencias profesionales; y, cuarto, en poner a disposición de las personas un servicio de orientación y acompañamiento profesional que permita el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos (art. 5.1). Además, todas las actuaciones que se programen deberán ser capaces de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por las nuevas necesidades productivas y sectoriales tanto para el aumento de la productividad como para la generación de empleo. A lo que hay que añadir que “cuantas medidas y acciones se programen y desarrollen en el marco del Sistema de Formación Profesional deberán responder a la finalidad a la que éste sirve, con la flexibilidad que exige la generación de itinerarios formativos y profesionales versátiles” (art. 1.3).

Esta creación de un sistema único e integrado de FP con estas características iniciales en cuanto a su estructura sugiere una posible absorción del subsistema de la FPE en aquél o, quizás, su directa desaparición. A mayor abundamiento, la LOFP plantea una serie de definiciones del nuevo sistema que suponen ahondar en ese aspecto. Las más relevantes sobre este particular son las que se refieren, de un lado, a la formación profesional inicial y, de otro, a la formación continua. En el primer caso, dicho término deja de referirse a la formación profesional del ámbito educativo, y pasa a englobar cualquier tipo de formación realizada antes de la incorporación al mundo laboral, eso sí dentro del sistema educativo. Ello sugiere que se puedan incluir los certificados de profesionalidad, que correspondían al sistema de FPE, así como otras ofertas incluidas, siempre que se dé la condición señalada. Lo mismo cabe plantear con la definición de formación continua, la cual ya no se define por el tipo de oferta sino

por el momento en que se lleva a cabo. De modo que formación continua es cualquier tipo de formación realizada después de la formación inicial y de la incorporación a la vida activa, dentro o fuera del sistema educativo, por lo que un título de Formación Profesional o un certificado de profesionalidad podrá ser formación inicial o continua y, en todo caso, ambas pertenecen al ámbito de la formación a lo largo de la vida¹⁴.

Pese a estos cambios, en los que se puede advertir una posible integración del sistema de FPE en la LOFP, la propia norma señala en su Preámbulo que el nuevo sistema de FP diseñado al amparo de la Ley “se verá necesariamente complementado con la capacitación laboral promovida desde fuera del Sistema de Formación Profesional por otras administraciones, en particular, la administración laboral”. Esta afirmación plantea la existencia de un sistema de formación profesional único que englobaría a partir de ahora todas las enseñanzas profesionalizantes, pero no impediría la existencia de otro tipo de acciones formativas que quedarían, eso sí, fuera de aquél. De hecho, no llega a producirse la derogación de la Ley 30/2015 que regula el sistema de FPE ya que la Disposición Derogación Única de la LOFP determina que sólo quedan derogadas las disposiciones de dicha norma que “se opongan a lo establecido en la presente ley”. En definitiva, el sistema de FPE no va a desaparecer, al admitirse su existencia al margen del sistema único e integrado de la LOFP, pero, como se verá a continuación, se va a producir un cambio de denominación y su ámbito de aplicación va a verse limitado.

3.1.2. Elementos integrantes del Sistema de Formación Profesional

El sistema de formación profesional de la LOFP se articula sobre el nuevo concepto de competencia profesional, entendido este como “el conjunto de conocimientos y destrezas que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo”. Por ello, teniendo en cuenta este aspecto, se ha creado el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias profesionales, que es el instrumento que va a servir para ordenar “los estándares de competencias profesionales identificados en el sistema productivo, en función de las competencias apropiadas y el estándar de calidad requerido para el ejercicio profesional, susceptibles de reconocimiento y acreditación” (art. 8.1). El cambio descrito es especialmente importante dado que la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional se organizaba tomando como referencia la cualificación profesional, de ahí que se estableciera un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Pues bien, la LOFP sustituye este Catálogo por el de Estándares de Competencia¹⁵.

¹⁴ MARTÍN PEREZ, S. y MARTÍN SECO, P.: “Capítulo 2. El nuevo sistema de Formación Profesional. Estructura, organización, competencias y gobernanza”, en VV. AA.: *La nueva Ley de FP y su análisis, Una mirada técnica*, Madrid, Editex, 2022, p. 46.

¹⁵ Hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la LOFP en la que se prevé que “hasta que se proceda al desarrollo reglamentario de lo previsto en la presente ley en relación con el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, mantendrá su vigencia la ordenación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales recogida en el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales”.

Sobre la base de dicho Catálogo, la LOFP establece la creación de un Catálogo Modular de Formación Profesional que servirá para determinar los módulos profesionales vinculados a cada uno de los estándares de competencias profesionales recogidos en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales y operará como referencia obligada para el diseño de las ofertas del Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional (art. 10.2). A partir de este Catálogo Modular se determinan, por tanto, las ofertas de formación, las cuales se sistematizan en el nuevo Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional.

Respecto de este último, cabe decir que se define como el instrumento del Sistema Nacional de Formación Profesional que incorpora todas las ofertas de formación profesional reconocidas y acreditables en el marco del sistema (art. 11.1). En el Catálogo se establece el conjunto de acciones formativas dirigidas a capacitar y acreditar a la ciudadanía, se coordinan las diversas ofertas de formación y se fija la oferta a él vinculada (art. 11.2). Además, las ofertas de formación profesional deben servir, de un lado, para cubrir las necesidades de cualificación de los y las estudiantes en formación y de las personas trabajadoras ocupadas o desempleadas que necesiten adquirir, ampliar o actualizar competencias profesionales identificadas en el mercado de trabajo, mediante una formación ajustada a los requerimientos del sistema productivo, y que les permita la incorporación o reincorporación al mercado laboral y la reorientación del itinerario profesional. De otro, tendrán carácter acreditable de carácter modular y acumulable, permitiendo progresar, conforme a itinerarios de formación conducentes a acreditaciones, certificados y titulaciones con reconocimiento estatal y, en su caso, europeo. Y, por último, deben contar con un nivel de referencia en el Marco Español y en el Marco Europeo de Cualificaciones Profesionales (art. 11.3).

Los elementos integrantes descritos en el nuevo sistema de formación profesional que prevé la LOFP no resultan indiferentes en relación al sistema de FPE. De un lado, la Ley 30/2015 tomaba como referencia el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para delimitar parte de su oferta formativa, el cual será sustituido por el de Estándares de Competencias Profesionales. Por ello, cabe plantearse el impacto que puede tener esta alteración en el desarrollo de la formación profesional para el empleo. De igual modo, los cambios comentados van a incidir inevitablemente en uno de los instrumentos del sistema de FPE como es el Catálogo de Especialidades Formativas, el cual podía tomar como referencia el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales a la hora de diseñar la oferta formativa.

3.1.3. Las ofertas de formación profesional

Entrando en el análisis de las ofertas formativas, la LOFP establece que dichas ofertas, incluidas en el Sistema de Formación Profesional, comprenderán: la incluida en la educación básica y en las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo; la vinculada, en todo o parte, a los estándares de competencias profesionales del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales y la dirigida a colectivos específicos (art. 22). Queda claro, que los dos primeros tipos de ofertas se

relacionan con la formación contemplada en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Por el contrario, el resto de ofertas quedan fuera del sistema educativo.

Por otro lado, la LOFP ordena la oferta del sistema de formación profesional de modo que sea acreditable, acumulable y capitalizable, estructurándola, además, en una dimensión vertical y escalonada, favoreciendo un continuo ascendente en función de la amplitud de la oferta formativa¹⁶. Por ello, las ofertas formativas se organizan desde las más básicas (Grado A), hasta las más completas (Grados D y E), pasando por formaciones intermedias (Grados B y C).

En el primer caso, el grado A, constituye la oferta de base del sistema de formación profesional, tiene carácter parcial y acumulable y conduce a la obtención de una acreditación parcial de competencia. Esta acreditación parcial podrá incluir uno o varios elementos de competencia de un módulo profesional contemplado en el Catálogo Modular de Formación Profesional y vinculado al Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales. Por su parte, el grado B constituye el objeto de la oferta de carácter parcial y acumulable del sistema de formación profesional referida a un módulo profesional incluido en el Catálogo Modular de Formación Profesional y conduce a la obtención de un Certificado de Competencia. El grado C comprende la oferta de varios módulos profesionales del Catálogo Modular de Formación Profesional por razón de su significación en el mercado laboral y conduce a la obtención de un Certificado Profesional. El grado D se corresponde con los ciclos formativos de formación profesional que forman parte del sistema educativo español (Ciclos Formativos de Grado Básico, Medio o Superior). Por último, el grado E se refiere a la oferta de formación profesional denominada como Cursos de Especialización y tienen por objeto complementar y profundizar en las competencias de quienes ya disponen de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno de los cursos se determinen. Hay que tener en cuenta que en cada uno de los grados existirán ofertas vinculadas a los niveles 1, 2 y 3 del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

Esta nueva ordenación de las ofertas formativas que establece la LOFP tiene una incidencia notable en lo que se refiere al papel que debe tener a partir de ahora el sistema de formación profesional para el empleo. El aspecto más relevante a destacar es el relacionado con los certificados profesionales. A partir de ahora, dicha formación de Grado C sustituye a los conocidos como certificados de profesionalidad vinculados al sistema de formación profesional para el empleo. Cabe recordar que estos últimos eran el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la Administración laboral, que acreditaba la capacitación para el desarrollo de una actividad laboral con significación para el empleo y aseguraba la formación necesaria para su adquisición, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo (así venía recogido en el art. 2 RD 34/2008). En la actualidad, y conforme a la LOFP, estos certificados

¹⁶ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, E. M. y GARCÍA MONTES, C.: "Capítulo 5. Ofertas de Formación Profesional y grados de formación. Regímenes y modalidades", en VV. AA.: *La nueva Ley de FP...*, op. cit., p. 89.

de profesionalidad sufren dos importantes cambios. De un lado, se integran en el sistema único de formación profesional, como un grado más dentro del itinerario formativo ascendente diseñado, dejando de conectarse con un subsistema concreto. Se convierte, además, en un instrumento dentro del sistema legal para alcanzar los estándares de competencia recogidos en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, frente al sistema anterior en el que las cualificaciones del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales podían obtenerse por dos vías (a través de un título de formación profesional o de un certificado de profesionalidad)¹⁷. De otro lado, cambia su denominación, pasando a llamarse certificados profesionales¹⁸, modificándose su estructura y contenidos.

3.1.4. Formación dual

Como se sabe, la formación profesional dual no resulta una absoluta novedad en nuestro país. Al margen de los avances que ya se habían producido en materia de alternancia entre formación y empleo, la primera regulación específica de este tipo de formación se produce con la aprobación del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual¹⁹. En la norma se definía dicha formación como “el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo” (art. 2.1). Se contemplaban diferentes formas de desarrollo de esta formación, ya fuera con una formación exclusiva en centro formativo; o con participación de la empresa; o con formación en empresa autorizada o acreditada; o formación compartida entre el centro de formación y la empresa; o, incluso, con formación exclusiva en la empresa (art. 18). Y, además, se establecían dos ámbitos netamente distintos de esta formación, diferenciándose la actividad formativa inherente a los contratos para la formación y el

¹⁷ Vid., FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, S.: “Sobre el sistema único e integrado de formación profesional regulado en la Ley Orgánica 3/2022”, en VV. AA.: *Empleo y Protección Social. Comunicaciones al XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Economía Social, 2023, p. 236.

¹⁸ Hay que tener en cuenta que el RD 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional establece que queda derogado, a excepción del anexo IV, el Real Decreto 34/2008 de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, sin perjuicio del mantenimiento en vigor de los requisitos recogidos en el Real Decreto 62/2022, de 25 de enero, de flexibilización de los requisitos exigibles para impartir ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, así como de la oferta de formación profesional en centros del sistema educativo y de formación profesional para el empleo.

¹⁹ Con anterioridad a la aprobación de esta norma, la Comisión Europea ya recomendó a nuestro país la implantación de la denominada como FP dual. En primer lugar, se advertía por parte de dicha institución que muchos países, mayormente del sur de Europa iban a la zaga en lo que se refiere a la participación, la calidad, los resultados y el atractivo de los sistemas de FP. Para, en segundo lugar, propugnar una reforma de los mismos que intensificara el aprendizaje en el lugar de trabajo y, particularmente, los períodos de formación de aprendices y otros modelos duales, para así facilitar la transición de la fase de aprendizaje a la vida laboral.

aprendizaje (art. 2.2) de los proyectos desarrollados en el marco del sistema educativo (art. 2.3).

Tras varias modificaciones de la regulación normativa anterior, la nueva LOFP configura un sistema de formación profesional con una clara dimensión dual. El legislador se refiere a este aspecto, por un lado, como un objetivo (“el impulso de la dimensión dual de la formación profesional y de sus vínculos con el sistema productivo en un marco de colaboración público-privada”²⁰); pero, por otro, como una característica del nuevo sistema, predicable de todas las ofertas que contempla, definiendo la misma como “la formación profesional que se realiza armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado, en corresponsabilidad entre ambos agentes, con la finalidad de la mejora de la empleabilidad de la persona en formación” (art. 2.12).

La LOFP dedica el Título III (denominado “Carácter dual de la Formación Profesional y modalidades”) a precisar las características de esta formación dual del nuevo sistema de formación profesional. Lo primero que indica la nueva norma es que este carácter dual de la formación profesional tan sólo será predicable de la oferta de formación profesional de los Grados C y D vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, incorporando una fase de formación en empresa u organismo equiparado (art. 55.1). Ello significa que el resto de grados (A, B y E) no tendrán, de manera general, carácter dual. Pese a esto, la norma no impide que a juicio de la Administración responsable de los grados B y A se pueda incorporar a este tipo de oferta período de formación en empresa²¹. Del mismo modo, en el caso de los grados E podrán tener carácter dual en función de las características de cada formación, en los términos previstos en la norma que establezca el Curso de especialización y los aspectos básicos del currículo²².

Este carácter dual de la formación supone que la oferta de formación profesional debe desarrollarse mediante una distribución adecuada de los procesos formativos entre los centros de formación profesional y las empresas u organismos equiparados, contribuyendo ambos al logro de las competencias previstas en cada oferta de formación. Además, se establece un requisito mínimo para que la oferta formativa se considere dual, de modo que la fase de formación en la empresa tendrá una duración mínima “del 25 % de la duración total prevista de la formación y deberá realizarse en el seno de una o varias empresas u organismos equiparados, públicos o privados, pertenecientes al sector productivo o de servicios que sirva de referencia a la formación” (art. 55.5). En todo caso, y de manera excepcional, la norma contempla la posibilidad de que en las ofertas asociadas a estándares de competencia profesional de nivel 1 se pueda limitar la formación en empresa hasta un mínimo del 20 por 100 de la duración total prevista de la formación (art. 55.5).

²⁰ Artículo 6.7 LOFP.

²¹ Artículo 151.1 RD 659/2023.

²² Artículo 52.1 LOFP.

A partir de este mínimo de formación en la empresa, la norma distingue entre dos modalidades o regímenes de oferta de formación profesional: general o intensiva. Y ambos se distinguen en función de tres características: la duración de la formación en empresa u organismo equiparado, la significación de la formación en la empresa u organismo equiparado en el desarrollo del currículo y el estatus de la persona en formación. Esto último hace referencia a un aspecto trascendental como es la existencia o no de un contrato de trabajo. Como se ha podido apuntar, este doble régimen de la formación dual “sirve para limitar el alcance del ambicioso cambio inicialmente pretendido por la LOFP, pues, al igual que no toda la FP va a ser dual, no toda esta va a implicar la celebración de un contrato de trabajo, lo que supone, en cierta medida, mantener el régimen anterior, en el que ya coexistían la beca y el contrato de trabajo”²³.

En cuanto al régimen general, cabe decir que sus características principales son las siguientes. En primer lugar, la duración de la formación en empresa u organismo equiparado debe ser de entre el 25 por 100 y el 35 por 100 de la duración total de la formación ofertada. Aunque, como se ha dicho antes, y de manera excepcional, cabe la opción de que las ofertas asociadas a estándares de competencia profesional de nivel 1 se puedan diseñar de tal modo que la formación en empresa se configure a partir del 20 por 100 de la duración total de la oferta formativa. En segundo lugar, la participación de la empresa u organismo equiparado se cifra en hasta un 20 por 100 de los resultados de aprendizaje del currículo. Y, en tercer lugar, la inexistencia de contrato de formación entre el alumno y la empresa. Esto último determina de forma clara la naturaleza no laboral de la relación entre la persona que se forma y la empresa durante esta fase. Así lo indica la norma al señalar que en los periodos de formación en empresa u organismo equiparado el estudiante conservará su estatus. Aunque tampoco supone que se impida, desde luego, la posibilidad de que el alumno perciba una beca o cualquier otro emolumento, entendido como una compensación por los gastos ocasionados (transporte, comida u otros)²⁴.

Por lo demás, el régimen intensivo se caracteriza por reforzar la fase de formación en la empresa, de ahí que se defina como aquella formación profesional “que se realiza alternando la formación en el centro de formación profesional o en la empresa u organismo equiparado con la actividad productiva, y retribuida en el marco de un contrato de formación” (art. 67.1). Dicho reforzamiento implica, de un lado, ampliar el período de estancia en la empresa, que debe ser superior al 35 por 100 de la duración total de la formación; de otro, extender la participación de la empresa u organismo equiparado en más de un 30 por 100 de los resultados de aprendizaje o módulos profesional del currículo; y, por último, la existencia de un contrato laboral

²³ MELLA MÉNDEZ, L.: “La dualización de la formación profesional en España tras la LO 3/2022: la corresponsabilidad reforzada de la empresa”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 4, 2023, p. 13.

²⁴ El art. 66.4 LOFP establece que “esta fase de formación en empresa u organismo equiparado carece de carácter laboral y tiene naturaleza de formación práctica tutorizada no generadora de vinculación contractual con el centro de trabajo, sin perjuicio de la organización de percepción de ayudas de transporte u otro tipo durante este periodo”.

de formación, de acuerdo con lo establecido en la legislación laboral correspondiente, así como con las singularidades propias de este régimen del sistema de formación profesional.

3.2. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

Pese a que la LOFP diseña un sistema único e integrado de formación profesional, la propia norma es consciente de que van a seguir existiendo otro tipo de ofertas formativas que también van a perseguir el objetivo de capacitar laboralmente a los ciudadanos. Por ello, en el Preámbulo de la LOFP se indica que “este nuevo sistema se verá necesariamente complementado con la capacitación laboral promovida desde fuera del Sistema de Formación Profesional por otras administraciones, en particular, la administración laboral”. De hecho, la norma no deroga en su totalidad la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, sino tan sólo aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en aquella. De ahí que imponga la tarea al Gobierno de modificar las disposiciones de la Ley 30/2015 que se vean afectadas por esta disposición derogatoria.

Consciente de ello, el legislador, a través de la aprobación de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, ha decidido reformular la formación profesional para el empleo. Y, en este sentido, ha incorporado un artículo 33 que lleva el título de “Sistema de formación en el trabajo”, el cual hace referencia únicamente a dos aspectos: de un lado, se señala que “los principios, objetivos y regulación de la formación en el trabajo serán objeto de regulación específica” (art. 33.1); y, a continuación, se establecen los fines que debe tener dicho sistema²⁵.

²⁵ a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, tanto del sector público como privado.

b) Consolidar el derecho a la formación, exigible por cualquier persona trabajadora en cualquier momento de su vida laboral, y el derecho a la promoción profesional de los artículos 4.2.b) y 23 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y, entre ellos, el desarrollo del ejercicio del permiso de veinte horas anuales de formación, acumulables por un período de hasta cinco años, así como cualquier otro permiso de formación que pudiera acordarse.

c) Mejorar las competencias profesionales de las personas trabajadoras y sus itinerarios de empleo y formación, especialmente las competencias digitales y de sostenibilidad, que inciden en su desarrollo profesional y personal.

d) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

e) Garantizar que todo el contenido formativo impartido en la formación en el trabajo esté realizado con perspectiva de género.

f) Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

g) Promover que las competencias profesionales adquiridas por las personas trabajadoras, tanto a través de procesos formativos como de procesos de aprendizaje informales, sean objeto de un proceso de valoración en el marco de la formación en el trabajo, que aporte valor profesional y curricular a la persona trabajadora, pactado en el seno de la negociación colectiva.

h) Facilitar la transición hacia un empleo de calidad y la movilidad laboral.

i) Acompañar los procesos de transformación digital y ecológica y favorecer la cohesión social y territorial, así como la igualdad de género.

En cuanto a lo primero, cabe pensar en la aprobación de una nueva norma que delimite con exactitud las características de este sistema ya que la LE habla de una regulación específica. Ello, probablemente, no impide pensar en la pervivencia del actual sistema de formación profesional para el empleo regulado en la Ley 30/2015 ya que la LOFP no ha optado por su derogación. De modo que mientras no se proceda al desarrollo reglamentario de la LE en este punto y no se apruebe una nueva norma legal, cabe interpretar que el régimen previsto en la Ley 30/2015 continúa en vigor, salvo las disposiciones de esta que se opongan a lo establecido en la LOFP. De hecho, como se ha podido señalar, los fines enunciados en el art. 33 LE se corresponden con los fines y principios del sistema de formación profesional para el empleo previstos en los arts. 2 y 3 de la Ley 30/2015, por lo que no estaríamos necesariamente ante un sistema de formación totalmente nuevo²⁶.

Lo anterior remite a un aspecto no menor, como es la nueva denominación dada a este tipo de formación. Ahora, se habla de “Sistema de formación en el trabajo” y no se alude a su carácter profesional. Ello no resulta baladí ya que con esta nueva denominación se quiere dejar claro que este nuevo sistema de formación queda al margen del sistema de formación profesional previsto en la LOFP. Por tanto, todas las ofertas formativas de carácter profesional se integran en el ámbito regulatorio de la LOFP, de modo que el resto de programas formativos que sirven para capacitar o formar en el trabajo se incardinarán en el sistema previsto en la LE. Además, como se ha dicho, la LOFP otorga un papel protagonista a la formación incluida en el sistema de formación profesional que crea, ya que cuando se menciona el sistema de formación en el trabajo se alude a este como complementario de aquel²⁷. A este aspecto se refiere el art. 114.3 LOFP, el cual establece que los Ministerios de Educación y Formación Profesional y de Trabajo y Economía Social mantendrán la necesaria coordinación que asegure la complementariedad, por una parte, del sistema de formación profesional y, por otra, de la formación y capacitación laboral vinculada a las políticas activas de empleo y a la formación en el trabajo.

4. Referencias bibliográficas

- AGUILERA IZQUIERDO, R. y GARCÍA PIÑEIRO, N. P.: “La formación profesional para el empleo: reflexiones para su reforma”, *REDT*, núm. 147, 2010 (BIB 2010/1394).
- CANO GALÁN, Y.: *La Formación Profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.
- DE BLAS DE ARITIO, F. DE ASIS y RUEDA SERÓN, A.: “La formación profesional en España”, Madrid, *Documentos de Trabajo*, núm. 2, Fundación Alternativas, 2003.

j) Impulsar la formación programada por las empresas, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, como vía ágil y flexible de responder a las necesidades específicas de formación más inmediatas y cercanas a empresas y personas trabajadoras.

²⁶ FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, S.: “Sobre el sistema único...”, *op. cit.*, p. 237.

²⁷ *Idem*, p. 237.

- FERNÁNDEZ ENGUITA, M., “Educación permanente y formación profesional ocupacional”, *Rev. Interuniv. Form. Prof.*, 30, 1997.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, E. M. y GARCÍA MONTES, C.: “Capítulo 5. Ofertas de Formación Profesional y grados de formación. Regímenes y modalidades”, en VV. AA.: *La nueva Ley de FP y su análisis, Una mirada técnica*, Madrid, Editex, 2022.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, S.: “Sobre el sistema único e integrado de formación profesional regulado en la Ley Orgánica 3/2022”, en VV. AA.: *Empleo y Protección Social. Comunicaciones al XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Economía Social, 2023.
- MARTÍN PEREZ, S. y MARTÍN SECO, P.: “Capítulo 2. El nuevo sistema de Formación Profesional. Estructura, organización, competencias y gobernanza”, en VV. AA.: *La nueva Ley de FP y su análisis, Una mirada técnica*, Madrid, Editex, 2022.
- MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo*, Valladolid, Lex Nova, 2009.
- MELLA MÉNDEZ, L.: “La dualización de la formación profesional en España tras la LO 3/2022: la corresponsabilidad reforzada de la empresa”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 11, núm. 4, 2023.
- PÉREZ DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J.C.: *La Educación Profesional en España*, Madrid, Fundación Santillana, 2002.
- PÉREZ SÁNCHEZ, M.: *Formación y empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*, Granada, Universidad de Granada, 1997.

CAPÍTULO 11. EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL COMO INSTRUMENTO DE EMPLEABILIDAD Y TRANSICIÓN AL EMPLEO. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

*Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-1248-6015>

Sumario: 1. El sistema nacional de garantía juvenil: la perspectiva europea y su proyección en España; 1.1. Cambios en el modelo: el tránsito desde el débil sistema de la “garantía juvenil” a la “garantía juvenil reforzada”; 1.2. Impulsando nuevos conceptos: educación versus trabajo; 1.3. La lucha contra el desempleo juvenil: aspectos conflictivos; 2. El impulso del sistema de garantía juvenil en España; 2.1. El sistema de política de empleo en España; 2.2. El emprendimiento juvenil en España y su proyección legislativa; 2.3. Las leyes de emprendedores en España: ¿avance? o ¿retroceso?; 2.4. Protección social de los jóvenes: el plan garantía juvenil plus 2021-2027; 3. Bibliografía.

1. El sistema nacional de garantía juvenil: la perspectiva europea y su proyección en España

La economía comunitaria se encuentra atravesando un momento muy delicado debido al alto nivel de endeudamiento, la crisis sanitaria del COVID-19 y al deterioro de sus fundamentos, lo que se refleja en una elevada tasa de desempleo¹. La clave para eliminar esa segmentación de los mercados laborales sólo será posible cuando Europa se haya sobrepuesto a la crisis económica. Para lo cual resultará imprescindible la puesta en marcha de cuatro elementos “claves” que frenen dicha caída, a saber: 1) mantener una estabilidad financiera; 2) construir un sistema económico más fuerte a través del saneamiento de las finanzas públicas y mejora de la competitividad; 3) reforzar la

¹ Ver OCDE: *Perspectiva del empleo en el OCDE 2015*. [<http://www.oecd.org/els/emp/oecd-employment-outlook-19991266.htm>] y también http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/empleo-y-politica-social/empleo-jovenes-memo_es.htm

unión económica y monetaria, y en particular, la unión bancaria; y 4) luchar contra el desempleo y apoyar el crecimiento a corto plazo².

Actualmente, la problemática del empleo juvenil constituye uno de los temas que más preocupan al colectivo comunitario, el cual se sitúa en un 17,1 %. Es por ello que ocupe un lugar prioritario dentro del propio plan de trabajo de la Comisión Europea³, habiéndose así diseñado una serie de estrategias que buscan actuar a modo de plan de choque contra el desempleo, tratando además de favorecer la creación de empresas y la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo⁴.

Procurando hacer justicia a ese ambicioso objetivo, ya en el año 2010 se aprobó en la Unión Europea (UE) la “*Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” (ISI)⁵. En este relevante documento, la Comisión propone a la UE una serie de pautas a largo plazo (a realizar durante el periodo 2014-2020) para hacer guiar los procesos y objetivos a conseguir por cada uno de los estados miembros⁶, entre los cuales se encuentra: el empleo, la educación y la lucha contra la pobreza⁷. Se trata, por tanto, de un ideal perfectamente alcanzable, pero que si bien requiere de la participación de todos los estados miembros, agentes sociales e instituciones europeas para obtener ese triunfo.

² Véase la Carta del Presidente Herman Van Rompuy a los miembros del Consejo Europeo sobre el Empleo Juvenil, publicada en Bruselas a fecha de 24 de mayo del 2013 (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/137290.pdf). Y *European Council -27/28 June 2013 -Factsheet on youth employment* (<http://www.consilium.europa.eu>).

³ Ver Carta del Presidente Herman Van Rompuy a los miembros del Consejo Europeo sobre el Empleo Juvenil.

⁴ SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Noticias Breves*, Julio del 2013, p. 1.

⁵ Publicado en Bruselas a 3 de marzo del 2010, COM (2010) 2020 final.

⁶ Los objetivos que marca el ISI son representativos de las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, pero no son exhaustivos, pues precisan de una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos. Véase páginas 5 y 6 del texto publicado por la Comisión Europea (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>)

Entre las siete iniciativas que propone la Comisión destacan en materia de empleo juvenil las siguientes: 1) “Unión por la innovación”; 2) “Juventud en movimiento”; 3) “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y 4) “La plataforma europea contra la pobreza”. Para poder hacer llegar esta información, en la UE se adoptarán directrices y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo la Comisión hacer propuestas para orientar la acción y promover las iniciativas comunitarias.

⁷ En esta Estrategia ISI la UE define el lugar que quiere ocupar en 2020, para ello se fija como reto a conseguir para entonces: 1) un incremento del 75 % del empleo entre la población de entre 20 a 64 años, mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores, y una integración de los inmigrantes en la población activa; 2) el porcentaje de abandono escolar debe ser inferior al 10 %; y 3) se pretende que al menos el 40 % de la generación más joven haya cubierto su nivel de estudios universitarios o de Formación Profesional (FP). Véase en este sentido “la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” de 23 de noviembre de 2010.

La alarmante e inaceptable cifra de jóvenes⁸ desempleados debe paliarse gracias al establecimiento tanto a escala nacional, como regional de la UE de un catálogo de iniciativas comunitarias, entre las que destacan: 1) “Juventud en movimiento”⁹ (de 15 de septiembre de 2010); 2) “Unión por la innovación”¹⁰ (publicado el 6 de octubre de 2010); 3) “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”¹¹ (23 de noviembre de 2010); 4) “Oportunidades para la juventud”¹² (20 de diciembre de 2011) y 5) el Programa “ALMA” o Erasmus Laboral (24 de septiembre de 2021)¹³.

Todas estas declaraciones de buenas intenciones deberán estar plenamente interconectadas para garantizar que los jóvenes adquieran la formación necesaria que demanda el mercado, facilitando además su inserción laboral. Siendo, a tal fin, imprescindible que los Estados amplíen la inversión pública destinada a educación y

⁸ Según la definición que ofrecen las Naciones Unidas de “juventud”, ésta comprende desde los 15 a los 24 años de edad. Sin embargo en la práctica, la definición operativa de gente joven varía ampliamente de un país a otro, dependiendo de factores culturales, institucionales y políticos. O’HIGGINS, N.: *Desempleo juvenil y políticas de empleo. Una perspectiva global*, Madrid, Colección Informes OIT núm. 54, 2001, p. 11.

⁹ En líneas generales se busca aquí: 1) mejorar los programas de movilidad, universidad e investigación (como Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus y Marie Curie) y ligarlos a los programas y recursos nacionales; 2) modernizar la educación superior, incluyendo la evaluación comparativa de los resultados de las universidades y de los sistemas educativos en un contexto general; 3) explorar nuevas formas de promover el espíritu emprendedor mediante programas de movilidad para jóvenes profesionales; 4) promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal; y 5) lanzar un Marco de Empleo de los Jóvenes que subraye las políticas destinadas a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones de 15 de septiembre de 2010 -Juventud en movimiento- Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenibles e integrador en la UE, COM (2010) 477 final.

¹⁰ Entre sus objetivos llama muy especialmente la atención: a) la racionalización de los mecanismos administrativos para facilitar el acceso a la financiación por parte de las PYMES, mejorando el entorno empresarial mediante contrataciones públicas que incentiven la innovación; b) la promoción de la cooperación de conocimientos y reforzar los vínculos entre educación, empresa, investigación e innovación; y c) del espíritu emprendedor por medio del apoyo a jóvenes empresas innovadoras. Ver el documento: Una “Unión por la innovación”: convertir las ideas en empleo, crecimiento ecológico y progreso social, publicado en Bruselas, IP/10/1288.

¹¹ Se desea aquí modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones -Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo- publicada en Estrasburgo, COM (2010) 682 final.

¹² Básicamente persigue: 1) facilitar el desarrollo de capacidades y apoyar la transición de la educación al trabajo; b) apoyar la movilidad en el mercado laboral, y 3) reforzar la aplicación de políticas en el marco. Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comités de las Regiones sobre la “Iniciativa de oportunidades para la juventud”, publicado en Bruselas a fecha de 20 de diciembre de 2011, COM(2011) 933 final.

¹³ Este programa se dirige a aquellos jóvenes que no tiene ni experiencia laboral, ni formación académica. La finalidad es fomentar el intercambio universitario en los distintos Estados miembro. Se busca así que los jóvenes puedan adquirir una experiencia laboral, creen vínculos y forjen su propia identidad europea a través del intercambio. Este programa comenzará a principios del año 2022, coincidiendo así con el año Europeo de la Juventud.

formación, dirigiéndose de forma adecuada para lograr la máxima rentabilidad¹⁴. No obstante, para que puedan ponerse en marcha estos programas la Comisión reclama que el Consejo de Europa apoye este inicial plan marco. Se espera pues que éste último concrete, a la mayor brevedad posible, los detalles de la Estrategia incluyendo las directrices integradas y los objetivos nacionales.

La respuesta del Consejo de Europa se hace esperar, llegando finalmente a ver la luz en la cumbre de 27 y 28 de junio de 2013. Efectivamente, tal y como reconoce abiertamente el Consejo, la lucha contra el desempleo juvenil debe ocupar un papel prioritario en el programa a desarrollar por la UE. Se trata de un problema que afecta con especial intensidad a millones de jóvenes en la Eurozona y que está causando gravísimas repercusiones en el desarrollo de estas generaciones¹⁵, por no hablar de las consecuencias que a largo plazo va tener en el campo de la Seguridad Social (empobrecimiento y debilitamiento de las prestaciones, alargamiento de la edad de jubilación, disminución de los niveles de cotización a causa de la rotación en el empleo a tiempo parcial y/o temporal y el disfrute del subsidio por desempleo...etcétera).

Principalmente, el enfoque global de choque contra el desempleo juvenil se sustenta en las siguientes medidas: 1) aceleración de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (hasta un total de 6000 millones de euros) y concentración del esfuerzo al comienzo del periodo 2014¹⁶; 2) aceleración en la ejecución de la Garantía Juvenil; 3) aumento de la movilidad juvenil¹⁷; y 4) participación de los interlocutores sociales.

Con vistas a lograr los mejores resultados, la UE pone a disposición de aquellos Estados con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 % (entre los que se encuentra España, Portugal, Grecia, Italia, Francia y Eslovenia) los fondos comunitarios (especialmente los del FSE y otros instrumentos de cohesión provenientes de la reprogramación de fondos estructurales sin gastar) destinados a la creación de empleo, formación profesional y prevención del abandono escolar, reforzando así la iniciativa sobre el Empleo juvenil (2014-2020)¹⁸. Los Estados miembros que sean beneficiarios de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro de los

¹⁴ HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: "La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo"... *op.cit.*, pp. 283 y 284.

¹⁵ Cuanta más tarde es la incorporación al mercado de trabajo, más se retrasa la proyección de un futuro plan de vida familiar, debiendo los jóvenes convivir con sus progenitores hasta que consigan un empleo estable que les permita vivir dignamente y de forma independiente. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, 2019, p. 116.

¹⁶ Este plan de estar preparado para su puesta en funcionamiento en enero de 2014, debiendo ejecutarse entre 2014 y 2015, en lugar de distribuirlo entre el periodo 2014 a 2020 tal y como preveía la Estrategia Europa 2020 (ISI).

¹⁷ Se está trabajando para impulsar la movilidad de los jóvenes solicitantes de empleo, por medio del refuerzo del programa "tu primer trabajo EURES" (*your first EURES job*). Para lo cual los Estados miembros podrán hacer uso de parte de las asignaciones que destine el Fondo Social Europeo (FSE) para el apoyo de los regímenes de movilidad transfronteriza. En este sentido, y de igual modo, el programa "Erasmus+", deberá estar plenamente operativo a partir de enero del 2014.

¹⁸ De los 6000 millones de euros que la UE destina para la lucha contra el desempleo juvenil, España recibirá: a) 918 millones de euros, procedentes de la partida presupuestaria específica para Empleo juvenil y b) 932 millones de euros, procedentes del FSE.

jóvenes, en particular, mediante la aplicación de la “Garantía Juvenil”¹⁹. De este modo, se evitará que ningún joven de hasta 25 años se quede más de cuatro meses sin trabajo, formación o periodo de prácticas²⁰. Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuirá también en la lucha contra el desempleo a través de su iniciativa “Trabajo para jóvenes” y su programa “Inversión en la Capacitación”.

Destaca la puesta en marcha de un nuevo “Plan de Inversiones” para fomentar el crecimiento y el empleo gracias al apoyo financiero de las PYME. Y es que, resulta fundamental potenciar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia²¹.

A finales del año 2016, la Comisión Europea vuelve a insistir en la necesidad de paliar y frenar el alto desempleo juvenil, para lo cual encomienda al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, así como al Comité de las regiones a que se invierta en la juventud (COM(2016) 940 final)²²: “No solo debemos invertir en la mejora de las condiciones en el extranjero, sino también en la respuesta a las crisis humanitarias en nuestro territorio. Y, por encima de todo, tenemos que invertir en nuestros jóvenes. No puedo aceptar ni aceptaré que Europa sea y siga siendo el continente del desempleo juvenil. No puedo aceptar ni aceptaré que la generación del milenio, o «generación Y», se convierta en la primera generación en 70 años que sea más pobre que sus padres. Por supuesto, esta es una tarea que

¹⁹ A este respecto, debe tenerse en cuenta la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2013, sobre la “Garantía Juvenil” (2012/2901(RSP) (DOUE C 440, 30-12-15). En este interesante documento, el Parlamento Europeo considera que, a pesar de todos los esfuerzos legislativos, no se ha alcanzado una aplicación eficaz de los sistemas de garantía juvenil. Por esa razón, el Parlamento Europeo insto a que: 1) Se lleve a cabo la iniciativa de la Comisión de proponer una Recomendación del Consejo sobre sistemas de Garantía Juvenil; 2) Pide a los Ministros de Empleo y Asuntos Sociales de los Estados miembros a que pongan en marcha un sistema de Garantía Juvenil que permita asegurar que todos los ciudadanos y residentes legales de la Unión de hasta 25 años, así como los jóvenes menores de 30 años que se hayan graduado recientemente, reciban una buena oferta de empleo, educación continua o formación de aprendiz en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal; 3) Al hilo de lo anterior, el Parlamento Europeo considera que, en este contexto, en primer lugar ha de ofrecerse a todos los jóvenes una evaluación personalizada de sus necesidades, seguida posteriormente de servicios diseñados a su medida. Para lo cual resultará indispensable una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, así como, a escala nacional, entre los agentes sociales (sectoriales), las autoridades locales y regionales, los servicios de empleo públicos y privados y los centros regionales y locales de educación y formación; 4) Acoge con satisfacción la sugerencia de la Comisión de desarrollar, a través de un «Comité de Empleo», una supervisión multilateral de la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil y, finalmente, 5) pide a los Estados miembros que reformen, en particular, las normas en materia de educación y formación aplicables a los jóvenes, para aumentar de forma significativa sus oportunidades de empleo y de vida.

²⁰ En aras de acceder a estos fondos de financiación, el Gobierno español ha enviado a la Comisión Europea, en diciembre de 2013, el “Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España”. En este documento se recogen, entre otros, los mecanismos de instrumentación de la “Garantía Juvenil” en nuestro país a través de las medidas de mejora de la intermediación, la empleabilidad, el emprendimiento y la contratación.

²¹ Véase las conclusiones del Consejo de Europa de 27 y 28 de junio del 2013 (EUCO 104/2/13 REV 2), pp. 3 a 5.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0940&rid=19>

corresponde principalmente a los gobiernos nacionales, pero la Unión Europea puede apoyar sus esfuerzos”.

Gracias a este proyecto se trata de ofrecer a la juventud salidas para la búsqueda de su primer empleo. A través del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo de desarrollo regional y el Banco Europeo de inversiones, el colectivo comunitario pone a disposición sus recursos económicos específicos. No obstante, la UE presta también su apoyo a los distintos Estados miembros, responsables directos del desarrollo de las medidas de política activa de empleo, a través de la elaboración de una serie de políticas y acciones que se centran en los siguientes puntos: a) la lucha contra el desempleo juvenil, b) el desarrollo de capacidades, competencias y la integración en el mercado laboral, c) ofrecer oportunidades transfronterizas y aumentar la participación de los jóvenes y d) mejorar de oportunidades a través de la educación y la formación.

Ya en el marco del Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas, la Unión Europea ofrece asesoramiento político y orientación a los Estados miembros para la promoción de las reformas estructurales que faciliten la integración de los jóvenes en el mundo laboral. Los ámbitos clave, con arreglo al Semestre Europeo 2016, han sido las políticas activas del mercado laboral, el abandono escolar prematuro, la mejora del acceso a la educación y a la formación de los colectivos vulnerables, la adecuación de la educación a las necesidades del mercado laboral, el aprendizaje en el trabajo y la formación de aprendices²³, y el apoyo específico a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. La ayuda financiera prestada por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos está en consonancia con esta orientación política.

1.1. Cambios en el modelo: el tránsito desde el débil sistema de la “garantía juvenil” a la “garantía juvenil reforzada”

Para alcanzar el progreso y frenar las altas tasas de desempleo juvenil se necesita de una financiación para el sistema de “Garantía juvenil”. En ese sentido, el Fondo Social Europeo (en adelante FSE) se erige en la más importante fuente de financiación de la UE para hacer realidad la Garantía Juvenil, al aportar más de 10.000 millones de euros cada año en el período 2014-2020. Para ello es importante que los Estados miembros dediquen un porcentaje significativo de sus dotaciones del Fondo Social Europeo para el período 2014-2020 a la implantación de la «Garantía Juvenil».

Para complementar la ayuda financiera de la UE disponible para aquellas regiones en donde la población sufre más de desempleo juvenil e inactividad, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron crear una Iniciativa de Empleo Juvenil

²³ A este respecto, en 2017 se puso en marcha un servicio de apoyo a la formación de aprendices. La demanda de aprendices se basa en el exitoso modelo de aprendizaje comparativo de los servicios públicos de empleo, el cual busca ayudar a los países a crear o reformar sus sistemas de formación de aprendices. Este servicio de apoyo refuerza así el intercambio de conocimientos, la cooperación y el aprendizaje entre iguales en la formación de aprendices mediante la definición de buenas prácticas, y fortalecerá el aprendizaje mutuo. Se hace especial hincapié en la movilización de actores para la realización de acciones concretas a nivel nacional, regional y local.

(IEJ). El apoyo de la IJE se concentrará en las regiones que experimentan tasas de desempleo juvenil superior al 25 % y en los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman (los «ni-ni»). Con ello se garantizará que, en las zonas de Europa en las que los retos son más acuciantes el nivel de ayuda por joven sea suficiente para establecer una diferencia real.

La Iniciativa de Empleo Juvenil comprende 3000 millones de euros de una nueva línea específica del presupuesto de la UE dedicada al empleo juvenil, acompañado de, al menos, 3000 millones de euros procedentes de las dotaciones nacionales del Fondo Social Europeo. De este modo, se amplificará el apoyo prestado por el Fondo Social Europeo a la implantación de la Garantía Juvenil, gracias a la financiación de actividades que ayudan directamente a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman (los «ni-ni»), como puestos de trabajo, prácticas profesionales y de aprendizaje, apoyo a la puesta en marcha de empresas... etc. La Iniciativa de Empleo Juvenil se programa en el marco del FSE para el período 2014-2020, siendo los Estados miembros los responsables de completar la Iniciativa de Empleo Juvenil con inversiones adicionales nacionales y del FSE en reformas estructurales para modernizar los servicios sociales, educativos y de empleo de las personas jóvenes, mediante la mejora del acceso y la calidad de la educación y de las relaciones con las demandas del mercado laboral.

Gracias a la “Garantía Juvenil” se han puesto en marcha toda una serie de reformas estructurales que han abierto las puertas a que los jóvenes se integren en el mercado laboral. Es por ello que, justo antes de la pandemia del COVID-19, los índices de desempleo juvenil se hayan reducido considerablemente.

La crisis sanitaria -convertida también rápidamente en “crisis social” y de “empleo”- protagonizada por el coronavirus ha afectado, de manera desproporcionada, a los jóvenes. De ahí que la UE haya instado a que se refuerce la “Garantía Juvenil” para así intensificar el amplio apoyo al empleo ya disponible para los jóvenes en la UE, lo cual exige ampliar la franja de edad de los 25 años a los 29 años. Se busca atender a los millones de jóvenes en riesgo de desempleo que no consiguen entrar en el mercado laboral actual, sin perder de vista a aquellos a los que es más difícil llegar y que a veces han debido afrontar desde hace años numerosos obstáculos. La Garantía Juvenil reforzada consigue todo esto gracias a enfoques individualizados y a medida, ofreciendo a los jóvenes los niveles adecuados de orientación y ayudándoles a encontrar cursos intensivos de formación que mejoren sus capacidades. Asimismo, se tiene en cuenta la situación en el mercado laboral local dadas las consecuencias del COVID-19, pero también se reconocen las oportunidades que ofrece la aceleración de las transiciones digitales y ecológicas.

A través de la Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 se elabora una propuesta que busca reforzar el compromiso de todos los Estados a fin de que los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices y períodos de prácticas. A este respecto, la Comisión Europea elabora -a fecha de 1 de julio de 2020- una propuesta de mejora que forma parte

del paquete de apoyo al empleo juvenil. La propuesta “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación” (COM (2020) 276 final)” intensifica la prevención del desempleo y la inactividad de los jóvenes mediante un mejor seguimiento y sistemas de alerta temprana y mejora la calidad de las ofertas vinculándolas a los marcos de calidad creados recientemente.

En concreto²⁴: “La propuesta aborda activamente los estereotipos de género, raciales y étnicos, al tiempo que apoya la diversidad y la inclusión, incluso para los jóvenes con discapacidad. Afortunadamente, muchos jóvenes solo están sin empleo, sin educación y sin formación por poco tiempo. Sin desventajas subyacentes que los detengan individualmente, pueden superar los reveses debidos a bloqueos o ciclos económicos con relativa rapidez. Pero la crisis no debería hacernos perder de vista a los más difíciles de alcanzar, que necesitarán un apoyo intensivo, a menudo personalizado. De hecho, algunos jóvenes corren el riesgo de quedarse sin empleo, educación o formación durante un período más largo, especialmente los que pertenecen a los grupos más vulnerables de nuestras sociedades con importantes obstáculos para la integración en el mercado laboral incluso en el mejor de los tiempos. La propuesta de hoy atiende a todos, asegurándose de que nadie esté sin empleo, educación o capacitación durante más de cuatro meses al proponer enfoques más individualizados y específicos. También subraya la importancia de las asociaciones, por ejemplo, con empleadores para asesorar sobre la naturaleza cambiante del trabajo, o con servicios sociales de apoyo para ayudar a los jóvenes desfavorecidos a retomar el rumbo de varias otras formas.

La propuesta de hoy también ayuda a acelerar las tan necesarias transiciones digitales y ecológicas, reconociendo tanto las oportunidades como las incertidumbres que las acompañan. Lo hace también evaluando y mejorando las habilidades y competencias necesarias para encontrar un trabajo en un mercado laboral en constante cambio. Ningún joven debe ingresar al mercado laboral sin al menos habilidades digitales básicas, y la propuesta prevé capacitaciones preparatorias breves y prácticas, relacionadas con las necesidades específicas de habilidades de un joven. Los cursos intensivos, los cursos abiertos en línea o los campamentos de entrenamiento pueden mejorar, en particular, las habilidades digitales de los jóvenes y las necesarias para la transición verde, pero también las habilidades empresariales y de gestión profesional. Esto está respaldado además por la Agenda Europea de Competencias para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia²⁵.

Las operaciones prioritarias para las que se puede movilizar el presupuesto de la UE incluyen sesiones de formación de corta duración, sistemas de cartografía reforzados, sistemas de alerta temprana y capacidades de seguimiento.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594047420340&uri=CELEX%3A52020DC0276>

²⁵ *In extenso*, VV. AA.: *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del Siglo XXI*, MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPÓSITO, M. y PERÁN QUESADA, S. (Dir.), ORTEGA LOZANO, P. y RUÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Coords.), Granada, Comares, 2021.

La propuesta proporciona un marco de acción. Las mejores prácticas existen en toda Europa. El empleo juvenil se ha convertido en una prioridad clave en el presupuesto de la UE. Ha llegado el momento de que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos, integren las lecciones aprendidas y movilicen la financiación de la UE”.

Las propuestas de Recomendaciones del Consejo sobre “Un puente hacia el empleo - refuerzo de la Garantía Juvenil” y sobre “Educación y formación profesionales para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia” proporcionan así los marcos necesarios para que los Estados miembros operen, rápidamente, medidas a favor del empleo juvenil. El presupuesto de la UE se pone a disposición de los Estados miembros para tal fin. Empero, se precisa que los Estados europeos aprueben ambas propuestas para así beneficiarse de todo el potencial presupuestario de la Unión. Y es que, ahora es el momento de invertir en los jóvenes y ayudarles a convertirse en la fuerza impulsora de la economía digital.

1.2. Impulsando nuevos conceptos: educación *versus* trabajo

Para la UE la implantación de unos sistemas eficaces de educación y formación profesional que incluyan, en concreto, un fuerte componente de aprendizaje en el lugar de trabajo podría llegar a facilitar la transición de los jóvenes desde el ámbito de la educación al mundo laboral. De este modo, y como complemento de la Garantía Juvenil, la Comisión ha puesto en marcha dos iniciativas concretas para ayudar a los jóvenes en esta transición.

Sobre la base de una propuesta de la Comisión, el Consejo de Ministros aprobó, primeramente, en marzo de 2014 un “Marco de calidad para los períodos de prácticas para que los becarios adquieran una experiencia laboral de calidad en condiciones seguras y justas y para incrementar sus posibilidades de encontrar un trabajo de calidad”²⁶. Afirma, de este modo, el Comisionista Europeo László Andor que: “Los periodos de prácticas son esenciales para asegurar el tránsito de la escuela al trabajo, sin que medie ningún tipo de problema. Sin embargo, cabe afirmar que son de valor para los jóvenes estas medidas solamente si ofrecen contenidos de aprendizaje de calidad y siempre que las condiciones de trabajo sean seguras. Los jóvenes aprendices no deben utilizarse nunca como fuente libre o mano de obra barata que reemplace a los trabajadores permanentes. Y es que, en su lugar, los periodos de prácticas deben ser empleados más como una inversión, que como un mecanismo de abuso y ello es así por ser, en su esencia, una fuente importante de valor tanto para el empleador, como para el aprendiz. Aunque celebro el texto de compromiso que el Consejo ha adoptado hoy, algunos de los elementos podrían haber sido más en línea con las propuestas que la Comisión ya ha publicado, pues es fundamental que todos los Estados miembros se comprometan a aplicar plenamente y, concretamente, este marco de calidad tan pronto

²⁶ Ver “Youth employment: Commission welcomes adoption of Quality Framework to improve quality of traineeships” publicado el 10 de marzo de 2014 en Bruselas.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-236_en.htm

como sea posible, para lo cual habrán de implicarse y participar activamente todos los representantes de empresarios y trabajadores”.

Seguidamente, y una vez alcanzada la fecha de julio de 2013, se pone en marcha la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices” la cual congrega a las autoridades públicas, las empresas, los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación profesional, los representantes de la juventud y otros agentes clave para mejorar la calidad y la oferta de la formación de aprendices en toda la UE y cambiar la actitud hacia la formación como aprendices²⁷ (véase IP/13/634). Asimismo, con la Alianza se pretende cambiar las actitudes hacia la formación profesional. Concretamente, debe determinarse cuáles son los sistemas de formación profesional de la UE que mejor funcionan y aplicar soluciones adecuadas en cada Estado miembro.

La Alianza promueve unas medidas que contarán con el apoyo del Fondo Social Europeo, la Iniciativa sobre Empleo Juvenil y Erasmus+, el nuevo programa de la UE en el ámbito de la educación, la formación y la juventud²⁸.

«Pedimos a todas las partes interesadas que participen en la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y que contribuyan a que existan más y mejores posibilidades de formación de aprendices en Europa», han manifestado los Comisarios en una declaración conjunta. *«Los contratos de aprendizaje pueden desempeñar un papel decisivo en la lucha contra el desempleo juvenil, ya que aportan a los jóvenes las capacidades y la experiencia que buscan las empresas»*.

Los países con unos sistemas sólidos de educación y formación profesional, como Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Austria, tienden a tener, en general, menos desempleo juvenil. La Comisión confirma este análisis en su último estudio trimestral europeo sobre el empleo y la situación social, en el que se indica que la formación de aprendices y los periodos de prácticas son, a menudo, un eslabón para un puesto de trabajo permanente (véase el comunicado IP/13/601). Esta es la razón por la que la formación de aprendices constituye un elemento esencial de la Garantía Juvenil que propuso la Comisión como parte del paquete de medidas para el empleo juvenil en diciembre de 2012 (véanse el comunicado IP/12/1311 y la nota MEMO/12/938), que fue adoptado por el Consejo en abril de 2013.

«Tenemos que movilizarlos al unísono y actuar ahora para garantizar que nuestros jóvenes puedan adquirir las capacidades que necesitan para tener éxito en su vida personal y profesional», ha declarado la Comisaria Vassiliou. *«Teniendo en*

²⁷ En este sentido, los representantes europeos de los sindicatos y los empresarios se han comprometido a centrar sus esfuerzos en los próximos seis meses en: 1) sensibilizar a las empresas y a los jóvenes sobre los beneficios de la formación de aprendices, 2) difundir experiencias y buenas prácticas en sus propias organizaciones, 3) motivar y asesorar a sus organizaciones miembros en el desarrollo de formaciones de aprendices de calidad que se adecúen a las necesidades de capacidades profesionales del mercado de trabajo. De igual modo, también animarán a sus miembros a: 1) cooperar con los centros de formación y los servicios de empleo; 2) apoyar la formación de tutores y mentores de los aprendices en las empresas; 3) aumentar la oferta y la calidad de la formación de aprendices.

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_es.htm

cuenta los niveles inaceptables de desempleo juvenil, es imperativo que los responsables de educación y empleo colaboren para facilitar la transición de los jóvenes europeos entre la etapa de formación y el mundo laboral», ha añadido el Comisario Andor.

Para el logro de todos estos objetivos, la Comisión se ha comprometido a:

- 1) promover el aprendizaje y los estudios inter pares para apoyar la reforma de las políticas correspondientes de los Estados miembros, en particular de las relacionadas con las recomendaciones específicas para cada país en el ámbito de la educación y formación profesionales;
- 2) velar por que se utilicen los fondos de la UE de la manera adecuada para contribuir a los objetivos de la Alianza (apoyo al desarrollo de sistemas de formación, contenidos de la formación de aprendices y movilidad de los aprendices y del personal formador);
- 3) estudiar la inclusión de la formación de aprendices en la red EURES, en estrecha cooperación con las partes interesadas correspondientes y
- 4) pedir a Eurochambres y a otras partes interesadas pertinentes que se comprometan a tomar medidas que contribuyan a materializar de forma concreta la Alianza.

1.3. La lucha contra el desempleo juvenil: aspectos conflictivos

Actualmente, son muchos los colectivos que emigran a otros países en busca de nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, las encuestas de la UE demuestran cómo son, precisamente, los jóvenes el grupo más activo hacia la movilidad y la ocupación de vacantes de empleo. La opción de desplazarse al extranjero sigue siendo una decisión personal, pero lamentablemente debemos afirmar que, hoy en día, está siendo la opción más escogida para reducir el alto nivel de desempleo en los países afectados por la recesión económica. No obstante, no todo es negativo, pues por otra parte se comprueba cómo gracias a esta movilidad se está al tiempo contribuyendo a hacer frente a las carencias de cualificaciones y cubrir ofertas de empleo en otros Estados miembros.

La Unión Europea ayuda a quienes estén dispuestos a explorar las oportunidades de carrera en el extranjero, facilitando la búsqueda de empleo en otros países. En este sentido, el programa EURES se constituye como la red europea más importante para la búsqueda de empleo en el colectivo comunitario, dando así acceso a casi 2 millones de vacantes de empleo. El portal se está, cada vez, modernizando para convertirse en una auténtica herramienta de autoservicio de empleo a escala de la UE, para lo cual la Comisión ha propuesto nuevas normas para reforzar los servicios EURES a las personas que buscan empleo y a los empresarios (IP/14/26, MEMO/14/22, MEMO/14/23).

El programa «Tu primer trabajo EURES» constituye un régimen de movilidad laboral piloto hecho a medida para los jóvenes que buscan empleo. Su objetivo es encontrar colocaciones en otros Estados miembros para los jóvenes de 18 a 30 años, a quienes debería ofrecerse un contrato de 6 meses como mínimo y salarios y condiciones que se ajusten a la legislación laboral nacional. Se trata de una medida que proporciona información, una función de búsqueda de puestos de trabajo, contratación y ayuda a la colocación. Financia cursos de idiomas y otras necesidades de formación y los gastos de viaje a los jóvenes solicitantes de empleo (para entrevistas de trabajo e instalación

para incorporarse a un empleo en otros países de la UE). También proporciona una contribución a un programa de integración en el caso de contratación de personal por una PYME. Desde 2013, el programa se ha ampliado a los períodos de prácticas y al aprendizaje.

Con un presupuesto de casi 15.000 millones de euros para el período 2014- 2020, un 40 % más elevado que en el período 2007-2013, Erasmus+, el programa de la UE de educación, formación, juventud y deporte (MEMO/13/1008) permite que unos 4 millones de personas, la mayoría menores de 25 años, puedan estudiar, formarse o hacer un voluntariado en el extranjero y adquirir experiencia y competencias internacionales altamente valoradas por los empleadores. Más de un millón de subvenciones se dirigen específicamente a los períodos de prácticas para estudiantes y los aprendices. Erasmus + también financia nuevas «alianzas para el conocimiento» y «alianzas para las competencias sectoriales» - asociaciones entre las universidades, los centros de formación profesional y los empleadores para fomentar la empleabilidad y el espíritu empresarial.

El programa Erasmus + se ha renovado para los años 2021-2027. Teniendo en cuenta las consecuencias de la pandemia del COVID-19, el presupuesto destinado a esta iniciativa se aumenta hasta 26.200 millones de euros (casi el doble que lo recibido para el programa previsto para los años 2014-2020). Para este nuevo periodo, el programa hace hincapié en la inclusión social, las transiciones ecológica y digital, y el fomento de la participación de las personas jóvenes en la vida social y democrática. Adaptándose así a las prioridades que marca el Espacio Europeo de Educación, el Plan de Acción de Educación Digital y la Agenda de Capacidades Europea, el renovado programa Erasmus plus aspira igualmente a cumplir con los objetivos que señala el Pilar Europeo de derechos sociales, la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2017 y la dimensión europea del deporte²⁹.

Europa otorga apoyo a los jóvenes que tienen dificultades para trabajar, estudiar y recibir formación. A pesar de los esfuerzos, la UE apuesta firmemente por impulsar nuevas iniciativas. Esta es la razón por la que la Comisión pone en marcha, para el año 2022, el programa ALMA (por las siglas Aim, Learn, Máster, Achieve (Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr)³⁰ busca ayudar a los jóvenes entre 18 y 30 años a emprender el camino hacia la obtención de un empleo digno. Especialmente, se pretende amparar a los colectivos más desfavorecidos para insertarse en el mercado de trabajo, entre los que se encuentran los “ninis”, los discapacitados, los desempleados de larga duración, jóvenes migrantes, jóvenes con un rendimiento escolar o unas competencias profesionales insuficientes...etcétera.

El programa ALMA pretende ofrecer a los jóvenes participantes, de un lado, una estancia supervisada -de entre 2 y 6 meses- en otro Estado miembro de la UE y, de otro, un ciclo de proyectos con orientación y asesoramiento por etapas. Al término

²⁹ <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/es/node/2700>

³⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=es>

de la estancia, los beneficiarios seguirán recibiendo apoyo, debiendo utilizar en su país de origen las competencias recientemente adquiridas para obtener empleo o cursar estudios. El objetivo, por tanto, es facilitar la inclusión e integración social de los jóvenes en su país de procedencia, para lo cual se mejorarán previamente sus capacidades, conocimientos y experiencia.

La iniciativa ALMA se ejecuta en el marco del Fondo Social Europeo Plus por los Estados miembro, contando así con el apoyo de la Comisión Europea a escala de la UE. Se contribuye, de este modo, a cubrir los gastos más elementales (de viaje, seguro, Seguridad Social, necesidades básicas, comida, alojamiento y asesoramiento) que conlleva la estancia en otro Estado comunitario.

2. El impulso del sistema de garantía juvenil en España

Unas de las soluciones adoptadas para atajar las altas tasas de desempleo en la Unión Europea es el fomento del espíritu emprendedor y el autoempleo. En el marco de estas medidas, aparece el programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores en donde los aspirantes a emprendedores podrán participar en intercambios transfronterizos y confrontar así ideas de negocio con un empresario experimentado, con quien permanecen y colaboran durante un período de entre uno y seis meses. En el contexto de la puesta en marcha de la iniciativa *Startup Europe* para los ciberemprendedores y emprendedores TIC, se anima, por ejemplo, a los estudiantes universitarios a crear una empresa antes de su licenciatura. Estas iniciativas contribuyen activamente a un cambio de mentalidad en Europa. La Comisión también apoya la aparición de la financiación colectiva, una fuente alternativa de financiación para los jóvenes con ideas empresariales (MEMO/14/240) y está impulsando un mayor sector de emprendimiento social, en el que los jóvenes puedan desarrollar empresas sostenibles que creen impacto social.

En el marco del Programa de Empleo e Innovación Social («EIS») se han destinado 920 millones de euros para el período 2014-2020 a fin de facilitar el acceso a los microcréditos e impulsar el emprendimiento social, así como a apoyar políticas sociales innovadoras y promover la movilidad laboral (véanse IP/13/1212 y MEMO/13/628). Se ha dedicado un presupuesto específico, de alrededor de 100 millones de euros, para probar soluciones nuevas en materia de empleo y políticas sociales en ámbitos críticos, como el empleo o la inclusión juveniles³¹.

Para el período 2021-2027 se crea el programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI). Se trata de un instrumento financiero a escala comunitaria, cuyo objetivo consiste en promover el crecimiento en el empleo de calidad y sostenible³².

³¹ http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/empleo-y-politica-social/empleo-jovenes-memo_es.htm

³² En particular, el programa EaSI busca: 1) prestar especial atención a grupos vulnerables, como los jóvenes; 2) promover la equidad entre hombres y mujeres; 3) combatir la discriminación; 4) promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible; 5) garantizar una protección social correcta; 6) combatir el desempleo de larga duración y 7) luchar contra la pobreza y la exclusión social.

Principalmente, se busca establecer una protección social suficiente que combata la exclusión social y la pobreza.

2.1. El sistema de política de empleo en España

De conformidad con el marco jurídico que establece el actual Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE núm. 255, de 24/10/2015): “*La política de empleo (en España) se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*” (artículo 1.1). Por lo que, desde un primer momento, se deja claro que la política de empleo nacional queda enmarcada y condicionada por las previsiones de la política de integración europea³³.

Haciendo gala del ejercicio de competencias que se atribuyen por el art. 3.1 de la Ley del Empleo, se publica en 2011 la Estrategia Española de Empleo 2012-2014³⁴. Normativa que ha constituido desde entonces el nuevo paradigma estratégico de las políticas de empleo que se han de fijar en nuestro territorio (con carácter general) a través del Sistema Nacional de Empleo, señalando para ello, una serie de metas (tanto de carácter económico, como político) y acciones a alcanzar a corto plazo³⁵.

El fin último que se pretende no es otro que el de: “*fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial*”³⁶. O, dicho en otras palabras, de lo que se trata es de hacer justicia al tenor literal del art. 35.1

³³ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral...op.cit.*, p. 6 a 49. Adviértase que el artículo 35.1 CE, que garantiza el derecho social al trabajo, debe ponerse necesariamente en conexión con la cláusula interpretativa de apertura al sistema de garantía multinivel de los derechos fundamentales establecida en el art. 10.2 (en relación con los artículos 93-96 CE) de la Norma Fundamental. Paradigmáticamente, se ha *interpretar conforme a las garantías y contenido esencial* establecidos en los artículos 1 y 24 de la Carta Social Europea Revisada. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al trabajo (Artículo 1 de la Carta Social Europea)” y “Derecho a la protección en caso de despido (Artículo 24 de la Carta Social Europea)”, en VVAA., MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, pp. 361 y sigs., y 835 y sigs., respectivamente.

³⁴ Aprobada como Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE núm. 279, de 19 de noviembre de 2011). Normativa que se inserta dentro del Plan Nacional de Reformas.

³⁵ En particular, se determinan seis objetivos de política de empleo: 1) elevación de la tasa de empleo al 74 % para la población de entre 30-64 años en el horizonte de 2020, con un sub-objetivo de tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5 %; 2) reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo; 3) reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas; 4) mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado; 5) promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado laboral; y 6) promover la igualdad de género en el mercado.

³⁶ Véase apartado 3.1 “La estrategia española de empleo 2012-2014 y la estrategia Europa 2020”, p. 22 del texto legal.

de la Constitución Española (CE), esto es, al “*derecho al trabajo*”³⁷, en armonía con lo previsto por el art. 40.1 del mismo cuerpo legal: “*los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo*”; y lo dispuesto por el artículo 14 de la CE³⁸. Ahora bien, no será posible la consecución de dicha meta, si antes no se han asentado las bases para la confección de los instrumentos jurídicos que van a servir de orientación a las políticas públicas hacia la obtención de un empleo estable, de calidad y que asegure plenas garantías laborales a todos los trabajadores³⁹. A este respecto, se debe reforzar la atención sobre la seguridad y salud laboral de las personas trabajadoras jóvenes. En efecto, existe margen de mejora en las condiciones de prevención de riesgos de los trabajadores jóvenes, no sólo de cara al grado de información que poseen acerca de los riesgos laborales, sino también porque siguen presentando una incidencia más elevada de accidentes de trabajo.

Para la Estrategia Española, la cualificación e inserción laboral de los jóvenes se alza en un plano preferente, sin embargo, no profundiza tanto en posibles relaciones entre una mayor incidencia de temporalidad y rotación laboral, y unos índices de siniestralidad comparativamente más elevados⁴⁰. Lamentablemente, una buena parte del desempleo de los jóvenes obedece a que están en proceso de inserción en el

³⁷ Como se ha hecho notar, de lo que se trata es de garantizar “... la protección de la persona del trabajador en el empleo y en el mercado de trabajo..., pero también fuera o al margen del mercado de trabajo a través de las políticas de protección de Seguridad Social por desempleo”. Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral...op.cit.*, pp. 9 a 12.

³⁸ En esta línea, no debemos olvidar la previsión recogida en los arts.21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Así pues, mientras que el primero de ellos versa sobre el principio de no discriminación por razón de sexo, el segundo, evoca el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Para un análisis más exhaustivo en esta materia, véase los estudios que realiza la MONEREO ATIENZA, C., a dichos preceptos en VV. AA.: MONEREO ATIENZA, C y MONEREO PÉREZ, J.L (Dir. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pp. 463-480 y 503-529.

De igual modo, debe tenerse presente lo dispuesto por la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre del 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (EUR- 32000L0078) y en concreto, sus artículos 2 (en donde se propugna el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres) y 25 (“*La prohibición de discriminación por razones de edad constituye un elemento fundamental para alcanzar los objetivos establecidos por las directrices sobre el empleo y para fomentar la diversidad en el mismo*”).

Téngase en cuenta también la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de julio de 2011 (TJCE/2011/277), en donde se realiza una interpretación de las circunstancias que pueden dar lugar a llevar a cabo diferencias de trato por motivos de edad.

³⁹ Punto en el que también insiste la Comisión Europea al hablar de la necesidad de elaborar un marco de calidad para evitar que se utilice a los jóvenes como mano de obra barata y gratuita, fomentando así una espiral viciosa de empleo precario. A este respecto, hacen saltar las alarmas de la UE acerca de las condiciones en las que trabajan muchos jóvenes en Europa, los hechos ocurridos a fecha de 20 de agosto de 2013 en la ciudad de Londres, lugar en donde muere un becario del Bank of América de 21 años tras estar 72 horas seguidas trabajando (<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article3848066.ece>).

⁴⁰ Véase el Informe 2/2020 sobre jóvenes y mercado de trabajo que publica el Consejo Económico y Social de España.

mercado de trabajo y de progresión (o al menos de movimientos) en su trayectoria profesional. De hecho, el mercado de trabajo para los jóvenes tiene siempre, en todas partes, indicadores de mayor movilidad que el de los adultos entre las posiciones básicas que los componen (ocupación, desempleo e inactividad), dado que se trata de momentos marcados por su acceso y posterior desenvolvimiento inicial en ese mercado, transitando en el mejor de los casos entre empleos. En otras palabras, hay una mayor movilidad condicionada por el acceso de nuevos grupos de jóvenes a la vida laboral, ya sea al empleo o al paro, y la entrada y salida a la inactividad por la mayor combinación de episodios laborales y formativos.

Además, ha de tenerse en cuenta que, en la nación española, juega un papel muy relevante la excesiva temporalidad, así como la escasa duración de los episodios de empleo que van acumulando sucesivamente los jóvenes, como indica la alta proporción de contratos muy cortos, de al menos una semana, que se celebran cada año entre los jóvenes menores de 30 años. Ciertamente, la contratación muy corta induce en una mayor fluctuación entre empleo y paro o inactividad, tras cada episodio con contrato temporal de corta duración. En momentos de cambio en el ciclo económico es en donde el ajuste del empleo comporta mayores fluctuaciones a corto plazo, precisamente a través del carácter temporal. De ahí que, en general, pueda pensarse en un paro sistemáticamente más alto en los jóvenes asociados a la temporalidad en el empleo en España en los últimos decenios⁴¹.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de edades, se han previsto en España distintas acciones dependiendo de la etapa y el nivel de formación en la que este colectivo se encuentre⁴². Asimismo, se impulsa el empleo del contrato para la formación y el aprendizaje como doble vía para la inserción laboral y la formación⁴³.

A la vista de estos resultados, el Gobierno Español ha elaborado un elenco de medidas para favorecer la participación laboral de este grupo, evitando así un incremento del desempleo juvenil y potenciando además el crecimiento de la actividad económica que permita crear empleo. Son muestra de todo ello, por matizar en algunas de estas iniciativas: 1) la Resolución de 30 de enero de 2012, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014⁴⁴; 2) el Acuerdo para el progreso económico y social de

⁴¹ En concreto, durante el año 2019 se registraron 5 millones de contratos de duración determinada, para un total de 1,4 millones de personas en la población asalariada joven con contrato temporal. El 31 por 100 de ellos tenía una vigencia de una semana o menos

⁴² Para los jóvenes menores de 20 años no titulados, las medidas se focalizan hacia la reincorporación al sistema educativo, de la misma manera que para aquellos con edades comprendidas entre 20 y 25 años.

⁴³ Véase también el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual (BOE núm. 270 de 9 de noviembre de 2012).

⁴⁴ BOE núm. 31 de 6 de febrero de 2012. Acuerdo suscrito a fecha de 25 de enero del 2012, de una parte, por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y, de otra parte, por las Confederaciones Sindicales de CCOO y UGT.

Andalucía⁴⁵; 3) la Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013⁴⁶ y 4) el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016⁴⁷. Para esta última se han contemplado un listado de acciones y/o medidas a ejecutar, entre las que se encuentra la de “mejora de la empleabilidad de los jóvenes y el apoyo al emprendimiento”⁴⁸. Regla, que si bien, se encuentran en la misma línea que las de aquellas otras que recoge la Ley 3/2012, de 6 de agosto de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: 1) como fomento de la empleabilidad; 2) garantía del empleo y de la contratación indefinida; y 3) facilitación del autoempleo. Concretamente, sobre estas últimas se enmarcan las actuales estrategias de fomento y apoyo al emprendimiento.

2.2. El emprendimiento juvenil en España y su proyección legislativa

El paro constituye el principal problema que encuentran los jóvenes a la hora de acceso al mercado de trabajo español. La crisis causada por el COVID-19 ha elevado, aún más, las cifras de desempleo juvenil⁴⁹. La razón es que el coronavirus ha supuesto una rápida caída del empleo de los jóvenes, asociada a la amplia frecuencia con que los jóvenes trabajan con contratos temporales y de corta duración. Precisamente, los sectores y las ocupaciones en donde más jóvenes se encuentran son, de hecho, los más castigados. Por todo ello, la creación de empleo, a partir del crecimiento económico sostenible y con sólidas bases productivas, constituye el punto de partida para atajar el paro y, a ella, deberán enfocarse los esfuerzos en la recuperación tras la pandemia. No obstante, y al margen de las medidas que se adopten para aliviar el impacto inmediato de la crisis del COVID-19, lo que sí está claro es que las políticas de reconstrucción deben ser de carácter estructural y enfocadas hacia la situación laboral de los jóvenes, para lo cual resultará esencial identificar los factores subyacentes para buscar así soluciones satisfactorias que garanticen el trabajo decente.

Actualmente, la participación laboral de las personas jóvenes en España es bastante baja, tal y como demuestran los datos comparados con la UE-28. Ello evidencia un alejamiento del mercado laboral, lo que unido a las altas cifras de desempleo hace que los jóvenes se encuentren, cada vez, más desanimados. Resulta, a este respecto,

⁴⁵ Firmado a fecha de 20 de marzo del 2013 por UGT, CCOO y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA). Tienen como destinatarios preferentes, entre otros, a las personas jóvenes menores de 35 años.

⁴⁶ BOE núm. 217 de 10 de septiembre de 2013.

⁴⁷ BOE núm. 231 de 23 de septiembre de 2013.

⁴⁸ Junto a esta se encuentran también: a) la mejora de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo; b) la mejora de la calidad de la formación profesional en el empleo y; 3) la mejora de la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo. Véase apartado 5 “Estructura y objetivos” de esta resolución.

⁴⁹ Exhaustivamente, VV. AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, M.P., MORENO VIDA, M^a.N., VILA TIerno, F. y ÁLVAREZ CORTÉS, J.A (Dir.), FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M. y PEDROSA ALQUÉZAR, S.I (Coords.): *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*, 2 Tomos, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.

necesario recuperar el ritmo de creación de empleo, para lo cual deberá revisarse las vías de entrada y la capacidad de los mecanismos de mejora en el ajuste oferta-demanda en el mercado de trabajo para evitar, como otro efecto negativo de una temporalidad excesiva, que el paro juvenil se más alto de manera estructural.

En efecto, una de las características más destacadas del trabajo asalariado joven es la mayor frecuencia con que se desarrolla a través de la figura de los contratos temporales. Justo en este punto ha incidido la crisis del COVID-19, pues no se olvide que la mayoría de la población joven con empleo se encuentra trabajando por cuenta ajena, a lo que hay que sumar las malas condiciones laborales. En concreto, los salarios medios de las personas trabajadores jóvenes ha sido uno de los aspectos más problemáticos, pues ya durante el periodo 2008-2013 (coincidiendo así con la crisis financiera y económica) los salarios medios de las personas trabajadoras jóvenes se redujeron y no se recuperaron con posterioridad. Este débil panorama de las personas jóvenes se ha visto agrado con la crisis económica provocada por el COVID-19.

Para recuperar la senda del crecimiento económico y de creación empleo en nuestra nación resultará necesario que el Gobierno continúe con el esfuerzo reformista, pero en el sentido autentico de una reforma propia de un Estado Social y democrático de Derecho. Para ello las estrategias de empleo juvenil habrán de estar orientadas a la consecución del pleno empleo, es decir, a la obtención de un trabajo decente, digno y de calidad en el marco de un modelo de política de competitividad por innovación y conocimiento, que rechace frontalmente el modelo neoliberal de política de competitividad por reducción de costes y precarización del trabajo. A tal fin todas las miradas se centran en aumentar la calidad y estabilidad de los jóvenes en el empleo a través de los sistemas de inserción laboral que se proponen en la ley de emprendedores.

A nivel nacional se han publicado dos importantes normas en esta materia (las cuales podrán ser aplicables tanto para el ámbito de la empresa privada, como para el caso de que la contratación se realice en el sector público), de un lado la Ley 11/2013, de 26 de julio de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo⁵⁰; y de otro lado la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y a su internalización⁵¹. A nivel andaluz, con motivo del

⁵⁰ BOE núm. 179, de 27 de julio del 2013. Previamente a esta, sale a la luz el Real Decreto, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013). Normativa que trata de dar respuesta y se inserta entre las medidas que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social están llevando a cabo, dentro de la llamada “Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016”.

⁵¹ BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2013.

Esta última normativa ha sido objeto de aclaración por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal a la vista de las dudas interpretativas que le han surgido a una pluralidad de órganos de contratación del Sector Público desde su entrada en vigor. Recordemos que esta Ley 14/2013, de 27 de septiembre, modifica algunos preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público -BOE núm. 276 de 16 de noviembre de 2011-), entre los que cabe destacar el art. 146. Para un conocimiento más exhaustivo en esta materia véase la Recomendación de 26 de noviembre de 2013 (JUR/2013/356789).

reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA), nace el Decreto-Ley de 8/2013 de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento⁵², convalidado a fecha de 28 de junio del 2013 por Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía⁵³. De igual modo, en el resto de CCAA se han creado y publicado también leyes de emprendedores como respuesta a esa iniciativa nacional para el fomento del empleo juvenil⁵⁴.

De igual modo, durante estos años, se han aprobado otras iniciativas nacionales y autonómicas que tratan de fomentar el empleo por cuenta ajena de los más jóvenes y el autoempleo. Cabe citar, entre otras, las siguientes normativas: el Real Decreto-

⁵² BOJA núm. 105, de 31 de mayo del 2013.

⁵³ BOJA núm. 133, de 10 de julio de 2013. Precisamente, el artículo 169 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece que el Gobierno de la Junta de Andalucía debe fomentar el acceso al empleo de los jóvenes y orientar las políticas de todos los Departamentos a la creación de empleo estable y de calidad para todos los andaluces y andaluzas.

⁵⁴ A saber: Ley núm. 2/2012, de 4 de abril de apoyo a los emprendedores y las emprendedoras y a la micro, pequeña y mediana empresa en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE nº 105 de 2 de mayo de 2012); La ley núm. 16/2012, de 28 de junio de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco nº 132 de 6 de julio de 2012); Decreto núm. 97/2012, de 19 de julio, por el que se establece en el marco del emprendimiento, las bases reguladoras de subvenciones relativas al Plan de fomento al emprendedor autónomo y Pyme destinadas a la iniciativa de autoempleo en Castilla-La Mancha (LCLM 2012/167); Orden núm. 2680/2012, de 26 de diciembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se establecen las bases reguladoras para la compensación de cuotas a la Seguridad Social a aquellos emprendedores que creen empleo o prorroguen la duración de los contratos ya existentes, y se convocan subvenciones para el año 2012 (BOCM de 13 de noviembre de 2012); Ley Foral núm. 12/2013, de 12 de marzo, de apoyo a los emprendedores y al trabajo autónomo en Navarra (BOE nº 83 de 6 de abril de 2013); Ley núm. 5/2013, de 19 de junio, de Estímulo a la Creación de Empresas en Castilla y León (BOE nº 168 de 15 de julio de 2013); Ley núm. 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia (Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 158 de 10 de julio de 2013); Ley núm. 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes en La Rioja (BOE nº 268 de 8 de noviembre de 2013); Ley núm. 6/2013, de 6 de noviembre, de Cooperativas de Cantabria (BOE nº 284 de 27 de noviembre de 2013); Decreto núm. 245/2013, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 213/2012, de 19 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras del programa de ayudas para el fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la actividad emprendedora y empresarial de las pequeñas, medianas y grandes empresas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE nº 5 de 9 de enero de 2014); Decreto núm. 36/2014, de 14 de marzo, de Gobierno de Aragón por el que se modifica el Decreto 111/2012, de 24 de abril por el que se aprueba el Programa de Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones contempladas en el mismo para la promoción del empleo de aquellos emprendedores que se establezcan como trabajadores autónomos o constituyan microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón (Boletín Oficial de Aragón nº 155 de 19 de marzo de 2014); Orden núm. EMO/114/2014, de 4 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación empresarial de proyectos de autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, y se hace pública la correspondiente convocatoria para la Línea de emprendedores, autónomos y comercios para el año 2014 en Cataluña (DOGC núm. 6604 de 15 de Abril de 2014); Orden de 30 de mayo de 2014, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de las iniciativas emprendedoras y de empleo (I+E+E), cofinanciado por el Fondo Social Europeo, y se procede a su convocatoria para el año 2014 (DOG nº 110 de 11 de junio de 2014); Ley núm. 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias (Boletín Oficial de Canarias nº 152 de 7 de agosto de 2014).

Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de cargas financieras y otras medidas de orden social (BOE núm. 51 de 28 de febrero); el Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (BOE núm. 70 de 23 de marzo de 2015); la Resolución de 22 de abril de 2015, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan ayudas para 2015, del Programa de Jóvenes de la Orden ESS/1650/2013, de 12 de septiembre (BOE 14 de mayo 2015); la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 12 de enero de 2016)... etcétera.

En el sector agrario, uno de los más castigados por la pandemia del COVID-19, se han adoptado medidas de lucha contra los posibles efectos adversos⁵⁵ que, entre otras, se ha enfocado hacia los trabajadores jóvenes de terceros países. En particular, el RDL 13/2020, de 7 abril busca favorecer la contratación temporal de trabajadores en el sector agrario durante el estado de alarma⁵⁶. Con este RDL se han adoptado medidas urgentes de carácter temporal que cumplen el triple objetivo de la garantía última del normal aprovisionamiento de los mercados, el mantenimiento de la renta de la población que más lo necesite y de la actividad y sostenibilidad agrarias y la mejora de las condiciones sociolaborales de la población (asegurando mejoras en los ingresos

⁵⁵ Como consecuencias de la crisis sanitaria es que se produjo una disminución acusada de la oferta de mano de obra que habitualmente se ocupaba de las labores agrarias como temporera, bien por limitaciones sanitarias a los viajes desde sus países de origen, bien por las precauciones de los propios trabajadores que por temor al contagio evitaron desplazarse, trabajadores extra como intracomunitarios e incluso nacionales. Al plantearse la temporada de recogida de muchos productos agrarios, buena parte de esa actividad agraria, base del aseguramiento de la cadena alimentaria, depende de la utilización de mano de obra asalariada, ya que muchos de los cultivos no son susceptibles de mecanizarse y, por lo tanto, corren un riesgo cierto de perderse.

⁵⁶ Inicialmente se dispuso que la firma o finalización de los contratos deben estar comprendidas desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 13/2020 (9-4-2020) hasta 30-6-2020. Sin embargo, posteriormente el art. 1 RDL 19/2020 extiende por tres meses más su contenido para asegurar la suficiencia de mano de obra para atender labores agrícolas estivales. En concreto, prorroga los arts. 1 a 5 y DDAA. 1 y 2 del RDL 13/2020 hasta el 30-9-2020. Las contrataciones que se decidan prorrogar deberán ser comunicadas por empresas y empleadores a los servicios públicos de empleo autonómicos, en el plazo de 10 días hábiles siguientes a su concertación, indicando la nueva fecha de finalización. Los beneficiarios deben cumplir los siguientes requisitos:

1.- Personas que a la entrada en vigor del Real Decreto Ley se encuentran en cualquiera de las siguientes situaciones: - Personas en situación de desempleo o cese de actividad.- Trabajadores cuyos contratos se hayan visto temporalmente suspendidos como consecuencia del cierre temporal de la actividad conforme al art. 47 ET, en los términos señalados en el artículo 3.1.b) RDL 13/2020.- Trabajadores migrantes cuyo permiso de trabajo concluya en el periodo comprendido entre el 14-3-2020 (entrada en vigor del RD de declaración del estado de alarma) y el 30-6-2020, cuya prórroga se determinará a través de instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones.- Jóvenes nacionales de terceros países, en situación regular de entre los 18 y los 21 años. 2.- Cuyos domicilios se hallen próximos a los lugares de trabajo. Proximidad se considera si el domicilio o el lugar en que pernocte el trabajador temporalmente mientras se desarrolla la campaña esté en el mismo término municipal o en términos municipales limítrofes del centro de trabajo. Las comunidades autónomas podrán ajustar este criterio en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el despoblamiento o la dispersión de municipios.

para las personas en situación de desempleo o cese de actividad). La aprobación de medidas urgentes se hace teniendo en cuenta el carácter perecedero de los productos agrarios y la necesidad de acompasar las contrataciones al ritmo de recolección o procesado de los productos primarios, sin que quepa demora, puesto que a diferencia de otras producciones cualquier retraso conduce indefectiblemente no sólo a ingentes pérdidas económicas sino, a eventuales problemas de abastecimiento del mercado, con el consiguiente alza de precios a los consumidores y, en su caso, insuficiencia de productos de calidad para su consumo.

En particular, respecto al colectivo de los jóvenes de terceros países, se reconoció como esencial la aportación de su trabajo durante la crisis para suplir la falta de mano de obra y, habiendo tenido muchos de ellos una primera oportunidad laboral, clave para su inclusión social. Por ello, la DA.2 del RDL 19/2020 arbitra una vía que permita a estos jóvenes mantener su derecho al trabajo, tras la finalización de la vigencia del real decreto-ley del sector agrario, incluyendo un procedimiento especial para acceder a una autorización de residencia y trabajo extraordinaria.

2.3. Las leyes de emprendedores en España: ¿avance? o retroceso?

Antes de entrar en el análisis de cada una de las leyes de emprendedores, cabe aludir al “contrato indefinido de apoyo a emprendedores” que reguló el art. 4 de la Ley 3/2012, de 6 de agosto de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral⁵⁷. Gracias a esta normativa nació en nuestro sistema *iuslaboralista* un nuevo contrato que, venía a derogar al antiguo “contrato de fomento del empleo estable”, pero que, al igual que hacía su precedente, se dirigía, entre otros, a jóvenes entre 16 y 30 años⁵⁸. Entre los estímulos que este contrato ofrece para facilitar el empleo estable aparece, de un lado, una serie de *deducciones fiscales*⁵⁹ (art. 43 del Texto Refundido de la Ley de Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo⁶⁰), de otro lado, *bonificaciones* a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal y, finalmente, *reducciones de las cuotas sociales* durante un periodo de tres años, siendo su cuantía variable dependiendo del colectivo laboral al que se dirija⁶¹. Las empresas de menos de 50 trabajadores podían recurrir a esta modalidad de contrato mientras la tasa de

⁵⁷ LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, N° 128, 2015, pp. 147-178.

⁵⁸ Y a mayores de 45 años.

⁵⁹ Estas deducciones serán de 3000 Euros para la contratación del primer trabajador de la empresa cuando sea menor de 30 años, de una parte, y del 50 % de una de las cantidades variables atendiendo a la cuantía de prestación que le reste por percibir si se contrata a perceptores de prestaciones por desempleo del nivel contributivo. En este caso, se podrá compatibilizar la prestación por desempleo y el salario hasta un máximo del 25 % de aquélla. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., y MALADONADO MOLINA, J.A.: *Manual de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 2024.

⁶⁰ BOE núm. 61 de 11 de Marzo de 2004.

⁶¹ Véase el art. 4.5 de la Ley 3/2012: ... a) Jóvenes entre 16 y 30 años, ambos inclusive, la empresa tendrá derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años, cuya cuantía será de 83,33 euros/mes (1000 euros/año) en el primer año; de 91,67 euros/mes (1100 euros/año) en el segundo año, y de 100 euros/mes (1200 euros/año) en el tercer año.

desempleo fuese superior al 15 %, no perdiendo los incentivos indicados siempre que el trabajador se mantenga en su puesto de trabajo al menos durante tres años (tras la superación del periodo de prueba de 1 año).

El “contrato indefinido de apoyo a emprendedores” fue una de las figuras más criticadas tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia. Y ello es porque por ley se fijó, como condición *sine qua non*, un período de prueba de 365 días para que el trabajador pueda acceder a la contratación indefinida y, por consiguiente, pueda la empresa disfrutar de todo ese conjunto de beneficios fiscales y de Seguridad Social (hasta un periodo máximo de tres años, contados a partir de la superación del periodo de prueba)⁶². Ciertamente, en momentos de crisis económica se deben adoptar medidas coyunturales para potenciar el empleo estable, ahora bien, entendemos que ello no debe conllevar la disminución de derechos en los trabajadores. La *praxis* ordinaria está demostrando como por obra de ese periodo de prueba tan dilatado en el tiempo (1 año) se había abierto la puerta a que los empresarios desistieran de los contratos celebrados, antes de la terminación del periodo de prueba, creando así un círculo vicioso en donde los trabajadores (previamente contratados) eran despedidos y sustituidos por segundos trabajadores, de cuyos contratos nuevamente desistirá el empresario y así sucesivamente⁶³. Los temas centrales en los que se centra este intenso debate se situaban en torno a estas tres cuestiones: 1) La naturaleza jurídica del periodo de prueba y si en caso de desistimiento constituiría éste un despido *ad nutum*⁶⁴. 2) La necesidad o no de alegar una causa para proceder al desistimiento

Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado las cuantías anteriores se incrementarán en 8,33 euros/mes (100 euros/año).

b) Mayores de 45 años, la empresa tendrá derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social, cuya cuantía será de 108,33 euros/mes (1300 euros/año) durante tres años.

Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado, las bonificaciones indicadas serán de 125 euros/mes (1500 euros/año).

Estas bonificaciones serán compatibles con otras ayudas públicas previstas con la misma finalidad, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

En el supuesto de que el contrato se celebre a tiempo parcial, las bonificaciones se disfrutarán de modo proporcional a la jornada de trabajo pactada en el contrato.

⁶² Para un conocimiento más completo véase, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva y límites legales de los mismos, con particular atención a la jubilación obligatoria y al periodo de prueba”, *Temas Laborales, monográficos sobre los efectos de la reforma laboral en la negociación colectiva*, nº 120, 2013, pp. 439 y siguiente, en particular, pp. 473 y 477.

⁶³ Véase, a este respecto, la STC de 17 de julio de 2014, en donde tan sólo el voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a esta sentencia con recurso inconstitucionalidad núm. 5603-2012 (y al que se adhiere la Magistrada Doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado Don Luis Ignacio Ortega Álvarez) camina en esta misma línea (Apartado III, punto 5 del voto particular)).

⁶⁴ Argumenta la opinión mayoritaria del TC en su sentencia de 17 de julio de 2014 que: “... el desistimiento durante el periodo de prueba no constituye un despido, sino la plasmación, a través de una declaración de voluntad, de una condición resolutoria, positiva y potestativa, expresamente asumida por las partes en el momento de suscripción del contrato. Es cierto que la posibilidad legal de introducir en el contrato tal condición resolutoria (...) constituye un mecanismo que habilita la extinción contractual *ad nutum* a iniciativa empresarial. Desde esta perspectiva, por tanto, el periodo de prueba admitido y

del trabajador⁶⁵ y el derecho a una indemnización⁶⁶ y 3) La razonabilidad o no de la

regulado por el legislador puede actuar como una limitación del derecho a la estabilidad en el empleo (...) y que, por tal razón, entra en conexión con el artículo 35.1 Constitución Española...”.

⁶⁵ En este punto argumenta la tesis mayoritaria del Constitucional que: “... el legislador ha optado, como regla general, por admitir en las relaciones laborales la posibilidad de pactar un periodo de prueba, durante cuyo transcurso, cualquiera de las partes -incluido el empresario- puede proceder a la resolución contractual. De este modo la admisión normativa de dicha estipulación se configura como una excepción al carácter causal que el ordenamiento legal, también como regla general, exige a las extinciones contractuales a iniciativa empresarial; sin perjuicio, claro está, de que, como este Tribunal ha reiterado, la motivación de la decisión extintiva se encuentre limitada por el necesario respecto a los derechos fundamentales y el principio de no discriminación” (Véase el Fundamento Jurídico nº 3 en su apartado c).

Por el contrario, el voto particular a esta sentencia de 17 de julio de 2014 sostiene que “... las resoluciones impugnadas... aparece reforzadas por el hecho de que tanto exigencias constitucionales, como compromisos internacionales, hacen que rijan entre nosotros el principio general de la limitación legal del despido, así como su sujeción para su licitud a condición de fondo y forma. (...) No debe olvidarse... que, en su vertiente individual, el derecho al trabajo (artículo 35.1 CE) se concreta en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, en el derecho a no ser despedido sin justa causa. (...) la desregulación de las dos grandes modalidades de despido (por incumplimiento del trabajador de los deberes contractuales y por razones relacionadas con el funcionamiento de la empresa) resultaría de todo punto incompatibles con el artículo 35.1 CE, de modo que queda proscrito, por mandato constitucional, el establecimiento de extinciones *ad nutum*... pues la medida afectaría al contenido esencial del derecho al trabajo (Ver apartado III, punto 2 de este voto particular).

En el ámbito comunitario, el reconocimiento expreso del derecho “de todo trabajador a una protección en caso de despido injustificado” se encuentra expresamente reconocido en el art. 30 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2009 (Carta de Niza), incorporada al Tratado de la Unión... Esta incorporación ha tenido el efecto de reforzar notablemente el carácter causal del despido y la necesidad de adoptar sistemas de “reacción adecuados” contra los ceses empresariales, a fin de evitar el debilitamiento del derecho del trabajo y, a su través, el vaciamiento de su función tuitiva, que ha de entenderse integrada en su código genético (Apartado III, punto 2, letra a) de este voto particular”).

⁶⁶ Sobre este tema la sentencia del tribunal Constitucional de 17 de julio de 2014 declara la pérdida del derecho a una indemnización cuando el trabajador es despedido sin causa durante el periodo de prueba, lo que priva al trabajador de sus derechos laborales (tal y como sostiene el voto particular que formula el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré).

En la misma línea del voto particular a la anterior sentencia del Tribunal Constitucional (y, por consiguiente, en contra de lo que sostiene la opinión mayoritaria), la Sentencia del Juzgado de lo Social de Barcelona de 19 de noviembre de 2013 (AS 2013/2802) entiende que el hecho de que la Ley 3/2012 se publique en un momento de crisis económica no puede conllevar dejar desprotegido a los derechos de los trabajadores. De ahí que declare el desistimiento durante el periodo de prueba de un trabajador contratado bajo la fórmula del “contrato indefinido de apoyo a emprendedores” como un despido improcedente. Debiendo el empleador optar por la readmisión del trabajador o el derecho a un indemnización calculada a razón de 45 días de salario por año de servicio (Ver el Fundamento de Derecho Quinto de esta sentencia).

duración del periodo de prueba⁶⁷ y los límites que a la negociación colectiva impone la Ley 3/2012⁶⁸.

Pasando ya al análisis de las distintas leyes de emprendedores aparece, en primer lugar, la Ley 11/2013 de 26 de julio, la cual se caracteriza, principalmente, por contener una regulación muy heterogénea en la que confluyen todo un elenco de disposiciones de carácter laboral, de Seguridad Social, fiscal, de sector (hidrocarburos, ferroviario...), de lucha contra la morosidad...etcétera, que modifican diversos preceptos de la antigua Ley General de la Seguridad Social⁶⁹. En lo referente al ámbito profesional, la normativa

⁶⁷ Defiende el Tribunal Constitucional, posición mayoritaria, en su Sentencia de 17 de julio de 2014 que: "... la introducción del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y del régimen jurídico que lo acompaña no constituye sino una nueva actuación del legislador sobre la duración de la contratación laboral y de la estabilidad en el puesto de trabajo. Pretende ofrecer una respuesta que entiende adecuada ante una situación de grave crisis del empleo como la que refleja el preámbulo de la Ley 3/2012, donde se deja constancia de una cifra de paro de 5.273.600 personas.... Respecto a la determinación de la duración razonable, la OIT ha afirmado que se trata de un aspecto que corresponde resolver a cada Estado. El límite de duración de tal periodo lo ha fijado en que no sea "excesivamente largo"...

(...) Atendido el contexto de grave crisis económica y alto desempleo... hemos de afirmar que la fijación en esta modalidad contractual de un periodo de prueba superior al generalmente previsto para las demás relaciones laborales encuentra justificación; no sólo en la finalidad típica de todo periodo de prueba sino, sobre todo, en la específica y legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como instrumento para contribuir, junto con otras medidas de su régimen jurídico, a promover la creación de empleo establece, de conformidad con el mandato que el art. 40.1 de la CE dirige a los poderes públicos para llevar a cabo una política orientada al pleno empleo (Apartado 3, letra e) de los Fundamentos Jurídicos".

Por el contrario, el Magistrado Valdés Dal-Ré considera que: "... un período tan excesivo no es "razonable", como exige el convenio de la OIT, pues priva al trabajador de lo esencial de sus derechos en materia de despido, colocándolo en una situación comparable a la existente en un momento anterior a la Ley 13 de julio de 1973 en la cual la carga de la prueba del abuso de la ruptura recaía en el trabajador. Y concluyo su razonamiento estimando que esa regresión es contraria a los principios fundamentales del derecho del trabajo, desarrollados por la jurisprudencia y reconocidos por la ley, privando a los trabajadores de las garantías de ejercicio de su derecho al trabajo.

(...) Como se desprende de la regulación transcrita, el límite temporal es decisivo para el logro de una adecuada configuración legal del periodo de prueba que garantice el constitucionalmente exigible equilibrio entre los intereses de los empresarios y de los trabajadores. Al formar parte el principio de causalidad del contenido esencial del derecho del trabajo *ex* artículo 35.1 de la CE, la limitación temporal del periodo de prueba confiere a la suspensión de dicho principio un carácter transitorio, asegurando su activación una vez transcurrido ese plazo. En tal sentido, no estará de más recordar que el Convenio 158 de la OIT autoriza a los Estados a "exceptuar" el régimen causal durante el periodo de prueba "siempre que la duración se haya fijado de antemano y sea razonable" (art. 2.2 b). El Convenio se constituye así en un canon interpretativo insoslayable" (Apartado III, punto 5).

⁶⁸ Tanto la opinión mayoritaria, como el voto particular a la STC de 17 de julio de 2014 afirman que la previsión que contiene el art. 4.3 de la Ley 3/2012, impone un límite a la negociación colectiva al no permitir que ésta pueda fijar un periodo de duración menor para ese periodo de prueba. Ahora bien, mientras que la tesis mayoritaria entiende que esta medida resulta razonable dada la situación económica de nuestro país, por el contrario, el voto particular defiende que se está produciendo una intromisión en el derecho a la negociación colectiva, el cual es reconocido en nuestra Carta Magna (Véase STC de 17 de julio de 2014).

⁶⁹ Esto es, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

buscaba impulsar un conjunto de medidas orientadas a una doble dirección: a) el autoempleo y emprendimiento, y b) la inserción laboral por cuenta ajena. Haciendo, además, partícipes de estas disposiciones tanto a instituciones públicas y privadas, como empresas y organizaciones que deseen colaborar⁷⁰.

Para incentivar el autoempleo de los más jóvenes (1º bloque de medidas) deberá, previamente, incentivarse a todos los niveles de nuestra sociedad un espíritu emprendedor. Encontrándose a este fin la clave de éxito en la reforma del sistema educativo⁷¹. En esta línea de pensamiento se presenta, en segundo lugar, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre que incorpora ahora en todas las etapas de la Educación Básica (Primaria y Secundaria), Formación Profesional (FP) y Bachillerato; un revolucionario mecanismo que persigue, sin ambages, reforzar las competencias y habilidades necesarias para despertar en los jóvenes ese espíritu emprendedor. Para lo cual el personal docente habrá de adquirir las competencias y habilidades necesarias, a través de la formación inicial y permanente, cumpliendo así de forma eficaz con dicho objetivo. De igual modo las Universidades no pueden quedar exentas, siendo necesarias en ellas la ejecución de tareas de información y asesoramiento para que los estudiantes se inicien en el emprendimiento⁷².

Al margen de estas medidas de las que muchos jóvenes no han podido actualmente beneficiarse, llaman poderosamente la atención, primeramente, un conjunto de reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social⁷³ que mediante Ley 11/2013 se han previsto que puedan ser de aplicación a los menores de 30 o de 35 años (en

⁷⁰ Véase Preámbulo de la Ley 11/2013, de 26 de julio.

⁷¹ En esta línea, VV.AA: *Empleo Juvenil en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, pp. 55 a 81.

⁷² Véase Título I. “Apoyo a la iniciativa emprendedora”, concretamente en su capítulo I. “Educación en emprendimiento” (artículos 4, 5 y 6). Como consecuencia de ello, el legislador ha encomendado a las administraciones educativas la revisión y adecuación de los currículos de las enseñanzas regladas a estos nuevos fines.

Ya en la Universidad de Granada se ha iniciado esta tarea gracias a la apertura de un curso para el fomento de la capacidad emprendedora a través del Centro de Promoción de Empleo y Prácticas (CPEP). A este respecto, puede consultarse el anuncio que realiza el periódico Ideal de Granada a fecha de 29 de octubre de 2013 en su p. 12.

⁷³ Sobre este punto, la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS) ha emitido un comunicado, con fecha de julio de 2014, en donde lamenta y denuncia que el legislador haya tenido que recurrir a estas medidas incentivadoras para fomentar la contratación de parados, menguando así, por consiguiente, los ingresos de una precaria tesorería con el pretexto de impulsar una contratación laboral exhaustiva por las medidas de flexibilidad. Exponen así: “Con independencia de que tales incentivo provocan en realidad un efecto sustitutivo, es decir, no crean empleo neto sino que determinan el empleo de los integrantes de un colectivo en lugar de los de otros, y de que según la teoría económica el impacto de tales incentivos se halla muy desacreditado, pues se considera como una “lluvia de mayo” que refuerza una decisión ya tomada, pero en muy pocos casos mueve por sí misma a emplear, estas atractivas reducciones suponen otras tantas vías de agua para un barco que atraviesa momentos difíciles en varios de sus parámetros de gasto, como el de las prestaciones por desempleo o las pensiones, por lo que deberían suprimirse en todas sus fórmulas”. Ver Archivo: “AESSS. Comunicado. Tarifa plana y tarifa joven de la Seguridad Social (estudio; Lápiz Rosa).

el caso de las mujeres) que deseen iniciar su actividad profesional por cuenta propia⁷⁴ y no empleen a trabajadores por cuenta ajena⁷⁵. Entre las primeras se encuentran las que enumera el artículo 1 de esta ley y que pretenden incentivar a los jóvenes con la atribución de una reducción (durante 15 meses) de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondientes, en función de la base de cotización elegida y el tipo aplicable. Reducción que será equivalente al 30 % de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima de cotización aplicable al tipo mínimo de cotización vigente en cada momento (incluida la incapacidad temporal)⁷⁶. Asimismo, durante los 15 meses siguientes al término del periodo de reducción se podía obtener una bonificación por el mismo importe que la antedicha reducción.

En el caso de los menores de 30 años que causen alta inicial en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) o que no hubiesen estado en situación de alta en los cinco años inmediatamente anteriores, se podían aplicar ciertas reducciones y bonificaciones sobre la cuota por causas comunes hasta un periodo máximo de 30 meses, siguiendo esta escala⁷⁷: (i) la reducción será equivalente al 80 % de la cuota durante los 6 meses siguientes a la fecha del alta; (ii) al 50 % de la cuota en los posteriores 6 meses; (iii) al 30 % en los siguientes 3 meses; y (iv) se bonificará con el 30 % de la cuota en los 15 meses siguiente al término del periodo de reducción⁷⁸.

⁷⁴ Se ha advertido que “Contrasta la voluntad legislativa de la reforma laboral de 2012 que pretendía racionalizar a través de la supresión de las bonificaciones a la Seguridad Social la creación dispersa de estos incentivos con la creciente promulgación de normativa diversa que vuelve a fomentarlos y que crea una confusión en los empresarios ante el cúmulo de normas en materia de bonificaciones y reducciones a la Seguridad Social”. Cfr. SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, p. 1.

⁷⁵ “Las bonificaciones y reducciones de cuotas previstas en la presente ley se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y se soportará por el presupuesto de ingresos de la Seguridad Social, respectivamente” (Disposición adicional primera, apartado 1 de la Ley 11/2013).

“Las bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los emprendedores con carácter automático, sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la Tesorería General de la Seguridad Social y por el SPEE, en sus respectivos ámbito de competencia” (Disp. adicional 1ª, apartado 2 de la Ley 11/2013).

Para un estudio más detenido véase, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E.: “El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. La garantía juvenil y la tarifa plana para el fomento del empleo y la contratación indefinida”, *Relaciones Laborales*, nº 4, 2014, p. 6 de la edición digital. ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Una aproximación al cuadro actual de incentivo al empleo, haciendo especial referencia a la tarifa plana en la cotización a la Seguridad Social”, en VV.AA, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R.: *Las reformas laborales y de Seguridad Social de la Ley 11/2013 de 26 de julio al Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero*, Pamplona, Lex Nova-Thomson Reuters, 2014, pp. 196 y siguientes.

⁷⁶ Para las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 % que se establezcan como trabajadores autónomos, la reducción y bonificación será del 50 % (en las mismas condiciones).

⁷⁷ Cabe señalar que ambas bonificaciones y reducciones son perfectamente compatibles, siempre que no superen el plazo máximo de 30 meses.

⁷⁸ Escala que se ha visto progresivamente ampliada en el caso de los trabajadores por cuenta propia con un grado de discapacidad igual o superior al 33 % que tengan menos de 35 años y que causen alta inicial o no hubiesen estado en situación de alta en los cinco meses inmediatamente anteriores. A

Seguidamente, destacaban un conjunto de medidas que posibilitan para compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia cuando así lo establezcan los programas de empleo destinados a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. Así pues, en tanto el programa de fomento al empleo lo permita, podrán los menores de 30 años que no tengan trabajadores a su cargo beneficiarse de esta posibilidad durante un máximo de 270 días y siempre que lo soliciten antes del plazo de 15 días desde el inicio de la actividad por cuenta propia (art. 2 y 3 de la Ley 11/2013).

En tercer lugar, aparecen en esta ley de 26 de julio del 2013 una ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo. A este respecto, el artículo 4 permitía que los menores de 30 años (o 35 años en el caso de mujeres) pudieran percibir de una sola vez el 100 % del importe de la prestación por desempleo para su aportación al capital social de una mercantil de nueva constitución o constituida en un plazo máximo de 12 meses anteriores a su aportación⁷⁹. Ahora bien, era requisito indispensable que éstos desarrollasen en la mercantil su actividad laboral con carácter indefinido⁸⁰.

En cuarto lugar, se podían suspender o reanudar el cobro de la prestación por desempleo cuando el trabajador autónomo haya realizado un trabajo por cuenta propia inferior a 24 meses o en el caso de los menores de 30 años, inferior a 60 meses (artículo 5 de la Ley 11/2013).

En quinto lugar, el legislador había permitido que los menores de 30 años puedan voluntariamente decidir si cotizar o no por contingencias profesionales, incluida la cobertura por cese de la actividad (art. 6 de la Ley 11/2013).

En sexto lugar, para no penalizar excesivamente a los trabajadores pluriempleados, se redujeron las cuotas de la Seguridad Social para aquellos que cotizasen en el Régimen General y en otro Régimen a tiempo completo cuando realicen una actividad económica alternativa. Se pretendía, de este modo, estimular nuevas altas en el RETA (arts. 28 y 29 -Título II- de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre).

Adicionalmente, las leyes 11/2013 y 14/2013 disponían de otra serie de medidas, al margen de las de naturaleza social, que igualmente procuraban impulsar y apoyar la actividad de los jóvenes emprendedores, a saber: 1) al objeto de frenar el excesivo número de gastos que supone el inicio en el desempeño del trabajo por cuenta propia, se habían previsto diversas medidas de apoyo fiscal (por ejemplo: deducciones en el

saber: (i) la reducción será equivalente al 80 % durante los 12 meses y (ii) al 50 % durante los cuatro años siguientes.

⁷⁹ Se modifica así el apartado 1 de la Disposición transitoria cuarta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE núm. 298 de 13 de Diciembre de 2002).

⁸⁰ A este respecto, resulta interesante destacar que en por medio de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, se han creado dos nuevas figuras mercantiles: de un lado, “el emprendedor de Responsabilidad limitada” (Capítulo II, artículos 7 a 11); y de otro lado, “la Sociedad Limitada de Formación Sucesiva” (Capítulo III, en su arts. 12).

Impuesto de Valor añadido, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas)⁸¹; 2) se introdujeron medidas para agilizar a través de los sistemas telemáticos todos y cada uno de los trámites para el arranque, ejercicio y cese de la actividad emprendedora (arts. 13 a 20 de la Ley 14/2013); 3) para apoyar la financiación del emprendimiento (artículos 31 a 35 de la Ley de 27 de septiembre de 2013); 4) de fomento del crecimiento y desarrollo de los proyectos empresariales (entre otros, se han creado medidas de simplificación de cargas administrativas -artículos 36 a 41-, para impulsar la contratación pública con emprendedores -artículos 42 a 47-, de simplificación de los requisitos de información económica financiera -artículos 48 y 49); y por último, 5) con vistas no sólo a atraer inversión y talento a España, sino también a diseñar una estrategia de impulso de la internacionalización de la economía española, la Ley 14/2013 había impuesto el establecimiento de dos tipos de disposiciones, de un lado, aquellas que se destinan al fomento de la internalización (arts. 50 a 60) y, de otro lado, otras que inciden en la facilitación e incentivación de la movilidad internacional (artículos 61 a 76).

Un 2º bloque de medidas lo conformaban aquellos estímulos que se destinaban hacia la inserción laboral de jóvenes por cuenta ajena y de creación de empleo (Título I, Capítulo III). Constituían todos ellos mecanismos complementarios al anterior grupo, puesto que en la medida en que quede garantizado el crecimiento de los mercados (es decir, cuanto la tasa de desempleo en España se sitúe por debajo del 15 %) se podían entonces incentivar la contratación por cuenta ajena de trabajadores noveles. No obstante, permitían también que empresas ya constituidas pudieran contratar a jóvenes en desempleo al tiempo que adquieren una formación o una primera experiencia profesional.

En primer lugar, como mecanismo de estímulo hacia el empleo de carácter coyuntural se insertó la figura del contrato a tiempo parcial (art. 9 de la Ley 11/2013). Aunque la nueva ley no modifica en absoluto el régimen jurídico previsto para este tipo de contratación por el art. 12 del Estatuto de los Trabajadores⁸², sí pretendió aparentar, bajo la atribución de una serie de variantes a cumplir por la empresa y por

⁸¹ Arts. 7 y 8 de la Ley 11/2013 y arts. 23 a 27 de la Ley 14/2013. Además, téngase en cuenta la disposición final octava de la Ley 14/2013 por la que se modifica el art. 7 de la Ley 11/2013.

⁸² Pudiendo éste ser por tiempo indefinido o por duración determinada, no debiendo la jornada ser superior al 50 % de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable (art. 9.4 de la Ley 11/2013).

al trabajador⁸³ para la obtención de beneficios, que el fin último no es otro que el de fomento del empleo de los más jóvenes a través de la formación⁸⁴.

En lo que respecta a la empresa, incluidos trabajadores autónomos, que contraten a trabajadores menores de 30 años bajo esta forma jurídica: 1) tendrán derecho a disfrutar durante un máximo de 12 meses de una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del (a) 100 % cuando la plantilla de la empresa conste de menos de 250 trabajadores o (b) del 75 % en empresas que ocupen 250 o más trabajadores⁸⁵; 2) deberán no haber adoptado, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, decisiones extintivas improcedentes (1º límite)⁸⁶; 3) deberán mantener el nivel de empleo alcanzado con el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, al menos, por un periodo equivalente a la duración de dicha figura con un máximo de 12 meses desde su celebración⁸⁷. En caso contrario se procederá al reintegro de los incentivos (2º límite)⁸⁸.

Por su parte, los trabajadores debían encontrarse en alguno de los siguientes supuestos: a) no tener experiencia laboral o que ésta sea superior a 3 meses; b) proceder

⁸³ A este respecto, se ha añadido un nuevo requisito a cumplir por el trabajador y es que deberá éste ser beneficiario del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España (Art. 9.2 en su letra e)). Véase, en este sentido, el número 2 del artículo 9 redactado por el artículo 4 del R.D.-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores («B.O.E.» 21 diciembre) y la letra e) del número 2 del artículo 9 introducida por el apartado uno del artículo 108 del R.D.-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia («B.O.E.» 5 julio).

⁸⁴ A este respecto véase el estudio que realiza la profesora Beatriz Lleó Casanova en “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* nº 34, 2013, pp. 15-18. En esta misma línea, SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, p. 3. SIERRA BENÍTEZ, E.M.: “Las medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: aspectos laborales tras la promulgación de la Ley 3/2012”, en VV.AA: *Economía Española y Protección Social*, Madrid, Asociación de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Seguridad Social, 2013, pp. 224 y 225.

⁸⁵ Ahora bien, cuando el trabajador esté cursando formación o lo haya cursado en los seis últimos meses, podrá el disfrute de ese beneficio ser prorrogado por otros 12 meses (art. 9. 1 apartado segundo). MONEREO PÉREZ, J.L y LÓPEZ INSUA, B.M: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.

⁸⁶ Límite que afectará “únicamente a las extinciones producidas a partir del 24 de febrero de 2013, y para la cobertura de aquellos puesto de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro centros de trabajo” (art. 9.5 de la Ley 11/2013).

⁸⁷ Ambos límites están presentes también en el contrato indefinido de un joven por microempresas y empresarios autónomos (art. 10 de la Ley 11/2013), y el primer empleo joven (art. 12 de la Ley 11/2013).

⁸⁸ Se explicitan a continuación los supuestos en los que no se considerará incumplida la obligación de mantenimiento del empleo: 1) cuando se extinga por causas objetivas; 2) por despido disciplinario cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente; 3) por extinciones causadas por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores; 4) expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, o por resolución durante el periodo de prueba (art. 9.6 de la Ley 11/2013).

de otro sector de actividad⁸⁹; c) ser desempleado y estar inscritos en la oficina de empleo durante los últimos 18 meses de manera ininterrumpida; d) carecer de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesional.

Se combinan, en este modelo, formación con empleo⁹⁰, no obstante, claramente la preferencia es a favor del segundo frente al primero. Efectivamente, la formación podrá no estar vinculada a la actividad a desarrollar⁹¹ y, de igual modo, no necesitaba atribuírsela al trabajador durante el desempeño de la relación laboral⁹².

En segundo lugar, se presentó el contrato indefinido para microempresas y empresarios autónomos (art. 10 de la Ley 11/2013), el cual quedaba orientado hacia la contratación de menores de 30 años sin experiencia laboral en empresas de 9 o menos trabajadores. Por lo que, a efectos de motivar dicha contratación, las empresas podían beneficiarse de una reducción del 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el primer año⁹³.

En tercer lugar, aparecieron los incentivos a proyectos de emprendimiento joven (art. 11, Ley 11/2013). Destinados, básicamente, a aquellos emprendedores menores de treinta años y sin trabajadores asalariados que a fecha de 24 de febrero de 2013 contraten por primera vez y de forma indefinida (ya sea a tiempo completo o parcial) a personas desempleadas mayores de 45 años. A estos efectos, para concertar esta modalidad contractual, el trabajador debían además cumplir alguno de los siguientes requisitos: (i) haber estado inscrito durante 12 meses en un plazo superior de 18 meses en la oficina de empleo; (ii) haber agotado su prestación por desempleo o; (iii) resultar beneficiario del programa de recualificación profesional (PREPARA)⁹⁴, lo que dará

⁸⁹ A este respecto, considera el profesor A. Sempere Navarro, que la finalidad de esta regla no es otra que la de ofrecer una forma de recualificación para los trabajadores de los sectores más afectados por la crisis. Véase SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, p. 3.

⁹⁰ “Los trabajadores deberán compatibilizar el empleo con la formación...” (Art. 9.3 apartado primero de la Ley 11/2013).

⁹¹ “La formación, no teniendo que estar vinculada específicamente al puesto de trabajo objeto del contrato, podrá ser: a) Formación acreditable oficial o promovida por los servicios públicos de empleo; b) Formación en idiomas o tecnologías de la información y la comunicación de una duración mínima de 90 horas en cómputo anual” (Art. 9.3 apartado segundo de la Ley 11/2013).

Téngase en cuenta también el RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad (BOE núm. 27 de 31 de diciembre de 2008).

⁹² “... o justificar haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato” (Art. 9.3 apartado primero de la Ley 11/2013).

⁹³ Este contrato es incompatible con el “contrato indefinido de apoyo a emprendedores” que regula el art. 4 de la Ley 3/2012 (art. 10.2 letra a) de la Ley 11/2013).

⁹⁴ Véase la Resolución de 1 de agosto de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo prorrogado por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero (BOE núm. 196, de 16 de agosto de 2013).

lugar a la concesión de una reducción del 100 % de todas las cuotas empresariales de Seguridad Social durante un periodo de 12 meses.

Con el título de “primer empleo joven” se enunciaba, en cuarto lugar, uno de los instrumentos contractuales más criticados por la doctrina⁹⁵ a causa de la temporalidad en el empleo contractual (art. 12, Ley 11/2013)⁹⁶. En efecto, el legislador al introducir como causa justificativa para la contratación temporal la obtención de una primera experiencia profesional, en realidad lo que pretende es establecer la figura del contrato temporal no como mecanismo para responder a las necesidades temporales de trabajo en las empresas, sino como vía o trampolín de acceso al mercado de trabajo para los jóvenes menores de 30 años que carezcan de nula experiencia laboral o cuando sea esta inferior a tres meses⁹⁷.

No obstante, a simple vista choca bastante que pueda dirigirse este nuevo mecanismo a jóvenes que ya hayan trabajado anteriormente por un máximo de tres meses cuando, por el contrario, el rótulo de este precepto específicamente indica que la finalidad es la obtención de un “primer empleo”. Ello planteaba el interrogante de si en vez de hablar de “experiencia laboral” tenía el legislador de 2013 que haber seguido el mismo sentido que expresa el RD 1543/2011 de 31 de octubre, al regular las prácticas

⁹⁵ LLEÓ CASANOVA, B.: “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, pp. 1-12. SEMPÈRE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, p. 3.

⁹⁶ Se supone que uno de los aspectos que más se han criticado a nivel europeo es el excesivo recurso a la temporalidad en el empleo de los más jóvenes. Y es que con frecuencia se emplea esta vía de forma abusiva, gracias al concierto de condiciones laborales precarias.

Este contrato será, posteriormente, derogado por medio del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. Y todo ello en base a los resultados de la Encuesta de Población Activa (EPA) publicada durante el último trimestre del año 2018. Se había supeditado la inaplicación de este contrato a los índices de paro (debían ser inferiores al 15 %).

⁹⁷ Recordemos que los contratos coyunturales no responden a una necesidad organizativa o productiva de la empresa, sino que su finalidad es el fomento del empleo. Hasta hoy día, los únicos contratos temporales coyunturales que encontrábamos en nuestro ordenamiento jurídico son los previstos por el art. 15 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (BOE núm. 299 de 14 de diciembre de 2007), modificado por la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE núm. 315 de 31 de diciembre de 2009).

no laborales a jóvenes⁹⁸ y diferenciar así entre los conceptos de “experiencia laboral” y “experiencia profesional”⁹⁹.

Se trataba, por tanto, de un contrato temporal propio con las excepciones establecidas por el art. 15.1 b) ET y que consta de una duración mínima de tres meses y una máxima de seis meses, ampliable a 12 meses cuando así se establezca por convenio colectivo sectorial (art. 12.2 de la Ley 11/2013)¹⁰⁰. Ahora bien, este contrato podía transformarse en indefinido al término del periodo mínimo de tres meses¹⁰¹, lo que otorgaba a la empresa ciertas bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social¹⁰².

Ciertamente, para alcanzar el objetivo que se pretende de “mejora de la empleabilidad en los jóvenes” no basta, en nuestra opinión, con esa breve duración de tiempo, sino que resultaba preciso que esa primera toma de contacto se ajustara al objetivo último de obtención de una formación profesional acreditable en los términos del RD 1224/2009 de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral (BOE núm. 205, de 25 de agosto de 2009) en desarrollo de la LO 5/2000 de 19 de julio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional¹⁰³. De igual modo, no pensamos que pueda fomentarse la creación de empleo estable y de calidad para los jóvenes copiando las mismas fórmulas contractuales temporales existentes hoy en día por el Estatuto de los Trabajadores.

⁹⁸ Véase RD 1542/2011, de 31 de octubre por el que se regulan las prácticas no laborales en empresa (BOE núm. 278, de 18 de noviembre de 2011).

Art. 1: “El presente real decreto regula las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales... dirigidas a personas jóvenes que, debido a su falta de experiencia laboral, tengan problemas de empleabilidad”.

Art. 3.1: “Las prácticas no laborales irán dirigidas a personas jóvenes desempleadas inscritas en la oficina de empleo, con edades comprendidas entre 18 y 25 años inclusive, que... no deberán haber tenido una relación laboral u otro tipo de experiencia profesional superior a tres meses en la misma actividad...”.

⁹⁹ LLEÓ CASANOVA, B.: “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, pp. 3 y 4.

¹⁰⁰ Véase a este respecto LLEÓ CASANOVA, B.: “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, p. 10. Para esta autora resulta incomprensible cómo mientras que en las prácticas no laborales en empresa la duración máxima es de nueve meses, en el tipo contractual establecido por el art. 12.2 la duración del contrato es inferior, a pesar de que la finalidad en ambas es la misma, esto es, la adquisición de una primera experiencia profesional en donde no se tiene en cuenta el nivel de cualificación del joven.

¹⁰¹ “El contrato es ciertamente un periodo de prueba ampliado...”. Ver SEMPÉRRE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *op.cit.*, p. 3.

¹⁰² Véase art. 12. 4 de la Ley 11/2013: “Las empresas..., que, una vez transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde su celebración, transformen en indefinido los contratos a que se refiere este artículo tendrán derecho a una bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social... durante tres años”.

¹⁰³ En esta línea, LLEÓ CASANOVA, B.: “Novedades en materia de contratación laboral introducidas por el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”... *op.cit.*, pp. 8 y 11.

Resultaba, por consiguiente, necesario que el legislador frene los actuales abusos a los que se encuentran sometidos los jóvenes mediante la imposición de medidas correctoras y limitadoras. De lo contrario, las cifras de trabajo precario se mantendrían y alzarían de manera estrepitosa en nuestro país.

En quinto lugar, como novedad, el art. 13 de la Ley 11/2013 modificó el régimen previsto para los contratos en práctica por el art. 11.1 del ET. Así pues, de un lado se eliminó el límite temporal (de 5 años de manera general o de 7 en caso de discapacitados) para la obtención del título o certificado de profesionalidad habilitante para el desempeño del contrato en prácticas por menores de 30 años y, de otro lado, se concedió a los empresarios una bonificación del 50 % de la cuota empresarial por contingencias comunes durante la vigencia del contrato de trabajo. Sin embargo, cuando se trate de trabajadores que al tiempo de dicha contratación estuviesen realizando prácticas no laborales en la empresa, la reducción sería del 75 % (art. 13.2, Ley 11/2013) ¹⁰⁴. En el caso de que *el contrato se formalizase con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, se aplicaban -de forma adicional- una bonificación del 50 % cuando se contratasen en prácticas a jóvenes menores de 30 años, aplicándose una reducción del 25 en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato (medida que resultaba aplicable a todas aquellas contrataciones que se efectúen hasta el 30 de junio de 2016)* ¹⁰⁵.

En sexto lugar, se incorporaron una serie de incentivos a la contratación de jóvenes en entidades de economía social (art. 14). Constituían éstas bonificaciones a las cuotas empresariales de la Seguridad Social aplicables: a) a las cooperativas o sociedades laborales que incorporen trabajadores desempleados menores de 30 años como socios trabajadores o de trabajo y; b) a las empresas de inserción cuando dichos contratos sean suscritos por personas menores de 30 años en situación de exclusión social incluidas en el art. 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, en caso de contratación indefinida. Bonificaciones que no serán compatibles con las previstas en el art. 16.3 a) de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre.

En lo que se refería a los contratos para la formación y aprendizaje, la Ley 11/2013 había modificado la prohibición que se establecía por el art. 10.2 de la Ley 14/1994 de 1 de junio ¹⁰⁶, al permitir que las Empresas de Trabajo Temporal (ETTs) pudieran celebrar estas fórmulas de contratación a las que antes no tenían acceso. De este modo las ETTs podían poner a disposición de una empresa usuaria a trabajadores contratados para la formación y aprendizaje conforme a lo previsto en el art. 11.2 del ET (Disposición adicional tercera y cuarta) ¹⁰⁷, pudiendo además beneficiarse de las

¹⁰⁴ Téngase en cuenta también la Disposición final segunda de esta Ley 11/2013, por la que se modifica el art. 11.1 c) del ET para el contrato en prácticas.

¹⁰⁵ Nuevo apartado añadido por el *Párrafo final del número 2 del artículo 13 introducido por el apartado tres del artículo 108 del R.D.-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia* («B.O.E.» 5 julio).

¹⁰⁶ Ley por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (BOE núm. 131, de 2 de junio de 1994).

¹⁰⁷ Y también, por supuesto, en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, antes citado.

bonificaciones y reducciones previstas para el primer empleo joven en el art. 12 de esta ley (Disposición adicional quinta). Por lo que la empresa usuaria actuaba como si fuese la empleadora desde el inicio ¹⁰⁸.

También se habían previsto por la Ley 11/2013 una serie de medidas para la mejora de la intermediación laboral ¹⁰⁹ y seguimiento y evaluación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven a través de la creación de una Comisión Interministerial ¹¹⁰.

Finalmente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía ¹¹¹ y con motivo del reparto de competencias entre Estado y CCAA (arts. 149.1.7ª y 149.1.13ª Constitución Española), el Gobierno Andalúz junto a los Agentes Económicos y Sociales más representativos consensuaron el establecimiento de un listado de medidas para hacer frente al notable crecimiento de la inseguridad laboral y del desempleo juvenil ¹¹². Todo ello, por supuesto, en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía. Lo que finalmente motivó, como ya se ha dicho, la publicación del Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento, convalidado por Resolución de 28 de junio del 2013. Normativa que viene a constituir fiel reflejo de las leyes 11/2013 y 14/2013 adoptadas a nivel estatal.

En esta normativa, principalmente, se pudieron encontrar tres bloques de medidas: 1) aquellas que tienen por finalidad contribuir al empleo; 2) las que favorecen la inversión productiva generadora de empleo y; 3) aquellas que tienen por objetivo el reforzamiento de las políticas activas de empleo y la mejora de los servicios de las oficinas de empleo del Servicios Andalúz de Empleo. De entre las líneas de actuación destinadas a incentivar el empleo juvenil destacan: a) el Programa Bono de Empleo Joven (Título II); b) el Programa de Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo (Título III); c) el programa de Apoyo a la Economía Social (Título IV), entre las que se encuentra, las Acciones de Fomento para las personas Emprendedoras menores de 35

¹⁰⁸ SEMPERE NAVARRO, A.: "Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo"... *op.cit.*, p. 4.

¹⁰⁹ Véase el Título I, Capítulo IV. Las medidas consisten, básicamente, en: a) la suscripción de acuerdos marco entre los servicios públicos de empleo y las entidades empresariales para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral y b) la creación de un portal único de empleo, como garantía de transparencia y unidad de mercado.

¹¹⁰ Ver la Disposición Adicional segunda de la Ley 11/2013.

¹¹¹ Véase el artículo 9 y 10.3.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo).

¹¹² A este respecto, en su sesión de 12 de febrero de 2013 la Junta de Andalucía ha aprobado una serie de programas específicos que actuarán como plan de choque: 1) El Plan de Oportunidades Laborales de Andalucía (OLA); 2) Generación de empleo verde; 3) Plan de Fomento del Empleo Agrario 2013; 4) Plan extraordinario de Acción Social; 5) Programa de Promoción del Empleo Autónomo; 6) Programa de incentivos para el Fomento de la Innovación y el Desarrollo empresarial de Andalucía; y 7) Programa de Suelo Productivo. En lo que se refiere específicamente a la actividad emprendedora, el Instituto Andalúz de la Juventud ha creado los siguientes programas: a) el formativo en empleabilidad; b) la Escuela de Emprendedores; y 3) el Portal de Emancipación.

años (línea 2)¹¹³ y; d) el Programa de Becas de Internalización para titulados superiores de formación profesional (Título V).

2.4. Protección social de los jóvenes: el plan garantía juvenil plus 2021-2027

La pobreza en España, indicador más extremo de la desigualdad social, viene cayendo de manera intensa en el colectivo de jóvenes, en especial los que viven en los hogares con menor intensidad laboral y con cargas aparejadas al pago de la vivienda¹¹⁴. Una vulnerabilidad que es mayor en el grupo de jóvenes de menor edad (entre 18 y 24 años), cuando apenas se han incorporado al mercado laboral. Aunque también resulta elevada en el colectivo de jóvenes mayores de 25 años, lo que es indicativo de que su mayor acceso al mercado laboral no está siendo suficiente para mitigar las situaciones de pobreza y exclusión social.

Ciertamente, la pobreza en España está siendo un problema de gran transcendencia si tenemos en cuenta que un porcentaje elevado de la juventud actual, heredera de la anterior crisis económica, ha vivido en situación de vulnerabilidad social buena parte de su vida. Y es que, ahora, esta misma juventud debe afrontar también las consecuencias en la economía y en el empleo de la situación generada por el COVID-19, unos efectos negativos que han comenzado a manifestarse otra vez en términos más agudos en su volumen de ocupación y desempleo. De ahí que, se hayan adoptado medidas extraordinarias para mitigar los efectos y mantener así el empleo, así como unos mínimos ingresos, a través de la figura de los ERTes de los que son beneficiarias muchas personas jóvenes.

La pobreza se arrastra en muchos casos desde la infancia y pervive a lo largo de su ciclo vital. Por lo que, al término, nos encontramos con personas que marcadas y que viven una situación de vulnerabilidad social que les afecta a todas las etapas de su crecimiento y desarrollo profesional. Lamentablemente, esta situación no sólo repercute en su desarrollo profesional futuro, sino también en su vida. Parte de esta situación se debe a que la débil capacidad protectora del sistema de protección social se acentúa cuando se trata de la población joven. Estos tienen niveles de acceso menores que otros grupos de población a la protección social por desempleo y a las rentas mínimas de inserción¹¹⁵.

¹¹³ Busca sobre todo solventar las perentorias dificultades que encuentran los jóvenes empresarios para acceder al crédito de las entidades financieras dada la escasez o indisponibilidad crediticia, con el objetivo de fomentar la creación y mantenimiento del empleo. Algunas de las ayudas más destacadas que se han creado por la Junta de Andalucía son estas: 1) Fondo reembolsable para los trabajadores autónomos (FORAN-Empleo Autónomo); 2) Apoyo a la primera contratación del autónomo/autónoma; 3) Incentivos para trabajadores por cuenta propia; 4) Actuaciones dirigidas a emprendedores y empresarias; 5) incentivos para el autoempleo y créditos blandos; 6) Programas de Apoyo a la Economía Social: Fomento del Emprendimiento Social; 7) Programa de apoyo y fomento del trabajador autónomo; 8) Apoyo a la iniciativa empresarial joven en Andalucía...etc.

¹¹⁴ Véase Informa 2/2020 del CES, p. 258.

¹¹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A.R: *El ingreso mínimo vital*, Murcia, Laborum, 2021.

Los mecanismos de protección social han tenido unos efectos limitados para reducir los niveles de pobreza, de ahí que resulte necesario desarrollar medidas más amplias y ambiciosas para combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, tal y como señala la Comisión Europea¹¹⁶. Como fruto de estas declaraciones se aprueba, en marzo de 2019, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. Se trata ésta de una iniciativa necesaria para combatir las situaciones de vulnerabilidad y desigualdad en España. Como punto de partida resulta interesante, no obstante, la efectividad de la misma dependerá del desarrollo de unas políticas que atiendan a las necesidades de la población juvenil. Para ello, las medidas que se adopten deberán ir dirigidas a garantizar de manera más estable y estructural la cohesión social y, no únicamente, de forma coyuntural los efectos de la crisis económica.

En esta línea, las políticas sociales para combatir la vulnerabilidad de la población joven pueden verse reforzadas con la puesta en marcha del nuevo instrumento de garantías de rentas, esto es, el ingreso mínimo vital (en adelante IMV). Esta nueva figura contribuye, claramente, a reducir dicha vulnerabilidad dentro de los fines más amplios de erradicación y atenuación de la pobreza que persigue. Y ello es porque, en su diseño, se produce -de un lado- una clara conexión entre protección y políticas activas de empleo, de modo que se busca promover la participación de las personas beneficiarias, entre los que se encuentran los jóvenes. Pero, de otro, a partir de determinadas compatibilidades y obligaciones, el IMV contribuye a atenuar situaciones de riesgo de pobreza laboral en algunas personas jóvenes¹¹⁷.

Vincular la garantía de recursos vitales con las políticas de fomento de la participación laboral y con las políticas de inclusión de las personas en situación de pobreza resulta ser un primer paso importante que, además, avanza en pro a una integración de las políticas sociales y laborales tanto en términos sustantivos, como en el terreno de la cooperación y la colaboración entre las Administraciones con competencias.

Las novísimas formas de empleo impulsadas en el contexto de la digitalización y, en especial, a la prestación de servicios a través de plataformas digitales contribuyen ciertamente a la creación de empleo, aunque, por otro lado, presentan desventajas que afectan muy negativamente a la población juvenil, a saber: precariedad, abuso y deficientes condiciones laborales. Muchos estudios vienen señalando la necesidad de mejorar las condiciones de empleo, de trabajo y de acceso a la protección social en estas formas de empleo. Por ello, junto a la cuestión de su calificación jurídica (como trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia) aparecen otros problemas complejos que

¹¹⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contra-la-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion>

¹¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: "La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la "sociedad de riesgo", *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, Vol. 10, nº2 de 2020; MONEREO PÉREZ, J.L.: "El derecho social al ingreso mínimo vital", en *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 158, 2021, pp. 45-117. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8088952>

deberán ir solventándose conforme avance la realidad social y máxime, teniendo en cuenta, que constituye ésta una importante fuente de empleo para los jóvenes. Aunque se ha legislado en esta materia, lo cierto es que todavía queda mucho por avanzar para que estas políticas se orienten hacia el establecimiento de empleos con garantías que, igualmente, sean creadores de riqueza.

El sistema de políticas de empleo desempeña un papel muy destacado en el conjunto de la población juvenil, sin embargo, sus políticas deberán seguir volcando todos sus esfuerzos hacia ese colectivo, tal y como ya ha insistido Europa. El marco comunitario ha supuesto un referente importante a la hora de adoptar las medidas de impulso en el empleo a nivel nacional. Así pues, la implantación de la Garantía Juvenil en Europa como respuesta decidida a las necesidades de empleo de los jóvenes ha permitido operar transformaciones y cambios legislativos para así combatir el alto índice de desempleo juvenil. Empero, se hace cada vez más necesario el mantenimiento de esta medida, coyuntural en sus inicios, con carácter permanente y estable, para así combatir el desempleo juvenil estructural. De lo que se trata es que esta medida siga siendo capaz de ofrecer respuestas eficaces. La iniciativa de impulso al empleo juvenil lanzada recientemente por la Comisión Europea se dota de un nuevo paquete de medidas que trata de reforzar, en esta línea, la Garantía Juvenil. Ahora bien, si se quieren aprovechar la totalidad de oportunidades que ellos supone deberán los Estados miembros reflejar estas medidas en sus políticas de empleo juvenil.

Con la Estrategia Española de activación para el empleo (EEAE) 2017-2020 se pusieron en marcha toda una serie de incentivos al empleo que habrán de seguir manteniéndose, sobre todo para aquellos jóvenes que hayan perdido su empleo o tengan más limitado su acceso a causa de la pandemia originada por el COVID-19.

Un aspecto clave para la mejora de la empleabilidad, la productividad y la competitividad empresarial es la formación profesional¹¹⁸. Para ello se necesitará implicar a las distintas Administraciones Públicas, así como a las empresas, agentes sociales y trabajadores de forma que se garantice una formación profesional dual. En efecto, las distintas actuaciones que se lleven en materia de políticas activas de empleo deben facilitar el tránsito de los jóvenes desde la etapa educativa hasta el empleo, de modo que se favorezca la inserción laboral y se ajuste los requerimientos de la demanda y las capacidades de la oferta de trabajo de los jóvenes. El fin último no es otro que el de fomentar la estabilidad laboral necesaria para que éstos puedan iniciar su ciclo a la vida adulta, así como su participación en el mercado laboral y en el sistema productivo.

¹¹⁸ Indica el CES en su informe 2/2020 que: "...es necesario contar con un sistema de formación profesional para el empleo diseñado sobre la base de un mayor protagonismo y autonomía de las empresas y de los interlocutores sociales, que conocen directamente las necesidades de cualificaciones y competencias profesionales, y pueden inferir la formación adecuada en función de las características de los sectores y las empresas en el contexto de los cambios que se están produciendo en el mercado de trabajo. El diálogo social y la participación de los interlocutores sociales, así como de las comunidades autónomas, en el diseño del sistema son esenciales para lograr un modelo de formación profesional para el empleo que mejore la capacitación de los trabajadores y contribuya a la competitividad de las empresas".

Dada la preocupación que existe porque el devenir de las futuras generaciones de trabajadores y siguiendo lo previsto por el informe sobre “Perspectivas del Empleo 2020” de la OCDE se aprueba, en España, el “Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”. Este sistema mantiene los elementos característicos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil de 2014, aunque incorpora nuevos contenidos que integra las cambiantes realidades del mercado de trabajo y la doble transición digital y ecológica.

El objetivo del Plan de Garantía Juvenil Plus es el de mejorar la cualificación de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral¹¹⁹. El Plan de Garantía Juvenil se inscribe en una inversión global, el Plan Estratégico Juventud Avanza, que agrupa el conjunto de acciones para el empleo juvenil y que destinará 4950 millones a estos fines.

Para promover la creación de oportunidades del empleo e incrementar la cualificación e inserción laboral de las personas jóvenes, dotándolas de más competencias profesionales, superando la brecha tecnológica y la segregación, el Plan de Garantía Juvenil Plus (2021-2027) incorpora, entre otras actuaciones, las siguientes medidas:

Primero, la flexibilidad y agilidad de la gestión. Para una orientación más efectiva, las personas inscritas en el plan tendrán una atención inmediata con el compromiso de que en un plazo máximo de cuatro meses hayan recibido una oferta de empleo o de formación que contará con un seguimiento especial en este periodo. Las personas interesadas dispondrán de una línea de teléfono gratuita que permitirá resolver las dudas de la atención además de la disponibilidad de sistemas digitales complementarios. A este respecto, se crea un espacio virtual específico permitirá la formación y también la búsqueda y selección de ofertas de empleo.

Segundo, se insiste en la necesidad de fomentar el emprendimiento de las personas jóvenes afectadas por la crisis sanitaria. Para ello se impulsarán ayudas para afrontar el pago de cuotas a la Seguridad Social durante seis meses y también para la publicidad y transformación digital del negocio además de formación en marketing digital y comercialización a las personas emprendedoras.

Tercero, se crea el programa “emprende con micro créditos” para que los emprendedores que no cuenten con avales puedan acceder a un crédito ordinario. Además de esta aportación económica, las personas beneficiarias recibirán apoyo de orientación y asesoramiento tras la recepción del préstamo.

¹¹⁹ Los pilares sobre los que se asienta este plan son los de orientación y el seguimiento personalizados de las usuarias y usuarios en todas las actuaciones de apoyo; la formación dirigida a la adquisición de competencias y la mejora de la experiencia profesional teniendo en cuenta las necesidades de transformación del modelo productivo; la mejora de las oportunidades de empleo a través de incentivos dirigidos, especialmente, a las personas que necesiten una especial consideración; igualdad de oportunidades; emprendimiento y fomento de la iniciativa empresarial y mejora de la gestión.

Cuarto, se refuerza la orientación profesional para así promocionar la estabilidad y la carrera en el empleo. La calidad del sistema de orientación será objeto de evaluación. Por su parte, la orientación dirigida a las personas jóvenes con responsabilidades familiares, especialmente mujeres cuyas cargas de cuidado no resultan visibles a menudo, reforzará la corresponsabilidad y acabar con los estereotipos de géneros. La formación en derechos laborales, el acceso a contratos formativos y la disposición de herramientas digitales serán algunos de los instrumentos para impulsar su integración en el mercado laboral.

Asimismo, se fomentará la igualdad, la conciliación y la corresponsabilidad mediante diferentes actuaciones desde el ámbito de la orientación, en el marco de los Planes de Igualdad vigentes, el apoyo al estudio, al empleo y a las mujeres jóvenes en el medio rural que les permita mejorar su empleo y acceder a fórmulas de trabajo autónomo y emprendimiento. De lo que se trata es de visibilizar el papel de las mujeres profesionales, a través del ejercicio de acciones formativas específicas.

Un aspecto clave es, en quinto lugar, la formación profesional¹²⁰. La prevención del abandono escolar retorno a la formación es fundamental para consolidar carreras profesionales y responder a las necesidades del mercado laboral. Los itinerarios personalizados priorizarán favorecer la reincorporación a la educación reglada de las personas que hayan abandonado el sistema educativo de manera prematura.

Sexto, se adoptarán medidas para garantizar, de un lado, una primera experiencia profesional para todos aquellos jóvenes inscritos en el sistema de Garantía Juvenil y que deseen dotarse de una primera experiencia y acceder a un empleo de calidad y, de otro, la reincorporación al mercado de trabajo. En este último sentido, los servicios públicos de empleo trabajarán desde una perspectiva local, mediante acciones coordinadas con los servicios sociales y de juventud para facilitar su integración en los servicios de orientación, en el Sistema Nacional de Empleo o bien en el sistema educativo. Justo, en este punto, cobra un papel relevante las “Escuelas profesionales duales” y las “Escuelas de segunda oportunidad”. Y es que, a través de las primeras se podrá conectar la Formación Profesional con el empleo mediante una oportunidad laboral real y remunerada en empresas y un acompañamiento personalizado de entre 12 y 18 meses de duración; mientras que a través de las “Escuelas de segunda oportunidad” se pretende incrementar las oportunidades laborales de aquellas personas que abandonaron sus estudios a una edad temprana, adquiriendo formación en materias clave que permitan el acceso a la formación para obtener Certificados de Profesionalidad.

Séptimo, se incidirá en la orientación e inserción laboral de migrantes y personas con discapacidad. Precisamente, son estos colectivos los que soportan una mayor tasa de paro, especialmente de larga duración y con riesgo de exclusión social. Se incidirá en la cualificación específica de las personas orientadoras que atiendan este colectivo y

¹²⁰ MONEREO PÉREZ, J.L y MORENO VIDA, M. N: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº160, 2021, pp. 91 a 131.

se financiarán acciones que den visibilidad a la inclusión de este colectivo en el empleo y también las que permitan sensibilizar a las empresas.

Octavo, se reforzará el “servicio puente” de contratación de preparadores laborales de apoyo para el desarrollo de itinerarios personalizados de inserción para favorecer un empleo digno, de calidad y con autonomía personal.

El gran desafío del colectivo comunitario y, por ende, de la nación española es conseguir un empleo digno y de calidad. En este sentido, resulta urgente establecer unos criterios mínimos de calidad -también aplicables a las prácticas laborales- a partir de una definición legal de empleo de calidad que aborde la sostenibilidad en el mercado de trabajo. Y es que, las personas jóvenes deben poder alcanzar un proyecto de vida digno, con una trayectoria laboral sostenible, rompiéndose así el círculo de temporalidad, parcialidad y bajos salarios en el que están instaladas. Para ello, es necesario apostar por el cambio a un modelo de crecimiento económico basado en la innovación y la investigación, que sea capaz de generar empleo neto de calidad.

Por todo ello, se necesita un sistema educativo que dé respuestas a las necesidades cambiantes del tejido económico y productivo. Y una necesaria modernización de los servicios de empleo públicos, dotándolos de más recursos, para poder llevar a cabo una atención individualizada y de apoyo a las personas jóvenes. A raíz de la Garantía del sistema juvenil en Europa se han desarrollado, por parte de las distintas Comunidades Autónomas, diversos programas que pretenden alcanzar todos esos objetivos ¹²¹.

¹²¹ A buen ejemplo, en la Comunidad Autónoma andaluza se crea el Programa Empleo@Joven, gracias a la publicación del Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril (BOJA nº86 de 7 de mayo de 2014). La finalidad de este programa es mejorar las posibilidades de la población joven de ser insertable, se diseñan diferentes líneas de actuación ajustadas a los distintos perfiles y necesidades específicas para el colectivo objetivo, complementarias de las ya existentes, para mejorar la empleabilidad de la población joven andaluza. El Programa Empleo@Joven está integrado por las siguientes iniciativas de actuación: a) Activa Empleo Joven: Medio de participación en las iniciativas reguladas por el Decreto-Ley 6/2014, a través de un plan de acción individualizado que optimice las capacidades y cualificaciones de los jóvenes interesados en participar en el programa. Titulación de acceso requerida: No se establece ningún requisito formativo. b) Cooperación Social y Comunitaria para el impulso del empleo joven: Cuyo objeto es promover la creación de empleo fomentando la contratación de personas por parte de ayuntamientos andaluces, para la realización de proyectos de cooperación social y comunitaria, que les permita mejorar su empleabilidad mediante la adquisición o recuperación de competencias profesionales que normalmente se desarrollan en el puesto de trabajo. Titulación de acceso requerida: No se establece ningún requisito formativo. c) Prácticas Profesionales en Empresas: Cuyo objeto es promover la inserción laboral de las personas jóvenes mediante el desarrollo de experiencias profesionales no laborales. Titulación de acceso requerida: Formación profesional o superior. d) Bono de Empleo Joven: Cuyo objeto es fomentar la obtención de empleo y facilitar la incorporación al mercado laboral de las personas jóvenes andaluzas, mediante una ayuda económica a las personas o entidades que, cumpliendo los requisitos establecidos, formalicen un contrato laboral con una persona titular de un Bono de Empleo Joven. Titulación de acceso requerida: Mínimo graduado en educación secundaria obligatoria y que la titulación se haya finalizado como máximo 5 años anteriores desde la fecha de firma del compromiso de entrada al programa. e) Becas para el desarrollo de proyectos I+D+i: Cuyo objeto es el aprovechamiento de la formación universitaria por parte del tejido social y productivo andaluz mediante la concesión de becas a personas jóvenes, con un título universitario o de postgrado, para la realización de prácticas profesionales destinadas a desarrollar proyectos I+D+i.

Al mismo tiempo, las políticas de juventud deberían situarse en el centro de las políticas públicas para generar las sinergias necesarias que favorezcan un contexto adecuado al desarrollo de las personas jóvenes y su proyecto de vida.

La consecución de un empleo digno y de calidad no siempre resulta fácil. Es por ello que, el servicio de la Inspección de Trabajo haya puesto en marcha todo un plan de medidas para adaptarse a los cambios sustanciales en el ámbito económico y social (que se han visto acelerados por la crisis sanitaria de la COVID-19) y garantizar así los derechos laborales de los trabajadores jóvenes¹²².

3. Bibliografía

- ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Una aproximación al cuadro actual de incentivo al empleo, haciendo especial referencia a la tarifa plana en la cotización a la Seguridad Social”, en VV.AA, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I y MERCADER UGUINA, J.R: *Las reformas laborales y de Seguridad Social de la Ley 11/2013 de 26 de julio al Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero*, Pamplona, Lex Nova- Thomson Reuters, 2014.
- HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo”, en VV.AA, CABEZA PEREIRO, J y FERNÁNDEZ PROL, F (Coordinadores): *Políticas de Empleo*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, Universidad de Vigo y Xunta de Galicia, 2013.
- LÓPEZ INSUA, B.M: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, Nº 128, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J.L y LÓPEZ INSUA, B.M: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L y MORENO VIDA, M. N: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº160, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A.R: *El ingreso mínimo vital*, Murcia, Laborum, 2021.

Titulación de acceso requerida: Titulación universitaria de grado, máster o doctorado o equivalente (obtenida dentro de los dos cursos anteriores a la entrada en vigor Decreto-Ley).

¹²² Véase la Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023 (BOE 3 de diciembre). Entre las medidas más destacadas se encuentra la de creación de una Oficina de lucha contra la discriminación. A través de ésta se pretende combatir, de forma real y eficaz, todo tipo de discriminación (incluyendo por razón de género, edad, condición sexual y discapacidad).

- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al trabajo (Artículo 1 de la Carta Social Europea)” y “Derecho a la protección en caso de despido (Artículo 24 de la Carta Social Europea)”, en VVAA., MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L (Dir. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho social al ingreso mínimo vital”, en *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 158, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “sociedad de riesgo”, *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, Vol.10, nº2 de 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva y límites legales de los mismos, con particular atención a la jubilación obligatoria y al periodo de prueba”, *Temas Laborales, monográficos sobre los efectos de la reforma laboral en la negociación colectiva*, nº 120, 2013.
- MONEREO PÉREZ, J.L; MOLINA NAVARRETE, C y QUESADA SEGURA, R, MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., y MALDONADO MOLINA, J.A.: *Manual de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 2024.
- O’HIGGINS, N.: *Desempleo juvenil y políticas de empleo. Una perspectiva global*, Madrid, Colección Informes OIT núm. 54, 2001.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M y CASAS BAAMONDE, M.E: “El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. La garantía juvenil y la tarifa plana para el fomento del empleo y la contratación indefinida”, *Relaciones Laborales*, nº 4, 2014.
- SEMPERE NAVARRO, A.: “Novedades Legislativas: Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo”, *Noticias Breves*, Julio del 2013.
- SIERRA BENÍTEZ, E.M: “Las medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: aspectos laborales tras la promulgación de la Ley 3/2012”, en VV.AA: *Economía Española y Protección Social*, Madrid, Asociación de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Seguridad Social, 2013.
- VV. AA.: *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del Siglo XXI*, MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPÓSITO, M. y PERÁN QUESADA, S. (Dir.), ORTEGA LOZANO, P. y RUÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Coords.), Granada, Comares, 2021.

- VV. AA.: MONEREO ATIENZA, C y MONEREO PÉREZ, J.L (Dir. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.
- VV. AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, M.P., MORENO VIDA, M^a.N., VILA TIerno, F y ÁLVAREZ CORTÉS, J.A (Dir.), FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M y PEDROSA ALQUÉZAR, S.I (Coords.): *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*, 2 Tomos, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.
- VV.AA: *Empleo Juvenil en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

CAPÍTULO 12. JÓVENES, FAMILIA, TRABAJO: TENDENCIAS RECIENTES DEL SISTEMA JURÍDICO ITALIANO¹

PAOLA BOZZAO

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Università “La Sapienza” di Roma*

 <https://orcid.org/0000-0001-7322-920X>

FLAVIA SCHIAVETTI

*Assegnista di ricerca di Derecho del Trabajo
Università di Bergamo*

 <https://orcid.org/0000-0002-1285-4113>

Sumario: 1. Antecedentes: el impacto de la dinámica demográfica en el mercado laboral; 2. Empleo juvenil e incorporación al mercado laboral; 3. El apoyo parental como vehículo para la inclusión de las mujeres en el mercado laboral; 4. Medidas de apoyo económico a la natalidad; 5. Envejecimiento de la población y papel del cuidador familiar; 6. Conclusiones: finalidad del legislador y funcionalización de las tareas del derecho a la asistencia; 7. Bibliografía.

1. Antecedentes: el impacto de la dinámica demográfica en el mercado laboral

El mercado laboral italiano está fuertemente condicionado por la dinámica demográfica y, en particular, por un descenso constante de los nacimientos que ha llevado al país a un período de “invierno demográfico”, lo que se traduce en una clara asimetría entre los trabajadores activos y los que abandonan el mercado laboral². Este fenómeno no parece verse compensado por el fenómeno migratorio que, si bien frena la disminución del porcentaje activo de la población, no es, sin embargo, suficiente

¹ Este trabajo es el resultado de una reflexión compartida de los autores. Paola Bozzao es específicamente el autor de las partes 1 y 2; Flavia Schiavetti es la autora de las partes 3, 4 y 5; las conclusiones son de ambos autores, sin distinción.

² Según el informe anual del ISTAT, “2023 marcó otro mínimo histórico en términos de nacimientos. A pesar de una reducción del 8 % de las defunciones con respecto a 2022, el saldo natural de la población sigue siendo muy negativo. En los últimos años, también ha disminuido el efecto positivo que la población extranjera ha tenido sobre los nacimientos desde principios de la década de 2000”, en www.istat.it/it/files//2024/05/Rapporto-Annuale-in-pillole.pdf

para compensar la caída de la tasa de crecimiento³ y obliga al legislador a buscar otras vías para reequilibrar el mercado.

Como es bien sabido, el progresivo envejecimiento de la población afecta fuertemente, de forma directa, a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social⁴, dificultando el cumplimiento por parte del Estado del precepto del artículo 38 de la Constitución; y provoca, de forma indirecta, la necesidad de implicar a los ciudadanos en aquellas tareas que ya no pueden ser satisfechas a través de las prestaciones asistenciales. De la prolongación de la esperanza de vida, en efecto, no depende exclusivamente un aumento del gasto en pensiones, sino que deriva una multiplicación de la presión sobre el conjunto del sistema de asistencia y, en particular, sobre todos aquellos sectores en los que el envejecimiento de la población es relevante, como, por ejemplo, el gasto en los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración⁵. Un estilo de vida sano, la salud, la seguridad en el trabajo y una vida social activa pueden contribuir a limitar o retrasar estos problemas, pero no cabe duda de que la demanda global de tales servicios aumentará estructuralmente debido al incremento de la edad media y de la longevidad.

En los últimos treinta años, por lo tanto, se han puesto en marcha una serie de medidas en un intento de estabilizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, por un lado, tratando de contener el gasto en pensiones y, por otro, ampliando la llamada población activa, tanto a través de un aumento gradual de la edad de jubilación como a través de la participación de aquellos segmentos de la población que, a lo largo de los años, han permanecido al margen del mundo del trabajo, como los que tienen a su cargo tareas de cuidado⁶. Un grupo de sujetos, este último, que involucra cada vez más también a los segmentos más jóvenes de la población⁷, llamados a contribuir a la solidaridad intergeneracional⁸ no sólo económicamente, financiando el sistema de pensiones con sus propias contribuciones, sino también a través de actividades de cuidado en apoyo de los más necesitados, cuyas necesidades el Estado no puede satisfacer en su totalidad.

Este panorama, ya de por sí preocupante, se ve agravado por el hecho de que los miembros activos de la población actual -sobre todo los jóvenes- tienen una vida laboral más discontinua y pobre que los beneficiarios de prestaciones sociales y

³ Los indicadores demográficos ISTAT muestran que la tasa de crecimiento total, que es la suma de la tasa de crecimiento natural y la tasa de migración total, es sólo del -0,1 %.

⁴ BOZZAO, P.: *Anzianità, lavori e diritti*. Nápoles, Editoriale Scientifica, 2017, p. 41.

⁵ TREU, T.: "Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale", en WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". *IT*, núm. 374, 2018, p. 3.

⁶ Como veremos a continuación, es ilustrativo el caso del componente femenino de la población activa, con una participación marginal en el mercado laboral, que también se caracteriza por una fuerte discontinuidad.

⁷ Puede ser interesante, a efectos de esta reconstrucción, delimitar el perímetro de la categoría de "jóvenes" afectados por la dinámica del mercado laboral, entre los que el ISTAT, en sus encuestas, incluye a la población de entre 15 y 35 años.

⁸ Sobre el principio de solidaridad en el ámbito familiar, véase BOZZAO, P.: "La protezione sociale della famiglia", *Lav. Dir.*, 2001, p. 58.

asistenciales, por lo que sólo pueden contribuir parcialmente a nuestro sistema. Un sistema, como sabemos, basado en el principio de solidaridad intergeneracional y que, para su funcionamiento, necesita un equilibrio sustancial entre la población activa y la jubilada.

La intervención del legislador, por tanto, se ha movido en dos direcciones diferentes: la primera se dirige a estimular la natalidad, tratando de invertir, o al menos ralentizar, la evolución de la tasa de crecimiento demográfico; un objetivo que, sin embargo, es de esperar que se persiga sin perder participantes activos en el mundo del trabajo y, por tanto, garantizando su apertura a las nuevas generaciones, así como previendo medidas de apoyo y facilidades para los padres jóvenes. La segunda directriz, en cambio, se dirige a garantizar la protección de la población anciana y no autosuficiente, dedicando prestaciones especiales también a los trabajadores que cargan con su cuidado.

2. Empleo juvenil e incorporación al mercado laboral

De lo que se acaba de esbozar se desprende cómo la garantía de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social sólo puede pasar por una máxima apertura del mercado de trabajo a la inclusión juvenil⁹, cuestión largamente debatida en la doctrina y que ha sido objeto de numerosas intervenciones por parte del legislador, encaminadas a revertir los preocupantes datos de desempleo en general; con especial atención a ese colectivo de jóvenes que se encuentran al margen del sistema, no participando ni en actividades de estudio ni de trabajo y que ni siquiera reciben formación profesional, los llamados NEET.

Cabe señalar que los programas puestos en marcha en los últimos años, también en el marco de las misiones del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), han contribuido a que se produzca un cambio de tendencia que empieza a esbozar un acercamiento de los jóvenes al mercado laboral, aunque la situación en su conjunto siga siendo preocupante, dada una tasa de empleo para el año 2023 de los menores de 35 años del 45 %¹⁰, que alcanza el 68,1 % si nos fijamos únicamente en la población de entre 25 y 34 años¹¹.

Por lo tanto, las intervenciones puestas en marcha a lo largo de los años se han centrado principalmente en ofrecer a las empresas incentivos para aumentar la

⁹ Para una reflexión sobre este punto, véase ESPOSITO, M.: *El Sistema de políticas de empleo a nivel nacional: legislación y mercado de trabajo. Modificaciones legislativas e impacto en el empleo de los jóvenes en Italia*, en este volumen.

¹⁰ El *Rapporto Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, elaborado por el Istituto Eures Ricerche Economiche e Sociali, en colaboración con el Consiglio Nazionale dei Giovani y la Agenzia Italiana per la Gioventù, que puede consultarse en la web consiglioaalegiovani.it, destaca, como se verá en los párrafos siguientes, que uno de los principales puntos débiles es la importante desventaja de la población femenina joven en la participación en el mercado laboral, con una diferencia en el tramo de edad de 15 a 29 años de hasta el 10 %.

¹¹ Estos datos pueden consultarse en el portal *Giovani.Stat*, en el enlace <http://dati-giovani.istat.it/>, que recoge y sistematiza las estadísticas elaboradas por el Istat sobre la población de jóvenes de 15 a 34 años.

demanda de empleo juvenil y, al mismo tiempo, evaluar su calidad tanto en términos de correspondencia entre la actividad realizada y la formación recibida previamente como en términos de estabilidad, incluida la estabilidad salarial¹². Estos últimos factores, de hecho, deben considerarse esenciales en la evaluación de la resistencia del sistema, ya que sólo a partir de la asunción de un puesto de trabajo cualificado se puede pedir a las nuevas generaciones que asuman un papel activo en el sistema de solidaridad intergeneracional, participando en el desarrollo económico y social del país.

El principal instrumento de inclusión de los jóvenes es el Programa de Garantía Juvenil, puesto en marcha en 2014 por la Comisión Europea para los Estados miembros con tasas de desempleo superiores al 25 %, cuyo objetivo es ofrecer a los jóvenes ninis una vía hacia la formación o el trabajo mediante su incorporación a un proyecto de integración nacional o regional. Algunas cifras pueden ayudar a comprender el alcance del Programa. Desde 2014 hasta agosto de 2023 había 1.746.523 jóvenes ninis registrados, de los cuales casi el 85 % fueron acogidos por los servicios de empleo. El 65 % de los jóvenes tomados a cargo fueron luego iniciados en una intervención de política activa¹³; la tasa de inserción laboral de los jóvenes que completaron la intervención (unos 830 mil) fue de algo más del 67 %, para un total de unos 560 mil ocupados¹⁴. En conclusión, puede decirse que los resultados obtenidos por el programa no fueron especialmente halagüeños: el 47,6 % de los jóvenes completó el itinerario emprendido, pero sólo el 32 % de ellos encontró una oportunidad de empleo al final del programa: en otras palabras, la Garantía Juvenil sólo respondió al 26 % de los jóvenes en situación NEET¹⁵.

Otra cuestión crítica del Programa se refiere a la utilización del importante presupuesto asignado para su ejecución¹⁶. En febrero de 2024, los pagos certificados ascienden al 62 % de los fondos asignados. Aunque esta cifra es provisional, si se confirma al final del periodo de referencia, Italia tendrá que devolver aproximadamente mil millones de euros a la Unión Europea.

Tras la conclusión de la *Iniciativa de Empleo Juvenil PON 2014-2020*, el Programa fue refinanciado a través del *Programa Nacional FSE+ Juventud, Mujer y Trabajo 2021-2027*¹⁷, donde se contempla la posibilidad de activar iniciativas dirigidas a destinatarios específicos, que pueden presentar mayores dificultades de inserción/reinserción laboral

¹² BELLOMO, S.: *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, en *Riv. It. Dir. Lav.*, núm. 2, 2023, p. 214.

¹³ En cuanto al tipo de contrato, el 78,8 % eran relaciones laborales estables, con un 65,9 % de contratos indefinidos y un 12,9 % de contratos de aprendizaje: todos los datos proceden de ANPAL: *Garanzia Giovani in Italia*, nota n° 2, 2023.

¹⁴ Las medidas ofrecidas consistieron sobre todo en prácticas extracurriculares (56,7 %), seguidas de incentivos al empleo (18,6 %) y formación (17,1 %).

¹⁵ Véase Flc-Cgil_ActionAid dossier, enero de 2024, disponible en CARD 2 GARANZIA GIOVANI.pdf (cgil.it).

¹⁶ Se trata de unos 2700 millones de euros, de los cuales 2200 millones proceden de fondos europeos y 500 millones de cofinanciación de fondos nacionales.

¹⁷ Este último programa está dotado con más de 5000 millones de euros (más de la mitad procedentes de fuentes europeas).

(jóvenes, mujeres en condiciones particulares, pero también parados de larga duración e inmigrantes). Se trata de grupos de beneficiarios que se solapan en gran medida con los cubiertos por el Programa de Garantía de Empleo de los Trabajadores, denominado GOL, puesto en marcha en 2020, que constituye el núcleo de la mejora de los servicios activos de política laboral, declinados en particular en la Misión 5 del PNRR.

La verdadera fuerza de GOL¹⁸ se encuentra en la extraordinaria cantidad de recursos puestos a disposición por el PNRR¹⁹. Con estos recursos - a lo largo de un período de cinco años (2021-2025) - se financia la activación de acciones personalizadas y específicas, para apoyar la inserción/reinserción en el mercado laboral de un amplio y heterogéneo grupo de sujetos (trabajadores y no trabajadores), subdivididos según las necesidades específicas de formación necesarias para reincorporarse al mercado laboral, entre los que destacan aquellos que se encuentran en situaciones particulares de fragilidad y/o vulnerabilidad. Se trata, en *primer lugar*, de los jóvenes ninis (menores de 30 años), a los que se suman las mujeres en condiciones desfavorecidas, los parados de larga duración, las personas con discapacidad²⁰ y los trabajadores maduros, es decir, los mayores de 55 años. Este es el grupo objetivo en el que deben centrarse prioritariamente las acciones implementadas a nivel regional, declinadas dentro de los Planes de Implementación Regional (PAR GOL), adoptados a partir de principios de 2022²¹. De hecho, entre los objetivos previstos (de los que depende la financiación de la UE para el Plan), se prevé llegar al menos a 3 millones de beneficiarios en 2025²², el 75 % de los cuales deben ser precisamente estos sujetos frágiles. Para estos últimos, deben implementarse a nivel regional todas aquellas intervenciones funcionales a la puesta en marcha de servicios de acompañamiento al trabajo, que se basen en conceptos fundamentales como la atención integrada, la evaluación multidimensional de la persona y el proyecto personalizado de inclusión socio-laboral.

La excepcional cuantía de los fondos disponibles no tiene, sin duda, precedentes. Y sin embargo, más allá de las cuestiones que se acaban de destacar, la abundancia de fondos económicos puede no ser decisiva para la consecución de los objetivos, dada nuestra baja capacidad de gasto de los recursos europeos, incluidos los dedicados a reforzar el empleo²³. En el uso del Programa GOL, es por tanto necesaria una cuidadosa

¹⁸ Para una amplia reflexión sobre la medida, véase BOZZAO, P.: “L’intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità”, en *Lav. Dir.*, núm. 2, 2023.

¹⁹ Esto supone 4 400 millones de euros, además de los 500 millones de euros de React-EU.

²⁰ Colaterales al Programa GOL son las Directrices sobre la *Colocación Específica de Personas con Discapacidad*, de conformidad con el Decreto Ministerial, n° 43, 2022.

²¹ Para un análisis de algunas primeras implantaciones regionales, véase FAIOLI, M., LUCCISANO, M., CAPPELLAZZO, N. y SMILARI, A.: “Tecnofobias en la Misión 5 del PNRR, condicionalidad y deber de trabajar”, en federalismi.it, 2023.

²² De ellos, al menos 800.000 participarán en actividades de formación, 300.000 de ellas para mejorar las competencias digitales.

²³ Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Lo stato di attuazione dei Fondi strutturali del ciclo 2014-2020*, 10 de marzo 2023 (www.camera.it). Esta preocupante incapacidad ha llevado a la judicatura contable a pedir un brusco cambio de rumbo lo antes posible: Corte dei Conti, *Informe anual 2022. Las relaciones financieras con la Unión Europea y el uso de los fondos europeos*, 2023, p. 281 Descargar (corteconti.it).

conexión con el PN FSE+ Juventud, Mujer, Trabajo; para maximizar los resultados, en el periodo 2022-2025, debe evitarse el riesgo de doble financiación, verificando que las iniciativas temporalmente solapadas, financiadas bajo el PN (pero también bajo el FSE+ PR), conciernen a “otros” destinatarios que los del Programa GOL²⁴, y/o proporcionan intervenciones y servicios complementarios, pero diferentes²⁵.

La necesidad de estimular el establecimiento de nuevas relaciones laborales también se persigue desde hace tiempo mediante el uso de diversos tipos de incentivos a la contratación. Los incentivos se prevén generalmente con carácter temporal, en función de las necesidades específicas del momento y de la disponibilidad de fondos, y son en su mayoría de naturaleza económica (normalmente desgravaciones contributivas y/o fiscales). Se conceden a favor de los empleadores que contratan, preferentemente (pero no solo) de forma indefinida, a determinadas personas desfavorecidas y muy desfavorecidas -en el sentido del Reglamento (UE) 651/2014- que tienen especiales dificultades para encontrar/reinsertarse en el mercado laboral. Entre estas categorías se encuentran sin duda los jóvenes, para los que existen medidas *ad hoc* desde hace mucho tiempo: por poner algunos ejemplos concretos, piénsese en los incentivos previstos para la utilización de contratos de aprendizaje o para la contratación de jóvenes menores de 36 años con contratos de trabajo indefinidos y para la conversión de contratos de duración determinada. Precisamente para promover el empleo estable de los jóvenes, el muy reciente artículo 22 del llamado Decreto de Cohesión²⁶ preveía una nueva bonificación a la contratación de jóvenes menores de 35 años, introduciendo una exención total del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social²⁷, para los empresarios del sector privado. Este incentivo está dedicado a quienes contraten entre el 1 de septiembre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025²⁸, con un contrato indefinido, o que transformen un contrato de duración determinada, a aquellos trabajadores jóvenes que nunca se hayan beneficiado de este tipo de contrato pero que tengan un historial laboral compuesto exclusivamente por contratos precarios²⁹; el subsidio se concede por un máximo de dos años y se limita a la cotización a cargo de los empleadores privados hasta un máximo de 500 euros al mes, que se eleva a 650 euros para las personas

²⁴ Por ejemplo, este último puede utilizarse, en primer lugar, principalmente para los grupos de beneficiarios sujetos a obligaciones de condicionalidad, mientras que para los demás grupos, las iniciativas pueden encajar en el nuevo FSE+.

²⁵ Otro ejemplo: en el itinerario GOL 1 (Reinserción laboral) no se prevén actividades específicas de formación; sin embargo, estas últimas pueden proporcionarse complementando el presupuesto asignado con recursos del FSE+. En términos más generales, estos recursos pueden destinarse a financiar otros tipos de intervenciones, como bonificaciones al empleo, incentivos y servicios para la creación de empresas, itinerarios de formación continua para empresas y trabajadores; pero también, en una lógica de integración social, servicios de conciliación vida-trabajo para familias, o de inclusión activa para personas en situación de pobreza.

²⁶ Decreto n° 60 de 7 de mayo de 2024.

²⁷ Las cotizaciones adeudadas al INAIL siguen excluidas de la desgravación.

²⁸ Ya se ha previsto la financiación de la medida también para los años 2026 y 2027.

²⁹ La exención no se aplica a los contratos de aprendizaje, sino que se amplía a los casos en los que ha habido un empleo de aprendizaje previo sin que la relación continúe tras el periodo de formación.

que operan en las regiones pertenecientes a la “Zona Económica Especial Única del Mezzogiorno”.

Como ya se ha dicho, la bonificación de cotizaciones representa una dote conferida por el legislador al trabajador individual cuya empleabilidad pretende fomentar; en consecuencia, si la relación se extinguiera antes de agotar los veinticuatro meses, el trabajador conservaría el incentivo residual que podría ser utilizado por un empleador posterior dispuesto a contratarlo con carácter indefinido.

En cambio, para evitar efectos distorsionadores sobre el empleo en las empresas, se prohíbe hacer uso de la bonificación de cuotas a aquellos empresarios que, en los seis meses anteriores a la contratación incentivada, hayan realizado un despido por causas objetivas justificadas o un despido colectivo de conformidad con la Ley 223 de 1991 en la misma unidad productiva. Además, si el empresario realiza el despido por causa objetiva justificada del joven trabajador, o de otro trabajador con la misma cualificación, en los seis meses siguientes a la contratación incentivada, se revocará la bonificación en la cotización y el IPNS podrá recuperar lo que hubiera percibido si no se hubiera concedido el beneficio.

Por último, cabe destacar otra medida prevista para incentivar el empleo juvenil, que es la dedicada a apoyar el autoempleo y está destinada a quienes quieran iniciar, antes del 31 de diciembre de 2025, una actividad emprendedora en sectores estratégicos para el desarrollo de las nuevas tecnologías y la transición digital y ecológica. En este caso, el emprendedor puede solicitar la exención total del pago de cotizaciones durante un máximo de tres años³⁰ para sí mismo y para los trabajadores contratados con un contrato indefinido.

Como se ha mencionado brevemente, las formas de incentivo, además de la ayuda económica, se centran en la necesidad de formación, que, sin embargo, requiere una definición individual, que tenga en cuenta cualquier falta de preparación que pueda dificultar la empleabilidad³¹. El Programa GOL avanza en esta dirección a través de la intervención ejecutora de las Regiones y Provincias Autónomas³² que, en el marco de los recursos asignados por el citado Programa Nacional Jóvenes, Mujer y Trabajo, deben proporcionar una orientación especializada, que acompañe al joven en su trayectoria y finalice con una oferta de empleo, aprendizaje, período de prácticas o formación.

3. El apoyo parental como vehículo para la inclusión de las mujeres en el mercado laboral

El marco sociocultural de nuestro país sigue caracterizado, especialmente en algunas zonas, por unas relaciones familiares y sociales patriarcales, en las que la mujer

³⁰ Una vez más, excluidas las contribuciones debidas al INAIL.

³¹ CORTI, M. y SARTORI, A.: “La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova Cig, l'avvio di Gol e il lancio del Piano nuove competenze”, en *Riv. It. Dir. lav.*, 2022.

³² Sobre el reparto de competencias entre Estado y regiones y la necesidad de establecer una relación de cooperación, véase VARESI, P. A.: “Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali”, en *Var. Temi Dir lav.*, 2022.

es identificada como la figura principalmente implicada en las tareas de cuidado de los hijos, pero también de los mayores y de los familiares no autosuficientes. Si a todo esto añadimos la insuficiencia de los servicios territoriales de apoyo a las familias (nos referimos en particular a los de atención a la infancia y a los no autosuficientes) no podemos sino obtener la exclusión del mercado de trabajo de un amplio segmento de la población femenina, especialmente joven³³.

Las mujeres siguen sufriendo diferencias salariales y profesionales, se enfrentan a contratos más precarios y a la discontinuidad en el empleo, y asumen la mayor parte del trabajo de cuidados en el seno de sus familias. Todo esto repercute también negativamente en aspectos puramente de seguridad social, como la contribución al sistema de asistencia; las razones que subyacen a este fenómeno son conocidas y evidentes, y se manifiestan en diversos ámbitos que pueden rastrearse, en particular, en la gran dificultad de conciliar los tiempos de vida y de trabajo para las personas sobrecargadas con tareas de cuidado³⁴.

En este sentido, ha desempeñado un fuerte papel impulsor la Unión Europea, que, desde la promulgación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha tratado de superar la marginación de las mujeres del mercado laboral; en particular, el artículo 23 de la Carta de Niza afirma el principio de igualdad entre hombres y mujeres, que debe interpretarse en su sentido más amplio garantizando su extensión a todos los ámbitos, incluidos el empleo, el trabajo y la retribución.

Ante la dificultad de alcanzar este objetivo, la acción de la UE ha continuado en el tiempo con la promulgación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y su plan de aplicación, en el que la estrategia de igualdad de género 2020-2025 es uno de los instrumentos clave para ampliar la participación femenina en el mercado laboral³⁵. El mismo objetivo también se promovió con la Directiva 2019/1158 de la UE relativa a la conciliación de la vida laboral y familiar de padres y cuidadores³⁶, con la que se perseguía el claro objetivo de hacer efectivo el principio fundamental de igualdad, consagrado en el artículo 3, apartado 3, punto 2, del TUE. En este nuevo acto se afirma claramente que la conciliación de la vida laboral y familiar sigue siendo un reto considerable para muchos cuidadores, que se ven inclinados a abandonar el mercado laboral para dedicar más tiempo a cumplir con sus responsabilidades asistenciales no

³³ Para comprender la persistencia de la gravedad de la situación, puede ser interesante observar los datos del ISTAT correspondientes a diciembre de 2023, que, aunque muestran una ligera mejoría respecto al año anterior, fijan la tasa de empleo femenino en el 52,8 %, precisando que la tasa de inactividad de los parados se sitúa en el 42,4.

³⁴ FAIOLI, M.: "Proposte su un welfare privato per la famiglia. Indagine sulle dinamiche europee e italiane", en *Conciliare vita e lavoro: verso un welfare plurale*, Working Papers, FAIOLI, M. y REBUZZINI, L. (Eds.), Fondazione Giacomo Brodolini, 2016, disponible en el sitio web de la Fondazione Brodolini.

³⁵ Incluso a escala europea, los estudios de Eurostat muestran que la tasa de empleo femenino sigue estando por detrás de la masculina y se sitúa en un nivel inferior, del 11,7 %, sin tener en cuenta que un mayor porcentaje de mujeres suele tener empleos a tiempo parcial; ello a pesar de que los datos sobre escolarización muestran una tendencia opuesta, destacando que el número de mujeres que obtienen un título universitario es superior al de hombres.

³⁶ La Directiva se transpuso mediante el Decreto Legislativo n° 105 de 30 de junio de 2022.

remuneradas. En consecuencia, teniendo en cuenta la implicación casi exclusiva de las mujeres en las tareas de cuidado, la redistribución equitativa de las cargas se convierte en una herramienta de cuidado necesaria, proporcionando permisos e incentivos para fomentar su uso por parte de los padres, cuya implicación conduciría a un mayor reparto de las cargas familiares, permitiendo a las mujeres dedicar más tiempo a su trabajo³⁷.

El legislador italiano aceptó la invitación de la Unión Europea y, en el marco de las reformas que acompañan la aplicación del PNR, encaminadas a alcanzar los objetivos de equidad social y mejora de la competitividad del sistema productivo, ha promulgado una serie de medidas para apoyar la paternidad y la función social y educativa de las familias, contrarrestar la natalidad y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, con especial atención a las mujeres³⁸.

Para responder a estas necesidades, por tanto, se han reforzado los instrumentos propiamente dedicados a la parentalidad prestando especial atención a incentivar, casi forzando, la implicación de los padres en las tareas de cuidado, tratando de estimular ese cambio sociocultural necesario para superar la tradicional división de roles entre hombres y mujeres hacia la implicación de los hombres en las tareas de cuidado familiar³⁹. No es posible, ni útil a los efectos de esta reconstrucción, profundizar en esta contribución, con la disciplina pertinente, en todos los tipos de permisos previstos por el legislador para la protección de la paternidad; sin embargo, puede ser interesante subrayar cómo la principal limitación de la intervención del legislador sigue siendo precisamente la de la eficacia del uso de los instrumentos previstos⁴⁰.

Para fomentar el recurso a estas medidas, el legislador ha previsto, en primer lugar, el carácter obligatorio del permiso de paternidad (de una duración máxima de 10 días), que queda, sin embargo, confinado al plano de los principios, en consideración del hecho de que su no utilización no conlleva ninguna consecuencia. Por otra parte, cualquier comportamiento de oposición del empresario que deniegue u obstaculice el ejercicio del derecho a ausentarse del trabajo es objeto de sanción; en este caso, la normativa prevé la aplicación de una sanción administrativa⁴¹ y la preclusión de

³⁷ Nos referimos en particular a las declaraciones de los considerandos 9 a 12 de la Directiva 2019/1158 de la UE.

³⁸ Cfr. BOZZAO, P.: “Il welfare dei figli, tra family act e (attuazione della) direttiva UE 2019/1158”, en *Riv. Giur. Lav.*, 2022, que pone de manifiesto las carencias y limitaciones aún presentes en el sistema de *protección social dirigido a la infancia*, indicando también las vías que deberían seguirse para garantizar una protección más equitativa y orgánica.

³⁹ Sobre la importancia de la participación del padre en las tareas de cuidado, véase CALAFÀ, L.: “La prestazione di lavoro tra assenze e (dis)equilibri familiari”, en *Dir. Lav.*, 2001, pp. 147 y ss. SCHIAVETTI, F.: “La parità di genere nei luoghi di lavoro, tra work-life balance e nuove tecnologie”, en [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2023.

⁴⁰ Los datos publicados en el informe anual 2024 del ISTAT sobre el permiso de paternidad obligatorio muestran que entre 2013, cuando se introdujo el permiso de forma experimental, y 2022, la *utilización* de la medida se ha más que triplicado; sin embargo, la proporción de quienes no lo disfrutaban sigue siendo significativa, llegando a representar el 36 % de quienes tienen derecho a él.

⁴¹ De 516 euros a 2582 euros.

la obtención del certificado de igualdad de género, si tales impedimentos se han producido en los dos años anteriores a la solicitud.

En segundo lugar, para obviar el peligro de que la posibilidad de hacer uso del permiso se vea frustrada por la necesidad de no renunciar, ni siquiera parcialmente, al salario del padre, se establece un incentivo económico en forma de asignación del 100 % del salario; no obstante, hay que señalar que aún queda mucho camino por recorrer y, mientras que para los trabajadores empleados en medianas y grandes empresas el permiso de paternidad obligatorio se está convirtiendo en algo habitual, no puede decirse lo mismo de los que trabajan en empresas más pequeñas, donde resulta más complejo liberarse de los roles predeterminados.⁴²

También con el objetivo de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral y fomentar la máxima participación de la mujer en el mercado de trabajo, se ha modificado la estructura del permiso parental para que una parte del mismo pueda ser utilizada sólo por el padre⁴³. La gran limitación de este instrumento se encuentra, sin embargo, en los escasos recursos económicos disponibles; de hecho, la asignación prevista para su uso es, por regla general, del 30 % del salario percibido por el trabajador durante los meses de uso exclusivo y durante los tres primeros meses de uso alternativo, mientras que los dos últimos meses quedan sin apoyo económico. Hay que tener en cuenta que, recientemente, la Ley de Presupuesto 2024⁴⁴ ha intervenido en este punto, elevando la asignación prevista para los dos primeros meses de excedencia, que será del 80 % para el primer mes y del 60 % para el segundo, con independencia de cuál de los dos progenitores vaya a disfrutarla⁴⁵.

4. Medidas de apoyo económico a la natalidad

La red de protección social de la unidad familiar, esbozada en el marco de la reforma más amplia introducida por el Decreto Legislativo n° 105/2022 y por la denominada Ley de Familia de 2022⁴⁶, no se agota con la concesión de excedencias para apoyar la capacidad de los padres trabajadores de cuidar de sus vástagos conservando su empleo, sino que se completa con la concesión de ayudas económicas que deben garantizarse a todas las familias con hijos. De esta forma, se desvincula el derecho a la protección que proporciona la condición de trabajador del progenitor y se otorga

⁴² A esto se añade el hecho de que la tasa de utilización de la medida es especialmente baja en el caso de los padres menores de 30 años, “quizás debido a la falta de información entre los más jóvenes o a la prevalencia entre ellos de contratos de trabajo de duración determinada que los hacen más expuestos a la no renovación contractual”: XXII Informe anual del INPS, 2023, espec. p. 341.

⁴³ A la luz de la modificación de 2022, cada progenitor sólo tiene derecho a utilizar tres meses de permiso, más otros cuatro meses de permiso a utilizar alternativamente por las dos figuras; un incentivo adicional para la implicación paterna reside en el hecho de que los meses de permiso a utilizar alternativamente se incrementan en un mes si el padre decide abstenerse de trabajar durante un periodo completo o fraccionado no inferior a tres meses.

⁴⁴ Ley n° 213 de 30 de diciembre de 2023.

⁴⁵ Sólo para el año 2024, se prevé también una bonificación del 60 % para el segundo mes.

⁴⁶ Ley Delegada n° 32 de 7 de abril de 2022.

el derecho a la prestación sólo como consecuencia del alto valor social atribuido a la natalidad⁴⁷.

Con la introducción de la Prestación Única y Universal, una nueva ayuda económica concedida, con vistas a una mayor equidad e inclusividad, a todas las familias con carga filial, se ha llevado a cabo una reforma estructural del sistema que racionaliza las fragmentadas medidas preexistentes e identifica una renta básica filial⁴⁸, estructural y continua en el tiempo, cuya cuantía mínima se garantiza a todas las familias en función de cada hijo a cargo (hasta los 21 años de edad)⁴⁹. A continuación, confía al criterio de progresividad, sobre la base del ISEE presentado⁵⁰, el *quantum* que debe atribuirse a cada familia; la prestación percibida puede entonces incrementarse sobre la base de una serie de criterios que tienen la función de indicar la presencia de una mayor necesidad de apoyo.

El legislador, también en este caso, parece querer responder a una necesidad de transformación sociocultural, en la que se supera la visión del ciudadano asalariado como centro del sistema de protecciones, incluida la seguridad social, y se determina el sujeto al que se dedican los instrumentos de garantía a través de la identificación del bien protegido, en este caso la presencia de los hijos⁵¹. Además, la finalidad de esta medida no se agota en el fomento de la natalidad, sino que persigue también el objetivo de apoyar la opción de los padres de participar activamente en la esfera productiva, mediante la previsión de incrementos específicos, que se determinarán en proporción al ISEE presentado, si ambos progenitores son titulares de rentas de trabajo. La juventud también se considera un factor especialmente débil, hasta el punto de que la norma prevé un recargo fijo de 21,60 euros por hijo para las madres menores de 21 años.

Por último, el panorama de las medidas de apoyo a las familias se completa con la previsión de otros instrumentos destinados a compensar parcialmente la falta de servicios en el territorio, como el bono de guardería o las formas de contribución a la asistencia domiciliaria para niños, menores de tres años, aquejados de patologías crónicas graves, destinadas, sin embargo, exclusivamente a los segmentos de población económicamente más débiles.

⁴⁷ Según el informe introductorio de la Proposición de Ley C-2561, presentada el 25 de junio de 2020, la idea que subyace en la norma es que “una hija o un hijo representa un valor y debe ser considerado un enriquecimiento tanto para la familia en la que nace como, sobre todo, para la sociedad que lo acoge y comparte con sus progenitores la onerosa tarea de cuidarlo y protegerlo desde su nacimiento”.

⁴⁸ BoZZAO, P.: “Il welfare dei figli”, *cit.*, p. 584.

⁴⁹ Pero sin límite de edad para los niños con discapacidad (art. 2, apdo. 1).

⁵⁰ El ISEE (Indicador de Situación Económica Equivalente) es una herramienta utilizada para evaluar y comparar la situación económica de los hogares que desean solicitar prestaciones sociales subvencionadas.

⁵¹ Nos referimos, en particular, al instrumento de las deducciones por cargas familiares, que se concedían (independientemente de los ingresos) únicamente a los hogares formados por más del 50 % de los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena, excluyendo así de la protección a toda una serie de hogares con hijos formados por padres trabajadores, incluso los que se encontraban en tramos de ingresos bajos.

5. Envejecimiento de la población y papel del cuidador familiar

Como ya se ha anticipado, el ámbito de los trabajadores con obligaciones de cuidado no termina con los hogares con hijos menores o dependientes. El legislador, paralelamente a la legislación de protección de la paternidad, interviene para dictar normas que protejan a quienes tienen a su cargo a otras personas que, también en el seno de la familia, necesitan cuidados⁵², como las personas mayores.

El continuo proceso de envejecimiento demográfico, además, exige una profunda reflexión sobre la población anciana también en referencia a la identificación de una noción general que pueda considerarse adecuada a la actual situación demográfica y a las condiciones psicofísicas de las personas pertenecientes a países occidentales que mantienen niveles de vida medio-altos⁵³.

Por lo tanto, la Ley n° 33 de 23 de marzo de 2023 confirió al Gobierno los poderes para aplicar una reforma ambiciosa y desafiante en favor de la población mayor, incluida la no autosuficiente, siguiendo tres grandes líneas de actuación: envejecimiento activo, promoción de la inclusión social y prevención de la fragilidad; atención a las personas mayores no autosuficientes; políticas de sostenibilidad económica y flexibilización de los servicios asistenciales y de cuidados de larga duración. El proyecto de reforma convergió en el Decreto Legislativo n° 29 de 15 de marzo de 2024, que dicta una primera aplicación de las delegaciones en su conjunto⁵⁴, posponiendo la definición de la mayor parte de la disciplina a medidas posteriores que se adoptarán en los próximos dos años.

En lo relevante para nuestros fines, una figura central en el sistema es la del *cuidador* familiar, cuya definición sigue dictada por el numeral 255 del Art. 1 de la Ley 205 de diciembre de 2017 como aquel que cuida y asiste al cónyuge, a la otra parte de la unión civil entre personas del mismo sexo o a la pareja de hecho, a un familiar o a un pariente hasta el segundo grado⁵⁵, que por causa de enfermedad, dolencia o discapacidad, incluidas las crónicas o degenerativas, no sea autosuficiente y no pueda valerse por sí mismo, tenga reconocida la condición de discapacitado por necesitar

⁵² No nos detendremos aquí en la normativa de apoyo a las personas discapacitadas y a los familiares llamados a hacerse cargo de ellas, dictada por la Ley 104 de 1992 y encaminada a aplicar plenamente el precepto del artículo 3 de la Constitución, es decir, a garantizar el respeto de la dignidad y los derechos de las personas discapacitadas en todos los aspectos de la vida social, como en la familia, en la escuela y en el trabajo.

⁵³ La Sociedad Italiana de Gerontología y Geriatria (SIGG), en su Congreso Nacional celebrado en Roma en 2018, planteó una definición dinámica de la antigüedad, identificando un umbral móvil entre los 65 y los 75 años. El legislador italiano ha dictado una definición de las personas mayores identificándolas como aquellas que han alcanzado los 65 años de edad y ha introducido una noción adicional de “gran anciano” referida a aquellos que han alcanzado los 80 años de edad.

⁵⁴ La estructura de la ley de habilitación hacía referencia a tres decretos de aplicación que debían publicarse antes de enero de 2024.

⁵⁵ Los casos contemplados en el apartado 3 del artículo 33 de la Ley 104 de 5 de febrero de 1992 incluyen también a los familiares hasta el tercer grado.

asistencia global y continuada de larga duración, o sea titular de una prestación de acompañamiento.

El párrafo primero del artículo 39 del Decreto 29 de 2024, después de recordar la definición que se dio en 2017, al reconocer expresamente el alto valor social y económico de la actividad realizada “en el ámbito familiar a favor de las personas de la tercera edad y de las personas mayores no autosuficientes que necesiten asistencia continua, incluso de larga duración, por enfermedad, dolencia o discapacidad”, se aparta de ella al tomar en consideración también el cuidado y la asistencia prestados a personas independientes. La disposición, sin embargo, no dice nada sobre las medidas que podrían adoptarse para apoyar al joven cuidador en esta actividad adicional y deja la protección limitada a las hipótesis descritas anteriormente.

Por lo que aquí interesa, un pasaje de la norma que suscita cierta perplejidad es el relativo a la salvaguarda del empleo de los cuidadores. Como hemos subrayado en repetidas ocasiones, para garantizar la sostenibilidad del sistema de asistencia a largo plazo, será imprescindible ampliar al máximo el número de sujetos activos, apoyando la posibilidad de los jóvenes cuidadores de conciliar la vida familiar y laboral; pues bien, la letra del decreto parece olvidar este propósito, así como la necesidad de proteger el perfil profesional del cuidador, limitándose a dar valor únicamente a la posibilidad de utilizar la experiencia de cuidado como formación utilizable para la obtención de la cualificación profesional de trabajador sociosanitario.

De hecho, existe el riesgo de que se produzca una verdadera marginación profesional de aquellos trabajadores, en su mayoría mujeres, que, tras haberse dedicado, incluso a una edad temprana, a actividades de cuidados no remuneradas en el contexto familiar, se vean incapaces de reincorporarse al mercado laboral con un perfil que respete sus estudios y su experiencia previa, y se vean de algún modo obligados a permanecer confinados en el sector de los cuidados.

El mismo razonamiento se puede poner en marcha para la figura tan especial del estudiante cuidador familiar, que puede necesitar un fuerte apoyo del Estado para llegar a la edad adulta formado y capaz de acceder con provecho al mercado laboral y que, en cambio, sólo es tenido en cuenta por el decreto a través del reconocimiento de la experiencia adquirida.

6. Conclusiones: finalidad del legislador y funcionalización de las tareas del derecho a la asistencia

Como se ha expuesto en los párrafos precedentes, el legislador ha otorgado a los trabajadores con cargas familiares la posibilidad de acceder a facilidades y prestaciones con el fin de fomentar la natalidad, la participación de la mujer en el mercado de trabajo y la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y, en consecuencia, el ejercicio del derecho subjetivo se vincula a la atención de intereses familiares funcionalmente conectados con estos objetivos. Aunque estos derechos muestren una naturaleza

potestativa⁵⁶ y puedan ser ejercidos sin que el empleador pueda oponerse a ellos, no es posible excluir la verificación de la forma en que se ejercen en el momento funcional, incluso mediante el uso de controles probatorios permitidos por la ley, con el fin de calificar la conducta del empleado en el contexto de la relación de negociación y de asistencia⁵⁷.

El derecho a excedencia o permiso, por tanto, se concede al trabajador cargado con deberes de cuidado con el fin primordial de cumplir una función, cuyo cumplimiento se convierte en sí mismo en criterio de legitimidad de su ejercicio; el incumplimiento de la función de cuidado frustraría, por tanto, también la finalidad incentivadora que subyace a la intervención del legislador, constituyendo un abuso del derecho. Lo que aquí se afirma debe, sin embargo, conciliarse con la posibilidad de que el cuidador realice actividades adicionales respecto de las de cuidado; en efecto, no podría contraerse su derecho a dedicar tiempo a las necesidades de la vida personal y a la recuperación de las energías psicofísicas, siempre que se salvaguarden en su conjunto las características de la intervención asistencial, que “debe ser permanente, continuada e integral en la esfera individual y en el ámbito de relaciones de la persona con discapacidad”⁵⁸.

En conclusión, puede ser útil subrayar que el hecho de remontar la legitimidad del ejercicio del derecho al juicio sobre el respeto de su función, los hace particularmente aptos para perseguir los ambiciosos objetivos fijados por el legislador con el fin último de estabilizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, favoreciendo la participación activa en el mundo del trabajo de quienes, cargados con las tareas de cuidado, podrían fácilmente permanecer al margen. Sin embargo, la atención prestada a estas cuestiones parece todavía escasa y no plenamente consciente de los problemas relacionados principalmente con la necesidad de garantizar la eficacia de las protecciones, incentivando en mayor medida la utilización de los distintos instrumentos que afectan al reparto de las tareas de cuidado y a la conciliación de la vida profesional y familiar, estimulando un cambio cultural indispensable para superar las divergencias que caracterizan de hecho la vida profesional de hombres y mujeres.

Por otra parte, las intervenciones más recientes del legislador no parecen orientadas a garantizar un mayor apoyo a los cuidadores familiares, y parecen ignorar a un amplio segmento de sujetos, los ancianos y las personas mayores autosuficientes, para los que, hasta la fecha, no se prevé ninguna protección en términos de asistencia. No se puede ignorar, de hecho, que existe un amplio segmento de la población anciana que, si bien no entra en el ámbito de aplicación de la Ley n° 104 de 1992, está a punto de entrar en una edad caracterizada por una condición particularmente frágil, a la que habrá que vincular nuevos servicios. Prestaciones que, si no pueden garantizarse a

⁵⁶ Sobre el carácter potestativo del permiso parental, véase CALAFÀ, L.: “Congedo parentale e cura del minore. Limiti funzionali al diritto potestativo del padre”, *Riv. it. dir. lav.*, 2009, p. 277 e ID., *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, 2004.

⁵⁷ Cass., 11 de enero de 2018, n° 509, en *Lav. Giur.*, 2018, 814.

⁵⁸ Cass. 5 de diciembre de 2017, n° 29062, en *Dir. e Pratica Lav.*, 2018, 21, 1335.

través del sistema de asistencia, ya sometido a una gran presión, tendrán que gestionarse en el ámbito familiar; con una carga creciente de cuidados para las nuevas generaciones.

7. Bibliografía

- BELLOMO, S.: “Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all’occupabilità”, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023.
- BORELLI, S.: “Famiglie e lavori. Le misure a sostegno del reddito come strumento di soddisfazione dei bisogni di riconciliazione”, in *Lav. Dir.*, 2009.
- BOZZAO, P.: “L’intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità”, in *Lav. Dir.*, 2023.
- BOZZAO, P.: “Il welfare dei figli, tra family act e (attuazione della) direttiva UE 2019/1158”, in *Riv. Giur. Lav.*, 2022.
- BOZZAO, P.: *Anzianità, lavori e diritti*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- BOZZAO, P.: “La protezione sociale della famiglia”, *Lav. Dir.*, 2001.
- CALAFÀ, L.: “Congedo parentale e cura del minore. Limiti funzionali al diritto potestativo del padre”, *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009.
- CALAFÀ, L.: *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, 2004.
- CALAFÀ, L.: “La prestazione di lavoro tra assenze e (dis)equilibri familiari”, in *Dir. Lav.*, 2001.
- CINELLI, M.: *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2022.
- CORTI M. y SARTORI, A.: “La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova Cig, l’avvio di Gol e il lancio del Piano nuove competenze”, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2022.
- ESPOSITO, M.: *El Sistema de políticas de empleo a nivel nacional: legislación y mercado de trabajo. Modificaciones legislativas e impacto en el empleo de los jóvenes en Italia*, in questo volume.
- FAIOLI, M.: “Proposte su un welfare privato per la famiglia. Indagine sulle dinamiche europee e italiane, in *Conciliare vita e lavoro: verso un welfare plurale*”, *Working Papers*, FAIOLI, M. E REBUZZINI, L. (Eds.), Fondazione Giacomo Brodolini, 2016.
- FAIOLI, M., LUCCISANO M., CAPPELLAZZO N. y SMILARI A.: *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in federalismi.it, 2023.
- FERLUGA, L.: “Il congedo straordinario per i familiari di portatori di handicap”, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2008.
- SCHIAVETTI, F.: “La parità di genere nei luoghi di lavoro, tra work-life balance e nuove tecnologie”, in [Federalismi.it](https://federalismi.it), 2023.

TREU, T.: “Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale”, in *WP C.S.D.L.E.*
“*Massimo D’Antona*”. *IT*, núm. 374, 2018.

CAPÍTULO 13. JÓVENES: BECAS Y EL MAL LLAMADO “ESTATUTO DEL BECARIO”; PRÁCTICAS Y ESTUDIANTES EN PRÁCTICAS

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Miembro del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

 <https://orcid.org/0000-0002-1248-6015>

“... el que tiene que obedecer no puede obrar justa ni arbitrariamente. Ambas cosas puede hacerlas sólo aquel que tiene que mandar, es decir el que tienen el poder y la misión de crear el orden -el orden estatal: el legislador y el juez; el de la casa: el padre: el de la escuela: el maestro; en una palabra, todo superior en relación con su subordinado”

Von Hiering, R¹

Sumario: 1. Un debate abierto: las idas y venidas del mal denominado “Estatuto del Becario”; 1.1. Antecedentes: proceso de formación y evolución; 1.2. Los distintos borradores del estatuto del becario; 2. Avances en materia de Seguridad Social tras las modificaciones de 2023; 3. Otra vuelta de tuerca en materia de Seguridad Social: lagunas, novedades legislativas y aclaraciones; 3.1. La Disposición Adicional 52 de la LGSS a debate: ámbito de aplicación. Sujetos incluidos y excluidos; 3.2. La acción protectora de Seguridad Social: sujetos protegidos; 3.3. Cambios en torno a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social; 4. Bibliografía.

¹ VON HIERING, R.: *El fin en el derecho*, estudio preliminar “El pensamiento jurídico de Ihering y la dimensión funcional del Derecho” a cargo del profesor José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares, 2011, p. 177.

1. Un debate abierto: las idas y venidas del mal denominado “Estatuto del Becario”

El Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios se encarga de regular las prácticas que realizan los estudiantes durante su proceso de formación. Esta normativa, al momento de su entrada en vigor, fue muy alabada debido a que permitía a los alumnos tener una primera experiencia laboral y mejorar así su empleabilidad para su futura inserción en el mercado de trabajo. Empero a lo anterior, el Real Decreto 592/2014 ha comportado una escasa regulación lo que ha provocado importantes abusos en la utilización de las prácticas por parte de las empresas, pues acudían a las mismas contrataban a los becarios para sustituir a verdaderos trabajadores y ahorrarse así importantes costes empresariales²: en otros términos, a “usos espurios” de las mercantiles³. Lo cierto es que a pesar de que la normativa permite que los estudiantes adquieran de competencias y destrezas para el desempeño profesional⁴, al mismo tiempo asegura una mínima y precaria asistencia social para el alumno en prácticas⁵. Al término, esta situación acaba prolongando la incertidumbre e inestabilidad entre los jóvenes, en un mercado de trabajo que, ya de por sí, resulta bastante inaccesible para ellos.

A fin de evitar toda esta situación de abuso, fraude, precariedad laboral generalizada y desnaturalización de la figura del becario, el Gobierno aprueba en el año 2022 el nuevo Estatuto del Becario.

1.1. Antecedentes: proceso de formación y evolución

El cuento de “nunca acabar” de los becarios comienza con el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Esta normativa estuvo vigente hasta el 28 de junio de 2013, fecha en la que el Tribunal Supremo por sentencia de fecha 21 de mayo de 2013, declaró la nulidad de la normativa y todo ello con motivo de un defecto administrativo en su tramitación reglamentaria al no haberse sometido a informe preceptivo ante el Consejo de Estado, la incorporación de la disposición adicional primera de la

² MORENO GENÉ, J.: *Las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Aspectos jurídico-laborales y de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 11.

³ CRUZ VILLALÓN, J.: “Empleo juvenil y crisis económica”, en *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo* (Ejemplar dedicado a: Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica. Estudios en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré), Valladolid, núm. 15, 2014, p. 612.

⁴ LÓPEZ INSUA, B. M.: “La complejidad jurídica de las relaciones au pair en los países de nuestro entorno: ¿abuso u oportunidad? en tiempos de crisis”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018, p. 604.

⁵ ORTEGA LOZANO, P. G.: “Propuesta para una adecuada y justa protección social de los becarios”, en VV. AA., ILLUESCA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs.) y GUTIÉRREZ DE LA PEÑA, S. y LÓPEZ INSUA, B. M. (Coords.), *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESSS. Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2022.

norma. Esta Disposición regulaba (con una extraña fórmula⁶) la exclusión del ámbito de la Seguridad Social, específicamente, la obligación de afiliación y cotización a los estudiantes universitarios o becarios que realizasen prácticas externas. Esto suponía una excepción a la normativa general y que se había introducido por vía de reglamento. Excepción a la integración como asimilados a trabajadores por cuenta ajena, de las personas que participasen en programas de formación retribuidos, inclusión que sí contemplaba el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, aprobado y publicado pocos días antes que el controvertido Real Decreto 1707/2011.

Por su parte, el Tribunal Supremo a fecha de 21 de mayo de 2013 y tras la Resolución de 19 de agosto de 2013 de la Tesorería General de la Seguridad Social incluyó a los estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que cumplan con los requisitos y las condiciones exigidas en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre. De este modo, quedan incluidos así dentro del ámbito de aplicación de esta norma los programas de formación que cumplan los siguientes requisitos⁷: a) los programas de formación han de estar financiados por entidades u organismos públicos o privados; b) deben estar vinculados a estudios universitarios o de formación profesional; c) los programas no pueden tener un carácter exclusivamente lectivo sino que deben incluir la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades; d) los programas deben conllevar una contraprestación económica para los afectados, cualquiera que sea el concepto o la forma en que se perciba; y, finalmente, e) los programas no deben dar lugar a una relación laboral que determine su alta en el respectivo régimen de la Seguridad Social.

Aparte de los ciclos de Formación Profesional de FP y los certificados de profesionales, para los jóvenes se prevén las prácticas no laborales en empresas y las prácticas académicas externas, curriculares y extracurriculares. Por otro lado, los becarios también se prevén los contratos en prácticas cuando tengan una titulación previa, lo que implica la existencia de una relación laboral.

Con el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, las prácticas externas de los estudiantes universitarios se formalizan a través de los distintos convenios de prácticas y siguiendo dos modalidades bien diferenciadas: de un lado, las prácticas curriculares que son obligatorias y que, a su vez, están integradas en el Plan de Estudios y, de otro, las prácticas extracurriculares, que son voluntarias. Éstas últimas no forman parte del correspondiente Plan de Estudios, aunque tenga la misma finalidad que las prácticas curriculares.

Con la publicación del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, la Disposición Adicional quinta dio un paso adelante al disponer

⁶ SEMPERE NAVARRO, A. V.: "La seguridad social de los becarios tras la anulación del RD 1707/2012", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5 (septiembre 2013), 2013, p. 117.

⁷ MORENO GENÉ, J.: *Las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Aspectos jurídico-laborales y de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 125 y 126.

que quedaban incluidos dentro del Régimen General de la Seguridad Social los sujetos que realicen prácticas no remuneradas. Se trataba ésta de una medida que trató de avanzar en pro a una protección de este colectivo, al asimilarlos a trabajadores por cuenta ajena.

Posteriormente, con fecha de 30 de diciembre de 2021, se publicó en EL BOE la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo). Respecto a los becarios se indica en la Disposición Adicional segunda lo siguiente: “el Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta norma, convocará a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para, en el ámbito del diálogo social, abordar el Estatuto del Becario que tendrá por objeto la formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las prácticas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales”.

Con esta medida se dejaba ya entrever la intención del Gobierno de buscar la laboralización y dignificación de los becarios. En esta línea se encuentra también la reforma laboral de finales de 2021, con la cual se modifican los contratos temporales y de prácticas que tanto se emplean con los más jóvenes. Al igual que hizo la reforma laboral, el aterrizaje e implantación que se pretende hacer con el nuevo Estatuto del becario es suave, en tanto que otorga a las empresas de un periodo de adaptación que fija en tres años, esto es, hasta 2025.

1.2. Los distintos borradores del estatuto del becario

El Estatuto del Becario está siguiendo una senda tortuosa que podría conducir a un fin inacabado e incompleto y es que, la falta de acuerdo entre los sindicatos, la patronal y el Ministerio de Trabajo es bastante patente, siendo el punto más conflictivo el tema de las prácticas extracurriculares.

Haciendo un breve repaso podemos vislumbrar hasta tres etapas que describen las idas y venidas del famoso e inacabado Estatuto del Becario. La primera fase comienza tras la aprobación del Real Decreto-Ley 32/2021 de medidas urgentes para la reforma laboral, por la que se incluye el estudio de la situación de los becarios y, por tanto, la elaboración de un Estatuto protector para este colectivo tan vulnerable. A través de la Segunda de las Disposiciones Adicionales se estableció, en concreto, la obligación de que el Gobierno convocara a las organizaciones sindicales y empresariales en un plazo de seis meses, contando desde la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, para iniciar los trámites de elaboración del mencionado Estatuto.

A principios del mes de mayo de 2022, el Ministerio de Trabajo propuso un primer borrador de Estatuto del Becario en donde se incluían novedades tales como: el derecho a las vacaciones de los becarios, el derecho a una remuneración mínima y un límite en el número de becas dependiendo del tamaño de la empresa. Pese a las buenas intenciones del Gobierno, este primer borrador no convenció ni a los sindicatos,

ni a la patronal. Por lo que, ante la falta de consenso se propuso en el mes de junio de 2022 un segundo borrador.

Las negociaciones con este segundo borrador avanzaban rápidamente y se pensaba que, finalmente, saldría el Estatuto del Becario adelante. Sin embargo, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) se opuso rotundamente, sobre todo, en la parte concerniente a la eliminación de las prácticas extracurriculares, por lo que, al igual que ocurrió con su precedente, durante el mes de octubre de 2022, quedó rechazado este segundo borrador.

Resulta determinante en este segundo borrador la delimitación del concepto de "becario". Y es que, hasta ahora, identificamos la relación del becario como "laboral" cuando se cumplan las características exigidas por el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, esto es, las referidas a la voluntariedad, ajenidad, dependencia, subordinación y remuneración. En estos casos la relación será la propia de un trabajador asalariado cuya relación laboral dará lugar a la obligación de cotizar por el régimen de Seguridad Social que le corresponda. En caso de no situarnos ante un contrato de trabajo con sus correspondientes efectos jurídicos (habiendo ya excluido la existencia de fraude laboral), hemos de situarnos en el régimen jurídico de Seguridad Social de los participantes en un programa de formación retribuido como sujetos asimilados.

Las fronteras, en estos casos, no siempre han estado claras. En efecto, de acuerdo con una reiteradísima doctrina jurisprudencial: *"la naturaleza jurídica de un ente contractual viene determinada por el conjunto de derechos y obligaciones que se pactan y las que realmente se ejercitan"*⁸. Por todo ello, en el caso de las actividades realizadas bajo la cobertura de una beca o práctica externa universitaria habrá que examinar el contenido concreto de la relación mantenida entre empresa y el estudiante para comprobar si efectivamente tales actividades responden a la finalidad formativa propia de toda beca o práctica, tal y como indica el artículo 1 del RD 1497/1981, de 19 de junio, sobre Programas de Cooperación Educativa, en el que se dispone que la finalidad de tales programas es la de reforzar la formación de los alumnos universitarios en las áreas operativas de las empresas para conseguir profesionales con una visión real de los problemas y sus interrelaciones, preparando su incorporación futura al trabajo, o en el artículo 2 del Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, cuyo objetivo es permitir a los alumnos aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en la formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento; o, si por el contrario, encubren una auténtica relación laboral en las que están presentes las notas de ajenidad y dependencia del artículo 1.1 del ET, precepto que, en definitiva, se encarga de regular las actividades de servicios,

⁸ STS 20 de septiembre de 1995 [Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1463/1994], STS 15 de junio de 1998 [Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 2220/1997], STS 20 de julio de 1999 [Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 4040/1998] o STS 29 de diciembre de 1999 [Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1093/1999].

de contenido económico, dirigida por otras personas (empleadores o empresarios) que utilizan esa actividad para obtener unos resultados a cambio de una retribución⁹.

Llama poderosamente, en este punto, la sentencia de 14 de marzo de 2023 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (número de resolución 234/2023 y número de recurso 989/2021) en donde nuevamente se pone el punto de mira en si la actividad desarrollada por el becario está o no dirigida a su formación. Afirma el Tribunal Superior de Justicia que, si el becario realiza tareas en las mismas condiciones y con las mismas características que los demás trabajadores, sin que la empresa haya probado una actividad real de enseñanza y docencia, estaremos entonces ante una verdadera actividad por cuenta ajena regulada por el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores.

Una de las cuestiones que más le lleva al TSJ de Murcia a condenar a la empresa es el alto número de becarios que emplea como trabajadores por cuenta ajena, en todos sus departamentos, lo que evidencia claramente un abuso en la contratación. En efectos, disponía de 31 becarios frente a los 27 trabajadores por cuenta ajena que estaban contratados en la empresa. Por otro lado, estos becarios disponían (al igual que los trabajadores por cuenta ajena) de un correo corporativo, un horario fijo, la posibilidad de recuperar las ausencias no justificadas al trabajo, no rotaban por departamentos para obtener una formación más completa y pueden disfrutar de vacaciones equivalentes a las de los demás trabajadores. Incluso, en algunos departamentos las funciones son desempeñadas única y exclusivamente por becarios. Por estas y otras razones que fundamenta el Tribunal Superior de Justicia de Murcia¹⁰, cabe afirmar que la beca es un simple ropaje para disfrazar una relación laboral entre los becarios y la empresa¹¹.

⁹ ORTEGA LOZANO, P.G: "Propuesta para una adecuada y justa protección social de los becarios", en VV. AA., ILLUESCA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dirs) y GUTIÉRREZ DE LA PEÑA, S. y LÓPEZ INSUA, B.M (Coords)., *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESSS. Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2022.

¹⁰ La asignación de funciones es la misma que a los trabajadores por cuenta ajena, y ello aunque la actividad de la empresa demandada, - desarrollo y realización de software, hardware y tareas de investigación para empresas e instituciones nacionales e internacionales, importación y exportación de equipos de electrónica y consultoría técnica de investigación-, precisa de personal con un elevado nivel de estudios y conocimientos específicos en la materia para el desarrollo de los proyectos que aunque los becarios poseen, el contrato adecuado debería haber sido el de prácticas y no de becario. Y aún hay más y es que en relación con los doctorados, se aprecia un incorrecto encuadramiento, siendo dados de alta como asimilados a trabajadores por cuenta ajena, lo que suponía la obtención de ventajas en las cotizaciones para la empresa. Para la Sala, en el caso, la empresa ha obviado por completo que la finalidad que se debe obtener con la beca es la formativa, y no la de cubrir necesidades de mano de obra; ha olvidado también dar formación, porque para ello debería haber habido rotación por los diferentes departamentos para obtener una formación integral; pero lo más relevante es que las funciones de un becario no se pueden corresponder con las de un puesto de trabajo concreto, ni pueden confundirse en su labor con las de los demás trabajadores, y un becario no puede tener autonomía en su actividad, y en este caso sí la tiene.

¹¹ Véanse las sentencias del Tribunal de Supremo de 13 de junio de 1988, 7 de julio de 1998, rcud. 2573/1997, 4 de abril de 2006, rcud. 856/2005), adoleciendo la relación laboral común de ese carácter formativo (STS de 22 de noviembre de 2005, rcud. 4752/2004) y de 1 de junio de 2022.

Hasta ahora, las prácticas curriculares y extracurriculares no podían reunir los rasgos propios del contrato de trabajo, pues no quedaba reconocida la existencia de una relación laboral. En otras palabras, no estaremos ante una relación laboral siempre que el desarrollo de la beca o prácticas remuneradas se corresponda con la finalidad que le es propia, de proveer a quienes solamente tienen conocimientos teóricos de formación de carácter práctico adecuados a los estudios cursados; y si esa formación no existe o tiene carácter accesorio y lo que se produce en realidad es un aprovechamiento por la empresa de la fuerza de trabajo del estudiante, prevaleciendo su beneficio sobre el provecho de éste, en estos casos, faltará el presupuesto que habilita la realización de las prácticas y concurrirá, por el contrario, el que caracteriza al contrato de trabajo. Las becas y las prácticas sólo pueden considerarse como posible vínculo laboral cuando hay trabajo entendido como actividad personal con valor productivo por parte del becario y de la que se beneficia la organización productiva ofertando ese resultado al mercado¹².

Con el segundo borrador del Estatuto del Becario la situación se modificaba, en tanto que, describe al becario como una persona que, a través de un convenio de prácticas, desarrolla tareas formativas incluidas en programas oficialmente reconocidos en centro de Formación Profesional o en la Universidad. Aparte, uno de los aspectos más novedosos es que se eliminan las prácticas extracurriculares (Disposición Transitoria segunda del nuevo Estatuto del Becario). Y es que, según preacuerdo alcanzado, dichas prácticas acabarían en el plazo de un año en las titulaciones que contasen con prácticas curriculares, mientras que se concedería tres años a los que no tuviesen prácticas incluidas en su currículo educativo. De este modo, el nuevo Estatuto del Becario trata de delimitar las prácticas de estudiantes que cumplan con estos requisitos, siempre que éstas se realicen dentro del marco del convenio de prácticas de la Universidad o de un centro de Formación Profesional (artículo 1.1). No obstante, la relación tornará o se entenderá como "laboral" cuando se cumplan con dos requisitos: a) que la actividad desarrollada sustituya las funciones de una persona trabajadora por cuenta ajena de la empresa y b) la formación práctica desempeñada no se corresponda con los supuestos a los que hace referencia el apartado 1.1 del nuevo Estatuto del Becario.

Por todo ello, el elemento clave será aquí la realización de una actividad de práctica de los estudios, en compaginación o relación directa con una formación y docencia específica de manera que la prestación que se constate no sea de enriquecimiento del empresario, por traslación de la prestación llevada a cabo por el estudiante¹³. Únicamente, podrá el becario recibir un apoyo económico para costear los gastos de desplazamiento, alojamiento o manutención, en caso de que la beca se prevea como "no remunerada". Por todo ello, la clave que definirá la relación como laboral o extralaboral será la "prestación de servicios" o "el desempeño de una

¹² GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "Las becas: ¿formación, inserción, prácticas profesionales, trabajo asalariado?", en VV. AA.: *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en Homenaje al Prof. José Cabrera Bazán*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 124.

¹³ A este respecto, indica claramente el apartado 4 del artículo 1 lo siguiente: "4. No podrá exigirse ni aceptarse el abono de cuantía o contraprestación alguna por parte de las personas estudiantes para el acceso a la formación práctica en el ámbito de la empresa".

actividad puramente formativa”. A fin de evitar abusos y trabajo sumergido, el artículo 2 del nuevo Estatuto del Becario de 2023 impone la obligación de que se firme por la empresa u organismos equiparados “... un acuerdo o convenio de cooperación con el correspondiente centro formativo autorizado para impartir las ofertas de formación de las que dichas prácticas forman parte”. Al igual que sucedía con anterioridad, la actividad formativa habrá de desarrollarse en el centro de trabajo, pero con “... la dirección y supervisión de una persona tutora designada por la empresa o por el organismo equiparado y en coordinación con la persona tutora designada por el centro de formación.

Dicho plan de formación individual incorporará un itinerario formativo preciso que desarrolle un plan de formación práctica en el ámbito de la empresa para cada estudiante y que deberá prever la duración de la formación, así como el tiempo diario y horarios para su realización, que deberán respetar los límites fijados en materia de jornada y descansos en la normativa laboral.

Asimismo, este plan podrá prever el desarrollo de formación práctica en modalidad no presencial en los supuestos en los que la actividad profesional a la que se refiere la formación lo permita, sin que dicha modalidad pueda superar el 50 % de la duración total prevista, salvo que la normativa vigente así lo permita y esté expresamente prevista dicha posibilidad en el título o estudios correspondientes”. Llama poderosamente la atención la limitación que, con el número de estudiantes (máximo 5 estudiantes en formación o 3 en empresas de menos de 30 trabajadores), introduce el nuevo Estatuto del Becario de 2022 pues, claramente, se trata de evitar que se repitan las situaciones abusivas que hasta ahora se daban con asiduidad.

Uno de los aspectos más destacados de la reforma es la equiparación en derechos de los becarios respecto de los trabajadores de la empresa (artículo 3 del nuevo Estatuto del Becario de 2022). Se trata ésta de una reivindicación histórica que mejora considerablemente la situación de este colectivo, al tiempo que ofrece garantías para proteger sus derechos básicos. A partir de ahora, los becarios que firmen un convenio entre la empresa y el centro de formación pasarán a adquirir los mismos derechos que los trabajadores de la empresa, a saber: vacaciones, descansos, horarios, jornada, trabajo a turnos... etcétera. El nuevo artículo 3 enumera cuáles serán estos derechos, a saber:

- a) “A la información completa sobre el contenido y las condiciones de desarrollo de la formación, antes del inicio del periodo formativo en la empresa.
- b) A la compensación de gastos, por parte de la empresa o entidad en la que se desarrollen las actividades formativas, en los términos previstos en el correspondiente convenio o acuerdo de cooperación, por una cuantía mínima suficiente para compensar todos aquellos en los que la persona en formación práctica en la empresa incurra como consecuencia de esta, tales como gastos de desplazamiento, alojamiento o manutención.

La empresa no estará obligada a abonar dichos gastos si existen otras becas o ayudas que los cubran. Asimismo, esta compensación se entenderá resarcida por la puesta a disposición de la persona en formación práctica de todos los servicios necesarios o, en el supuesto de una formación práctica de carácter remunerado, cuando la cuantía de dicha remuneración sea suficiente para su cobertura total.

- c) A que el tiempo de desarrollo de la formación práctica en el ámbito de la empresa respete los límites y descansos, incluidos días festivos y vacaciones, fijados en las normas legales y convenios colectivos que resulten aplicables a las personas trabajadoras que prestan servicios en la empresa.

No obstante, las actividades formativas no podrán desarrollarse en horario nocturno ni a turnos, salvo que excepcionalmente los aprendizajes previstos en el plan formativo no puedan desarrollarse en otros periodos, debido a la naturaleza de la actividad; tampoco podrá realizarse la actividad formativa una vez alcanzado el tiempo de formación práctica previsto para el día, semana o mes correspondiente en el plan de formación.

- d) El desarrollo de la formación práctica en la empresa deberá garantizar su compatibilidad con el resto de la actividad formativa en el centro de formación, así como, en su caso, siempre que la disponibilidad de la empresa lo permita, con la actividad laboral, sin perjuicio, en este último caso, de las previsiones del art. 23 del Estatuto de los Trabajadores.

Asimismo, las personas que desarrollen actividad formativa tendrán derecho a ausentarse para la asistencia a personal facultativo o diplomado sanitario, y a la interrupción temporal del periodo de prácticas por enfermedad o accidente de esta que imposibiliten el desarrollo de la formación práctica, por atención a responsabilidades de cuidado de la persona en formación práctica por las causas consignadas en el convenio de colaboración, por acuerdo entre la persona en formación práctica, la empresa y el centro formativo.

- e) A todos los servicios con los que cuenten las personas trabajadoras en el centro de trabajo, tales como restauración, zona de descanso, aparcamiento u otros, en las mismas condiciones que aquellas, en la medida en que la organización e infraestructuras de la empresa u organismo equiparado lo permitan.
- f) A una adecuada tutorización en el desarrollo de su actividad formativa práctica en la empresa. A tal fin, las personas que sean designadas por la empresa para el desarrollo de las tareas de tutorización se harán cargo de la coordinación con la persona tutora del centro formativo, del seguimiento del itinerario formativo y de la emisión de un informe final de evaluación,

y deberán disponer del tiempo necesario para desarrollar las labores de tutoría dentro de su jornada de trabajo habitual.

Asimismo, cada persona tutora podrá tener como máximo, de modo simultáneo, a cinco personas en formación práctica, que serán tres, en el caso de empresas de menos de treinta personas de plantilla. En ningún caso el número de personas en formación práctica podrá superar el veinte por ciento de la plantilla total de la empresa. No obstante, cualquier empresa podrá concertar formación práctica con dos personas, con independencia del número de personas de plantilla.

- g) A una protección adecuada de su salud, a través de la adopción de todas las medidas necesarias para la prevención de los riesgos a los que puedan estar expuestas por la actividad formativa desarrollada, que incluirán, como mínimo, a una información y formación previa y suficiente acerca de dichos riesgos y las medidas preventivas a adoptar, la dotación de los correspondientes equipos de protección individual, así como aquellas necesarias para garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras con cuya actividad laboral pudiera resultar concurrente la actividad formativa.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas en formación no podrán desarrollar las actividades incluidas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, o aquellas otras calificadas como peligrosas por la ley o los convenios colectivos, salvo en aquellos supuestos en los que resulte imprescindible para el desarrollo suficiente de la formación práctica, de conformidad con lo previsto en el itinerario formativo contenido en el plan formativo individual, en cuyo caso la empresa garantizará la vigilancia de la salud de las personas en formación práctica en los términos recogidos en el artículo 22.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

- h) A la protección frente a la violencia y acoso, incluida la violencia y el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, identidad y expresión de género, así como orientación sexual. En este ámbito, en todo caso resultará de aplicación íntegra de las medidas previstas en el ámbito de la empresa en cumplimiento del artículo 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- i) A la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión”.

Otra de las novedades que se establece, en el segundo borrador del Estatuto del Becario, es la relativa a la “derechos de información a los representantes legales de los trabajadores” (artículo 4). A fin de controlar y garantizar el cumplimiento del sistema de derechos que establece el nuevo Estatuto del Becario, se ha previsto que -en todo momento- los representantes de los trabajadores tengan acceso: 1) el contenido de los acuerdos y convenios suscritos, 2) los datos relativos al número de becarios por empresa, 3) el al contenido acerca de la duración, horario, cuantía por la compensación de gastos, remuneración económica e identidad de las personas tutoras.

Finalmente, se prevén una serie de incentivos/subvenciones y mejoras en materias de Seguridad Social. Así, en materia de incentivos, el nuevo Estatuto del becario indica en su artículo 6 que cuando la empresa contrate a trabajadores que hayan participado previamente como becarios -durante los seis meses posteriores a la finalización del programa de prácticas no laborales- podrá beneficiarse la empresa de una serie de incentivos (artículo 6). Por otra parte, las empresas que participen en estos programas y actividades formativas podrán recibir subvenciones y/o compensaciones, en la cuantía y condiciones que se establezcan legalmente (Disposición adicional primera). De igual modo, cuando la actividad formativa se desarrolle en el sector público, la compensación por los gastos generados se determinará por el ámbito correspondiente y, en su defecto, se aplicará lo dispuesto por el artículo 3 b) del Estatuto del becario (Disposición adicional cuarta).

En materia de Seguridad Social se acuerda el alta inmediata del becario en el sistema de Seguridad Social (en el Régimen General de la Seguridad Social)¹⁴, lo cual le beneficiará en un futuro de cara al acceso a una pensión de jubilación pues el tiempo de beca computará para la pensión.

A mediados del mes de enero de 2023, el Ministerio de Trabajo y Economía Social elaboró un tercer borrador del Estatuto del Becario. En esta ocasión y alejándose de lo previamente acordado con los sindicatos, este tercer borrador recoge en la Disposición Transitoria segunda (intitulada “Período transitorio de adaptación a esta norma de las prácticas en el ámbito de los estudios universitarios”) lo siguiente: “1. Las prácticas extracurriculares podrán aplicarse durante un periodo de tres años desde la entrada en vigor de la presente norma, siempre que cumplan todos los requisitos establecidos en esta y sólo hasta un máximo de 36 créditos por curso académico.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, antes de la finalización del periodo transitorio indicado, el Ministerio de Universidades efectuará una evaluación con el objeto de determinar el cumplimiento de lo previsto en esta disposición, que deberá ser trasladada a la Comisión de Seguimiento de la Formación Práctica en el ámbito de la empresa regulada en la disposición adicional segunda, para su conocimiento y análisis”.

¹⁴ Indica el artículo 5. “Derechos en materia de Seguridad Social” que: La integración en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas en formación práctica en el ámbito de la empresa se efectuará de acuerdo con lo que se disponga en la normativa específica”.

Para los sindicatos esta nueva inclusión supone un retroceso importante que pone en duda la lucha contra la explotación de los becarios, principalmente porque no se ponen límites, lo que supone que la situación se prorrogue. Por su parte, la patronal está conforme con esta nueva inclusión.

Por otra parte, en este tercer borrador del Estatuto del Becario introduce otras mejoras importantes, a saber: a) entre los derechos que les corresponden a las personas que desarrollen una actividad formativa se encuentra el derecho a "...la vigilancia de la salud... en los términos recogidos en el artículo 22.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales" (véase el artículo 3 letra g) del tercer borrador del Estatuto del Becario), b) la integración en el Régimen General de las personas en formación práctica de la empresa, de acuerdo con la normativa específica que se cree al efecto (artículo 5 del tercer borrador del Estatuto del Becario) y c) dentro de la formación práctica se excluye que, en el marco de programas de apoyo a la internacionalización que sean promovidos por entidades públicas y sujetos a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que se desarrollen en todo o en parte en el extranjero, se desarrollen actividades propias de una relación laboral (ver Disposición adicional cuarta del tercer borrador del Estatuto del Becario).

Tras este tercer borrador, el Gobierno de coalición ha vuelto a reelaborar la propuesta para la aprobación de un Estatuto del Becario. Y, en posteriores reuniones mantenidas, la última durante el mes de marzo de 2023 (el cuarto borrador), se ha debatido intensamente acerca del mantenimiento de las prácticas extracurriculares. Ciertamente, el Gobierno se encuentra en dos aguas, ya que no quiere publicar una normativa tan relevante como ésta sin llegar a un acuerdo con los sindicatos y la patronal. En este sentido, entre las últimas propuestas se encuentra de la que los alumnos en prácticas puedan realizar 480 horas de beca en un año, sean curriculares o extracurriculares. En otras palabras, pretende que estas prácticas se realicen, de manera concentrada, en unas 40 horas a la semana durante un trimestre o, en su caso, en 20 horas semanales a lo largo de un semestre. De este modo, se aspira a que estas prácticas ocupen el 15 % del tiempo en el total de asignaturas. Asimismo, la cartera ministerial propuso (como garantía) que el Ministerio de Universidades realice cada dos años un examen que permita comprobar si realmente estas prácticas han sido o no provechosas para el estudiante.

Para la patronal, el requisito de mantenimiento de las prácticas extracurriculares es la condición indispensable para la aprobación del mentado Estatuto del Becario. Por el contrario, los sindicatos abogan para eliminar estas prácticas extracurriculares, blindándolas así para evitar la figura del "falso becario". Y es que se teme que, al igual que ha ocurrido hasta ahora, las prácticas de empresas se conviertan en laborales cualitativas y cuantitativas para los becarios que no permitan diferenciar a los trabajadores contratados por las empresas de los alumnos en formación. Lo que, al término, trasladaría nuevamente el debate al terreno judicial y ante la falta de una norma fuerte y garantista para los becarios.

Otras de las modificaciones que recoge este cuarto borrador se refieren a la reducción en la ratio de alumnos por tutor, de forma que, como máximo, haya cinco estudiantes en prácticas a cargo de un tutor. Y, por otro lado, el número de becarios no podrá nunca superar el 20 % de la plantilla total del centro de trabajo. Ahora bien, cuando medie acuerdo entre la empresa y el centro docente, podrán modificarse (aumentarse o disminuirse) esa ratio, lo que abre las puertas a camuflar nuevos abusos para los alumnos en formación. De igual modo, el Ministerio de Trabajo ha propuesto el hecho de que las empresas sufraguen los gastos de transporte, manutención y/o alojamiento de los becarios cuando éstos realicen sus prácticas fuera de su residencia habitual.

Durante el mes de mayo de 2023 se presentó el quinto borrador del Estatuto del Becario en donde, nuevamente, el tema central fueron las prácticas no curriculares. Entre los cambios más significativos estaba el de aplicar las prácticas extracurriculares durante un periodo de tres años desde la entrada en vigor de la norma “siempre que cumplan los requisitos establecidos” y “sólo hasta un máximo de 36 créditos por curso académico”. Lo que, como norma general, se traduce en un máximo de 900 horas. En este quinto borrador, el Gobierno hace hincapié en la necesidad de diferenciar entre las formaciones que ofrecen solo prácticas extracurriculares y las que ofrecen las dos, también las curriculares asociadas al plan de estudio del grado universitario o de formación profesional. Para ello, se establece el plazo para eliminar las prácticas voluntarias de tres años si son las únicas que se ofertan y de un solo año si la oferta incluye además a las curriculares. Conviene precisar que, justo en este punto, el Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, introdujo modificaciones importantes en materia de Seguridad Social.

Actualmente, las negociaciones entre la patronal, los sindicatos y el Gobierno se encuentran bloqueadas, a lo que hay que sumar la falta de apoyos parlamentarios. Una negativa a la que se suma, igualmente, la Confederación de Rectores de las distintas Universidades Españolas, quienes entienden que las prácticas extracurriculares son indispensables y eliminarlas podría perjudicar gravemente a las Universidades (en tanto que disminuiría la oferta de estas prácticas). La negativa de la patronal está dificultando enormemente la elaboración de un futuro Estatuto protector para las personas becarias, pues prefiere hacer prevalecer la situación de precariedad y abuso -a la que ya se encuentran sometidos los becarios-, antes que la protección y garantías de un derecho al trabajo decente.

Lamentablemente, esta situación no parece que vaya a cambiar a corto y/o a medio plazo, por lo que todo apunta a que las negociaciones para la aprobación de un Estatuto del Becario quedarán totalmente frustradas. Por lo que, únicamente queda esperar a que la elaboración de un nuevo Estatuto del Becario quede emplazada a más adelante.

Lo más importante en este tipo de normas no es sólo publicirlas y aprobarlas formalmente, sino crear las condiciones más adecuadas para que efectivamente sean socialmente objeto de cumplimiento para todas las partes implicadas. No se trata, por tanto, de que las partes las acepten y las asuman, de ahí la virtualidad o la importancia que tiene el diálogo y la concertación social de una legislación pre-negociada. En todo momento, el Gobierno de coalición ha tratado de buscar un consenso o acuerdo, pero claramente no se ha logrado ante el miedo de que sea bloqueada por la patronal. Y todo ello, con las consecuencias que para el logro y la garantía de unos derechos tiene el trabajo decente de las personas becarios.

2. Avances en materia de Seguridad Social tras las modificaciones de 2023

En un contexto de cambiantes reformas, aparece publicado en el BOE de 17 de marzo de 2023, el Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, en donde se añade a la LGSS una disposición adicional quincuagésima segunda en la que se procede a introducir una nueva regulación de la “inclusión en el sistema de Seguridad Social de alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación”. Ahora bien, cabe señalar que la entrada en vigor de esta medida no se hace con efectos inmediatos, sino que se pospone hasta el 1 de octubre de 2023 (tal y como indica la Disposición Final décima del Real Decreto-Ley 2/2023).

Ya en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 2/2023, aunque sea para justificar el recurso, se hace referencia a la necesidad de que todas las personas puedan disfrutar de un derecho a unas pensiones dignas. A fin de alcanzar este objetivo, deben adoptarse medidas inmediatas que no sólo afecte a las actuales pensiones, sino también a los futuros pensionistas (es decir, a los que ahora son jóvenes), pues la sostenibilidad del sistema de pensiones y la necesidad de alcanzar una equidad intergeneracional sólo serán posibles si se mantiene el poder adquisitivo del sistema público de Seguridad Social. Todo ello, justifica la necesidad de adoptar medidas urgentes, de ahí que -una vez más- se emplee la figura del Real Decreto-Ley. En efecto, señala la Exposición de Motivo de este Real decreto-Ley 2/2023 lo siguiente: “la urgente y extraordinaria necesidad de introducir la disposición adicional quincuagésima segunda, que amplía y mejora la regulación de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de los alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación, dada por la disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley 28/2018 (...), se justifica por el incumplimiento de lo establecido en el apartado 6 de dicha disposición adicional, unida a los problemas de aplicación que la misma ha generado”. De forma consecuente con ello, el apartado segundo la disposición derogatoria del Real Decreto-Ley 2/2023 deroga la citada DA 5ª Real Decreto-Ley 28/2018.

Entre las distintas posibilidades existentes en nuestro ordenamiento jurídico para dotar de protección social a los alumnos que realicen prácticas formativas o

prácticas académicas externas incluidas en programas universitarios y de formación profesional, el Real Decreto-Ley 2/2023 ha optado por su asimilación a los trabajadores por cuenta ajena al incluir a los becarios en el Régimen General de la Seguridad Social, en lugar de integrarlos, en lugar de agruparlos o encuadrarlos como un Régimen Especial de Seguridad Social específico (apartado 2 de la Disposición Adicional 52ª TRLGSS). No obstante, se exceptúa de esta regla general el supuesto en que la práctica o formación se realice a bordo de embarcaciones, en cuyo caso la inclusión se producirá en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, tal y como indica el Real Decreto-Ley 2/2023.

El recurso a la creación de un Régimen Especial que proteja a quienes realizan prácticas no laborales no constituye, de hecho, una novedad, pues la creación de regímenes especiales ha sido una de las vías tradicionalmente más utilizadas para la expansión de la Seguridad Social¹⁵. Sin embargo, en los últimos tiempos, la tendencia ha sido precisamente la contraria y ello es porque, los Regímenes especiales han estado siempre sujetos a distinciones e, incluso, discriminaciones que los apartan de una cierta unidad, de ahí que la tendencia sea ahora avanzar en pro a una homogeneidad e igualdad del sistema de Seguridad Social¹⁶. En consecuencia, la creación de un Régimen Especial de los alumnos en prácticas no parecería tener encaje en esta tendencia actual de nuestro sistema de Seguridad Social.

El Real Decreto-Ley 2/2023 avanza en lo que se refiere a la garantía de los derechos de todos los becarios y concreta al indicar los colectivos que son ahora objeto de cobertura por el sistema de Seguridad Social. El abanico de alumnos que recoge aquí es amplísimo:

- A. La realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación y la realización de prácticas académicas externas al amparo de la respectiva regulación legal y reglamentaria, determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social¹⁷. Las prácticas a que se refiere este apartado comprenden, de un lado,

¹⁵ MORENO GENÉ, J.: "La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales", pendiente de publicación en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº35 de 2023.

¹⁶ En esta dirección, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La incorporación al régimen general como asimilado a trabajador por cuenta ajena. Especial referencia a los becarios", en VV. AA., *Estudios de Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, VICENTE PALACIO, M. A. (Coord.), Barcelona, Atelier, 2021, p. 296, consideran que la creación de un régimen especial para estos supuestos "perjudicaría la meta de simplificación del sistema". *Vid.* también, FERNÁNDEZ ORRICO, F.: "La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación y otras figuras cercanas", *Información Laboral*, nº 9, 2022, p. 8.

¹⁷ Se refiere, en concreto, a aquellas prácticas que analiza el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (en adelante, Real Decreto 592/2014). Ya en el artículo 2 de esta norma se define a las prácticas académicas externas como "una actividad de naturaleza formativa realizada por los estudiantes universitarios y supervisada por las universidades, cuyo objetivo es permitir a los mismos aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en su formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen

las realizadas por alumnos universitarios, tanto las dirigidas a la obtención de titulaciones oficiales de grado y máster, doctorado, como las dirigidas a la obtención de un título propio de la universidad, ya sea un máster de formación permanente, un diploma de especialización o un diploma de experto.

- B. Las realizadas por alumnos de formación profesional, siempre que las mismas no se presten en el régimen de formación profesional intensiva. Cabe tener en cuenta, en este punto, la delimitación que lleva a cabo el Real Decreto-Ley 2/2023. Y es que, en ella se recogen las novedades descritas por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 3/2022), en donde se unifica en un solo Sistema la formación profesional reglada y la formación profesional para el empleo. A tal efecto, de conformidad con el artículo 28 de dicha norma, la tipología de las ofertas del Sistema de Formación Profesional está organizada, de manera secuencial, en los siguientes grados: a) Grado A: Acreditación parcial de competencia; b) Grado B: Certificado de competencia; c) Grado C: Certificado profesional; d) Grado D: Ciclo formativo; y, finalmente, e) Grado E: Curso de especialización¹⁸.

A fin de fomentar la contratación de los becarios las empresas podrán beneficiarse de una reducción del 97 % en las cotizaciones por contingencias comunes, entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2023; siendo esta reducción en las cotizaciones de un 95 % a partir del 1 de enero de 2024¹⁹.

Por otra parte, en la acción protectora se excluirá la protección por desempleo, así como la cobertura del Fondo de Garantía Salarial y de Formación Profesional²⁰. En

para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento”.

¹⁸ MORENO GENÉ, J.: “La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales”, pendiente de publicación en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº35 de 2023. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 63, 2022, p. 70, consideran, al respecto, que “cabe entender que los tres primeros grados serían los propios de la formación no reglada o para el empleo (para mayores de 16 años), mientras que los Grados D y E conformarían la formación profesional reglada en sentido estricto (dentro del sistema educativo)”. *Vid.* también, CAMAS RODA, F.: “La nueva Ley de Formación Profesional: en búsqueda de la simbiosis entre lo educativo y lo laboral”, *Trabajo y Derecho*, nº 94, 2022.

¹⁹ A estas reducciones de cuotas les resultará de aplicación lo establecido en el art. 20 de la LGSS (a excepción de lo establecido en su apartado 1) en relación a la adquisición, mantenimiento, pérdida y reintegro de beneficios en la cotización.

²⁰ Indica muy acertadamente el profesor Josep Moreno Gené: “La exclusión de la protección por desempleo, del FOCASA y por formación profesional, encuentra su origen en una visión estricta de las mismas, especialmente, cuando nos encontramos antes prácticas formativas remuneradas. En este sentido, se considera que, si el alumno en prácticas no recibe un salario, mal puede corresponderle una prestación sustitutiva de dicho salario y si la finalización de las prácticas no constituye la extinción de una relación laboral mal puede configurar una situación legal de desempleo. Igual fundamento

el supuesto de las prácticas no remuneradas se excluirá también la protección por la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

Asimismo, en las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, se abonarán por la entidad gestora o, en su caso, por la mutua colaboradora, mediante pago directo de la misma. Las prestaciones que correspondan por la situación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o profesionales se abonarán en todo caso mediante pago delegado.

Una figura muy importante que crea el Real Decreto-Ley 2/2023 es el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), el cual tiene por finalidad “preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo” (artículo 127 bis), de forma que a través de este instrumento se nutrirá al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. A esta cotización finalista deberán contribuir todos los trabajadores, independiente del régimen al que pertenezcan, a excepción de los becarios. La razón de esta exclusión queda amparada por una interpretación teleológica y es que la cotización regulada para este colectivo es tan reducida que, de aportar al mecanismo de solidaridad intergeneracional, ello podría generar un efecto expulsivo y discriminatorio en cuanto que las empresas podrían valerse de esta figura para no contratar becarios. En efecto, de lo que se trata es proteger a este colectivo tan vulnerable y fomentar su contratación, aunque sea estableciendo una mínima aportación al sistema de Seguridad Social que beneficie a los trabajadores.

El cumplimiento de las obligaciones a la Seguridad Social se ajustará a las siguientes reglas:

Primero, en el caso de las prácticas formativas remuneradas, el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social corresponderá a la entidad u organismo que financie el programa de formación, que asumirá a estos efectos la condición de empresario.

En el supuesto de que el programa esté cofinanciado por dos o más entidades u organismos, tendrá la condición de empresario aquel al que corresponda hacer efectiva la respectiva contraprestación económica. Las altas y las bajas en la Seguridad Social se practicarán de acuerdo con la normativa general de aplicación.

alcanza a la falta de cobertura de los alumnos en prácticas por FOGASA, puesto que se considera que, si el mismo constituye una garantía del salario, mal puede referirse a la percepción de una beca, bolsa, ayuda de estudios, indemnización, estipendio, etcétera, que se recibe como contraprestación a las prácticas realizadas que en ningún caso tiene naturaleza salarial. A lo cual debe añadirse que en esta modalidad de prácticas difícilmente se producirán situaciones de insolvencia en el pago de la contraprestación correspondiente que debe recibir el alumno que las desarrolla. Finalmente, aún resulta más difícil la justificación de la exclusión de la cotización por formación profesional, puesto que, aunque la formación sea la razón de ser de estas prácticas, también lo es del contrato de formación en alternancia y, no por ello, estas modalidades contractuales quedan excluidas de la cotización por formación profesional”. MORENO GENÉ, J.: “La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales”, pendiente de publicación en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº35 de 2023.

Segundo, en el caso de las prácticas formativas no remuneradas, el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social corresponderá a la empresa, institución o entidad en la que se desarrollen aquellos, salvo que en el convenio o acuerdo de cooperación que, en su caso, se suscriba para su realización se disponga que tales obligaciones corresponderán al centro de formación responsable de la oferta formativa.

Quien asuma la condición de empresario deberá comunicar los días efectivos de prácticas a partir de la información que facilite el centro donde se realice la práctica formativa. Por la entidad que resulte responsable se solicitará de la Tesorería General de la Seguridad Social la asignación de un código de cuenta de cotización específico para este colectivo de personas.

Las altas y las bajas en la Seguridad Social se practicarán de acuerdo con la normativa general de aplicación salvo las excepciones previstas en la propia norma, efectuándose el alta al inicio de las prácticas formativas y la baja a la finalización de estas, sin perjuicio de que para la cotización a la Seguridad social y su acción protectora se tengan en cuenta exclusivamente los días en que se realicen dichas prácticas.

A estos efectos, el plazo para comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social dicha alta y baja será de 10 días naturales desde el inicio o finalización de las prácticas.

A la hora de la cotización habrá que distinguir entre “prácticas formativas remuneradas” y “prácticas formativas no remuneradas”. En las primeras, las reglas de cotización se efectuarán aplicando las vigentes para los contratos formativos en alternancia, recogidas en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado y en sus normas de aplicación y desarrollo (a excepción de lo establecido en el ordinal 2.º del apartado 1 de la Disp. Adicional cuadragésima tercera). Por su parte, la base de cotización mensual aplicable a efectos de prestaciones será la base mínima de cotización vigente en cada momento respecto del grupo de cotización 7, salvo en aquellos meses en los que el alta no se extienda a la totalidad de estos, en los que la base de cotización a efectos de prestaciones será la parte proporcional de dicha base mínima.

Para las prácticas formativas no remuneradas, las reglas de cotización serán las siguientes:

- 1) Consistirá en una cuota empresarial por cada día de prácticas formativas por contingencias comunes y por contingencias profesionales, que tendrá en cuenta la exclusión de la cobertura de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, que serán establecidas para cada ejercicio en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que pueda superarse la cuota máxima por contingencias comunes y profesionales que se determine, igualmente, en dicha ley.
- 2) La base de cotización mensual aplicable a efectos de prestaciones será el resultado de multiplicar la base mínima de cotización vigente en cada momento respecto del grupo de cotización 8, por el número de días de

prácticas formativas realizadas en el mes natural con el límite, en todo caso, del importe de la base mínima de cotización mensual correspondiente al grupo de cotización 7.

- 3) El plazo reglamentario de ingreso de las cuotas correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo será el mes de abril; el de las cuotas correspondientes a los meses de abril, mayo y junio, será el mes de julio; el de las cuotas correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre, será el mes de octubre; y el de las cuotas correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre, será el mes de enero.

Las empresas deberán comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social el número de días en que se haya realizado cualquier de prácticas y programas formativos no remunerados, realizados por las personas asimiladas a trabajadores por cuenta ajena durante los tres meses inmediatamente anteriores²¹.

En el caso de las personas que no hayan realizado día alguno de prácticas o programas formativos no remunerados en un determinado mes, se deberá informar expresamente de tal circunstancia.

En cualquier caso, la empresa deberá solicitar de la Tesorería General de la Seguridad Social la liquidación de cuotas correspondiente a los tres meses inmediatamente anteriores, hasta el penúltimo día natural del respectivo plazo de ingreso.

A efectos de prestaciones, cada día de prácticas formativas no remuneradas será considerado como 1,61 días cotizados, sin que pueda sobrepasarse, en ningún caso, el número de días del mes correspondiente. Las fracciones de día que pudieran resultar del coeficiente anterior se computaran como un día completo.

Una de las preguntas que más se ha formulado es la siguiente: ¿cabe aplicar estas reglas de cotizaciones con efectos retroactivos? La respuesta es negativa. Empero, el Real Decreto-Ley 2/2023 sí que ha previsto que los becarios que no puedan beneficiarse de las garantías que establece esta norma puedan suscribir un convenio especial y así beneficiarse de estos periodos de alta y afiliación. Este convenio reconocerá la

²¹ La entidad que asuma la condición de empresa a efecto de las obligaciones con la Seguridad [letras a) y b) del apdo. 4 de la D.A. 52.^a a la LGSS,] adquiere la condición de sujeto obligado y responsable del ingreso de la totalidad de las cuotas a la Seguridad Social. En este sentido, la TGSS deberá asignar un código de cuenta de cotización específico para el colectivo de los alumnos en prácticas. En consecuencia, además del número de inscripción único que corresponde a la entidad responsable, que opera como principal código de cuenta de cotización, deberá solicitar un código de cuenta de cotización específico para el colectivo de los alumnos en prácticas. Esta previsión es totalmente coherente con las previsiones sobre cotización que se contienen en los apartados 5 y 6 de la DA 52.^a TRLGSS, que no se basa en las reglas generales de cotización, sino en reglas específicas. A tal efecto, en la cotización prevista para el contrato de formación en alternancia, que igualmente se basa en reglas específicas, también se prevé un código de cuenta de cotización específico. Ver MORENO GENÉ, J.: "La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales", pendiente de publicación en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 35 de 2023.

cotización por los periodos de formación o prácticas no laborales y académicas realizadas previamente, hasta un máximo de dos años²², y ello a la espera de que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones publique la orden o el reglamento en donde se establezcan los plazos y condiciones²³.

Finalmente, el Real Decreto-Ley 2/2023 ha tratado de establecer medidas para evitar el fraude en las empresas que empleen becarios al indicar que, la Administración podrá llevar planes específicos para erradicar el fraude en las mismas. El legislador es consciente aquí de que la falta de un Estatuto del Becario puede llevar a que las empresas utilicen abusivamente a los becarios, de forma que los trabajos que desempeñen no sean los propios de su labor formativa, sino que a través de los mismos se utilicen a estos para desarrollar una relación en el sentido que recoge el artículo 1.1. del Estatuto

²² Indica el Real Decreto-Ley 2/2023 que: «Las personas a las que hace referencia la presente disposición que, con anterioridad a su fecha de entrada en vigor, se hubieran encontrado en la situación indicada en el misma, podrán suscribir un convenio especial, por una única vez, en el plazo, términos y condiciones que determine el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que les posibilite el cómputo de la cotización por los periodos de formación o realización de prácticas no laborales y académicas realizados antes de la fecha de entrada en vigor, hasta un máximo de dos años».

²³ Ya en el Real Decreto 1493/2011 se establecía que “una vez calculado por la Tesorería General de la Seguridad Social el importe total de la cotización a ingresar por este convenio especial, su abono se podrá realizar mediante un pago único o mediante un pago fraccionado en un número máximo de mensualidades igual al doble de aquellas por las que se formalice el convenio”. De acuerdo con esta idea, el abono de la cotización correspondiente a la suscripción del convenio especial podía realizarse de dos maneras distintas, mediante un pago único, o bien, mediante un pago fraccionado. En el caso de optarse por esta segunda posibilidad, el pago se podía fraccionar en un número de mensualidades igual al doble de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio. Así, por ejemplo, si el convenio especial se había formalizado por la duración máxima prevista en el Real Decreto 1493/2011, es decir, por dos años, el pago de la cotización derivada del convenio podía fraccionarse hasta 48 mensualidades, es decir, el doble de las 24 mensualidades por las que se había formalizado el convenio. Estos plazos fueron calificados como razonables por el Dictamen del Consejo de Estado dictado con ocasión de la aprobación del Real Decreto 1493/2011, frente a la exigencia de plazos más dilatados propugnados en su momento por las organizaciones sindicales.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley 5/2013 modificó esta regla 4ª del apartado 1º de la disposición adicional primera del Real Decreto 1493/2011, al indicar que “(...) una vez calculado por la Tesorería General de la Seguridad Social el importe total de la cotización a ingresar por este convenio especial, su abono se podrá realizar mediante un pago único o mediante un pago fraccionado en un número máximo de mensualidades igual al triple de aquellas por las que se formalice el convenio”. Con la nueva redacción del precepto, en el supuesto de que se opte por fraccionar el pago, el mismo se podrá fraccionar en un número de mensualidades igual al triple de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio. Así, por ejemplo, si el convenio especial se formaliza por la duración máxima prevista en el Real Decreto 1493/2011, es decir, por dos años, 15 el pago de la cotización derivada del convenio podía fraccionarse hasta 72 mensualidades, es decir, el triple de las 24 mensualidades por las que se ha formalizado el convenio. Con toda seguridad, con estos nuevos plazos de pago se pretende hacer más llevadero para los “exbecarios”, que no más reducido, el coste económico de la recuperación de los periodos de cotización, no en vano, este elevado coste ha sido considerado como la causa principal del relativo fracaso de la implementación de esta vía de recuperación de los periodos de cotización de los “exbecarios”. Véase MORENO GENÉ, J.: “La cotización de los antiguos becarios tras el Real Decreto-Ley 5/2013” en VV. AA., MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.), *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. Comunicaciones: XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, CARL, 2014, pp. 473-489.

de los Trabajadores (esto es, un trabajo por cuenta ajena, dependiente y que incorpore al patrimonio empresarial el resultado de las prácticas). A través de la colaboración con la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social se pretende poner en marcha estos planes específicos.

En esta misma línea, indica el Real Decreto-Ley 2/2023 que: "...en un plazo de tres meses a computar desde el 1 de abril de 2023 y con el objetivo de mejorar la eficacia de las medidas reguladas en esta disposición, mediante orden ministerial se creará un observatorio para el análisis y seguimiento de su aplicación y efectividad de las medidas adoptadas, que estará integrado por representantes del Ministerio de Educación y Formación profesional, del Ministerio de Universidades, de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. A tales efectos, de forma periódica, propondrá aquellas medidas tendentes a la adaptación de la regulación y cobertura de los alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en los programas de formación" (apartado 10 de la Disposición Adicional quincuagésima segunda del Real Decreto-Ley 2/2023).

3. Otra vuelta de tuerca en materia de Seguridad Social: lagunas, novedades legislativas y aclaraciones

El Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo²⁴, introduce novedades muy significativas en materia de jóvenes. En concreto, este Real Decreto incluye en el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social la Disposición Adicional 52. Un precepto que no queda exento de polémica, principalmente, a causa de su controvertida interpretación y de los efectos prácticos que sobre empresas públicas y privadas ha desplegado. Y es que, pese a las buenas intenciones del legislador, lo cierto es que la falta de precisión de algunos de sus apartados ha conducido a una cierta inseguridad jurídica, cuanto menos desprotección o retroceso en materia de jóvenes.

La entrada en vigor de este Real Decreto-Ley 2/2023 estaba prevista para el 1 de octubre de 2023, sin embargo, debido a las dificultades e incertidumbre por parte de las entidades formadoras (principalmente las Universidades, aunque también los Centros de Formación Profesional y Entidades privadas) tuvo que posponerse su aplicación hasta el 1 de enero de 2024. Ello ha conllevado mucho desconcierto, al tiempo que múltiples cambios interpretativos y malestar por parte de algunos sectores educativos. Este cambio respecto a su entrada en vigor se plasmó a través de la modificación de la Disposición Final décima del RDL 2/2023, operada tras la publicación del Real Decreto-Ley 5/2023 (Boletín Oficial del Estado el 29 de junio de 2023, núm. 154).

²⁴ Por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea

Las dudas suscitadas en torno a esta nueva Disposición Adicional 52 de la LGSS han llevado a la publicación de un sinnúmero de Informes y Boletines de Noticias RED, en los que se interpretan los distintos matices y se tratan de aclarar dudas. Asimismo, cabe tener presente el criterio establecido por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), al que también nos referiremos.

3.1. La Disposición Adicional 52 de la LGSS a debate: ámbito de aplicación. Sujetos incluidos y excluidos

Comenzando por el marco y ámbito de aplicación esta Disposición Adicional 52 de la LGSS comienza declarando la inclusión, en el campo de la Seguridad Social, de los alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas en programas de formación. Concretando, a continuación, que esta inclusión se refiere en particular a: “a) Las realizadas por alumnos universitarios, tanto las dirigidas a la obtención de titulaciones oficiales de grado y máster, doctorado, como las dirigidas a la obtención de un título propio de la universidad, ya sea un máster de formación permanente, un diploma de especialización o un diploma de experto.

b) Las realizadas por alumnos de formación profesional, siempre que las mismas no se presten en el régimen de formación profesional intensiva.

c) Las realizadas por alumnos de Enseñanzas Artísticas Superiores, enseñanzas artísticas profesionales y enseñanzas deportivas del sistema educativo”.

En realidad, en el texto original no se incluían los estudios artísticos y deportivos, por lo que fueron incluidos posteriormente gracias a la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Busca así el legislador equipararlos al ámbito de aplicación subjetivo del futuro Estatuto del Becario²⁵.

Empero, el precepto encerró ciertas dudas interpretativas que determinaron, primeramente, delimitar las fronteras entre prácticas remuneradas y no remuneradas. Por un lado, en las prácticas remuneradas el alumno recibe una percepción económica (en dinero o en especie) que tiene por finalidad compensar los gastos ocasionados por su realización, de acuerdo con la definición establecida en el Real Decreto 1493/2011. Por su parte, el Criterio Interpretativo de la DGOSS indica que: “no debe confundirse el concepto de salario (en estos supuestos no hay salario puesto que los alumnos en prácticas no son trabajadores) con el de remuneración, que es un concepto más amplio”. Por tanto, estos alumnos no son en principio trabajadores por cuenta ajena en el sentido que establece el Estatuto de los Trabajadores en su artículo 1.1.

Ahora bien, ¿qué pasa con los alumnos que realizan prácticas de formación no reglada en centros privados? Entendemos que al hablar esta DA 52 de remuneración quedan, por el contrario, excluidos de su ámbito de aplicación las citadas prácticas, al no ir dirigidas a la obtención de una titulación de las enumeradas en sus letras a),

²⁵ Tal y como se indicó en el Boletín de Noticias RED 16/2023, de 29 de diciembre.

b) o c), ni tampoco a la obtención de un certificado profesional expedido por centros del Sistema de Formación Profesional que estén autorizados por las administraciones competentes.

De igual modo, se plantearon dudas en torno a las prácticas vinculadas a acciones de formación profesional para el empleo no conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad. En este sentido, el Criterio de la DGOSS indica que solo afectaría a prácticas realizadas en el ámbito de la formación universitaria y de formación profesional. O, en su caso, habrán de tratarse de prácticas vinculadas a la obtención de certificados profesionales o de profesionalidad. Por ello, interpreta la Dirección General que no estarían incluidas en el ámbito de aplicación las prácticas profesionales no laborales (formación en el trabajo), pues las mismas no tienen por objetivo la obtención de un certificado de profesionalidad. La DGOSS aclara por otro lado que, si las prácticas formativas se realizan en el ámbito de una Administración Pública, entonces sí resultará de aplicación lo dispuesto en la citada DA 52ª LGSS, pues se entienden que éstas se posicionan en el lugar de los empresarios a efectos de la Seguridad Social.

Por otro lado, cabe preguntarse acerca de los alumnos universitarios que realizan prácticas extracurriculares de manera voluntaria. Antes de resolver esta pregunta debemos examinar la definición que otorga el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de la calidad en donde indican que “las prácticas académicas externas constituyen una actividad de naturaleza formativa” las cuales serán objeto del procedimiento para el reconocimiento de créditos académicos en la obtención del título. De este modo, será cada Universidad la que deba disponer de una normativa específica que desarrolle las prácticas externas (tanto curriculares, como extracurriculares), estableciendo de esta forma el reconocimiento académico de las prácticas del estudiante. Entendemos así que, las prácticas extracurriculares universitarias que hayan autorizadas previamente por el centro de formación (a través de la aprobación por sus órganos de gobierno) se considerarán incluidas en el ámbito de aplicación de la Disposición Adicional 52 de la LGSS.

Más dudas interpretativas plantean las prácticas remuneradas realizadas por personas que ya estuvieran en posesión de un título universitario a efectos de su inclusión en la Disposición Adicional 52 de la LGSS. Indica, a este respecto, la Tesorería General de la Seguridad Social que tales prácticas remuneradas se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del citado Real Decreto 1493/2011. A lo que, la DGOSS aclara que, el Real Decreto 1493/2011 continúa siendo un criterio vigente, tras la aprobación de la DA 52 de la LGSS, pues únicamente quedaron derogadas “... todas aquellas disposiciones que se opusieran a lo que en él se establecía y, en particular, la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre”, que regulaba hasta el 1 de enero de 2024 la inclusión en el Sistema de la Seguridad Social la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación, la realización de prácticas no laborales en empresas y la

realización de prácticas académicas externas, ya fueran de carácter remunerado o no remunerado, si bien, respecto a la inclusión de las no remuneradas se debía aprobar una norma reglamentaria de desarrollo para que comenzara su aplicación efectiva.

Por tanto, en todo aquello que lo que el Real Decreto 1493/2011 no se oponga a la nueva regulación (en concreto, a la DA 52 de la LGSS) se mantendrá vigente. No obstante, esta última precisión llevó a múltiples dudas interpretativas por parte de las distintas Universidades, a saber: la Universidad de León planteó la duda de si las prácticas de extensión universitaria estarían encuadradas en el ámbito de aplicación de la DA 52 de la LGSS. Según el criterio interpretativo de la Tesorería General de la Seguridad Social (coincidiendo con lo recogido por la DGOSS), las actividades de extensión universitaria están encaminadas a la expedición de un diploma o certificado. En otras Universidades se preguntaron qué hacer cuando existen elementos internacionales, esto es, cuando el alumno que cursa los estudios es de nacionalidad extranjera, o cuando la empresa donde realiza las prácticas o el centro de estudios donde curse su formación estén ubicados fuera de territorio nacional. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social aclara, en estos últimos casos, que los alumnos deberán disponer del Número de Identificación de Extranjeros (NIE), en aquellos casos que los alumnos estén en posesión de autorización de residencia por razones de arraigo para la formación podrá tramitarse alta sin NIE, aunque no dispongan de autorización previa para trabajar (por considerar que la realización de la práctica no supone la realización de un trabajo por cuenta ajena). Ahora bien, aquellas personas que se encuentren en situación irregular en España, no podrán ser dados de alta en la Seguridad Social en ningún caso, puesto que, para ello, el artículo 7.1 de la LGSS, así como el artículo 42 del Real Decreto 84/1996, para poder incluirse en el Sistema de la Seguridad Social española es imprescindible hallarse legalmente en territorio español. Si el alumno en prácticas se encuentra en España como solicitante de asilo en el intervalo de tiempo que alcanza hasta que se dicte la correspondiente resolución de su solicitud, estarán incluidas en el ámbito de aplicación de la DA 52ª de la LGSS.

Empero, ¿qué pasa cuando el alumno de un centro español realiza sus prácticas en otros Estados gracias a los programas Erasmus prácticas o similares? En ese caso, habría que distinguir si el alumno realiza prácticas de carácter remunerado o no remunerado. En el primer caso, el alumno en prácticas se asimilaría a la figura del trabajador desplazado por su empresa (que, en este caso, sería el centro de formación). Por lo que, se aplicaría la legislación española. Por el contrario, si se trata de prácticas no renumeradas, su inclusión o no dependerá de lo establecido en el convenio o acuerdo de cooperación que se haya firmado al efecto. De tal modo, si en el convenio se recoge expresamente la obligación por parte del centro responsable de la oferta formativa (y que se encuentre establecido en España) de asumir las responsabilidades en materia de Seguridad Social, cabría la consideración de esta situación como asimilada al desplazamiento de un trabajador al extranjero. Por el contrario, si en el convenio o acuerdo de cooperación no se contempla ninguna disposición relativa al cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social, el alumno no quedaría sujeto a la

legislación española, por cuanto las prácticas se realizan fuera de España y no podría asimilarse a la del trabajador desplazado.

Por su parte, si el alumno se desplaza a otro Estado por medio del programa Erasmus estudioso similar entonces no cabe aplicar y desplegar los efectos que recoge la DA 52 de la LGSS, en tanto que se entiende que reciben una actividad formativa o unas prácticas en otro centro extranjero en el que se matriculan.

En el apartado 11 de la DA^a 52 de la LGSS es el encargado de aclarar los sujetos excluidos del ámbito de aplicación de esta DA, a saber: “No estarán comprendidas en el ámbito de aplicación de esta disposición adicional las personas que durante la realización de las prácticas a las que se refiere el apartado 1 figuren en alta en cualquiera de los regímenes del sistema de Seguridad Social por el desempeño de otra actividad, en situación asimilada a la de alta con obligación de cotizar, o durante la cual el periodo tenga la consideración de cotizado a efectos de prestaciones, o tengan la condición de pensionistas de jubilación o de incapacidad permanente de la Seguridad Social, tanto en su la modalidad contributiva como no contributiva.

La situación asimilada regulada en esta disposición adicional no afectará al derecho a la percepción de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. Asimismo, dicha inclusión no dará lugar a la modificación del título por el que se tuviera derecho a la prestación por asistencia sanitaria salvo la asistencia sanitaria derivada de contingencias profesionales”.

Lo primero que llama la atención es el salto entre apartado que establece esta DA^a 52 de la LGSS, pues lo lógico hubiera sido -por razones de orden- haberlo regulado todo de manera seguida o en apartados consecutivos. La razón de este salto entre apartados la otorga el Real Decreto-Ley 8/2023. Se trata pues de un apartado extra que se incorporó por la disposición adicional, de manera que se exceptiona de su ámbito de aplicación a toda persona que figure de alta en cualquier régimen de la Seguridad Social, ya sea por el hecho de desempeñar otra actividad, por estar en una situación asimilada al alta con obligación de cotizar, o por el hecho de estar cotizando por el disfrute de una prestación. Asimismo, también se excluía del ámbito de aplicación a los pensionistas de jubilación o de incapacidad permanente, ya fuera en su modalidad contributiva o no contributiva.

En el segundo párrafo del apartado 11 de la DA 52 de la LGSS, se establece que el alta por la realización de prácticas (ya sean remuneradas o no remuneradas) incluidas en el ámbito de aplicación de esta Disposición Adicional no afectaría a la percepción de prestaciones del Sistema de Seguridad Social. Tampoco supondría una variación en cuanto a su prestación sanitaria, salvo lo dispuesto para las contingencias profesionales.

Por otro lado, se concreta en el apartado 12 de la DA 52 de la LGSS que las personas beneficiarias del subsidio por incapacidad temporal (artículo 169 de la LGSS), así como las beneficiarias de subsidio por nacimiento y cuidado del menor (artículos de 177 al 182 de la LGSS) y las personas que perciban la prestación por

ejercicio corresponsable en el cuidado del lactante (artículo 183 a 185 de la LGSS) o la prestación económica por riesgo durante el embarazo o la lactancia natural (artículo 186 a 189 de la LGSS) quedarán excluidas de su ámbito de aplicación, habida cuenta que estas personas se encuentran con su contrato suspendido, permaneciendo de alta en el sistema de la Seguridad Social. La misma suerte correrán las personas que se encuentren en situaciones asimiladas al alta con obligación de cotizar (a saber: durante la situación de vacaciones no disfrutadas con anterioridad a la finalización del contrato) o cuyo periodo tiene la consideración de cotizado a efectos de prestaciones (como es el caso de excedencias por cuidado de menor o cuidado de otros familiares, a quienes se les considera cierto periodo de tiempo como de cotización efectiva a efectos de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, y nacimiento y cuidado de menor, según lo establecido en el artículo 237 de la LGSS).

Ahora bien, las personas receptoras de prestaciones de muerte y supervivencia o del Ingreso Mínimo Vital se considerarán incluidas en el ámbito de aplicación de la DA 52 de la LGSS, salvo que se encuentren al mismo tiempo de su percepción en una situación de alta o asimilada alta en el sistema de la Seguridad Social por alguna de las causas a las que hace referencia este apartado 11.

Una de las cuestiones que más dudas ha planteado ha sido el relativo a las personas incluidas en MUFACE, MUGEJU e ISFAS: ¿le son a estos alumnos de aplicación lo dispuesto por la DA 52 de la LGSS? Indica la DGOSS que a efectos de asistencia sanitaria, aquellas personas que realicen prácticas no remuneradas y sean beneficiarias de mutualistas no dará lugar a modificación del título por el que tuviera derecho a la prestación de asistencia sanitaria salvo aquella derivada de contingencias profesionales, lo cual supone un avance importante (ya que antes no se establecía). En consecuencia, las personas beneficiarias de mutualistas que inicien prácticas remuneradas estarán cubiertas por su correspondiente mutualidad para la prestación de asistencia sanitaria por contingencias comunes (no para las profesionales, al estar protegida por la cobertura dispensada por la DA 52 de la LGSS).

El punto conflictivo se encuentra aquí en el hecho de que puede darse la situación de que haya alumnos que realizan sus prácticas formativas y deban simultanear la protección que otorga el sistema de Seguridad Social con otra situación que aporte su propia protección. Al poderse intercalar una protección con otra, según indica el artículo 45 de la Orden PJC/51/2024²⁶, la protección de la DA 52 siempre operará en defecto de otra situación.

²⁶ El artículo 45 de la Orden PJC/51/2024, estableciendo la obligación de quien asuma la condición de empresario deberán solicitar alta y baja cuando se produzcan, respectivamente, el inicio y el fin de las prácticas formativas, ya sea remunerada o no remunerada, en cualquier caso, e independientemente de las circunstancias de la persona que realice la práctica. Asimismo, para las personas que realicen prácticas de carácter no remunerado, también se deberán comunicar los días de prácticas realizadas o previstas. Por último, el nuevo apartado 6 del artículo 45 de la Orden PJC/51/2024 afirma que “las prácticas realizadas en cada mes se considerarán efectuadas en los días naturales de dicho mes que no se superpongan con los periodos a que se refiere el primer párrafo de dicho apartado”.

Cuando el alumno ya esté protegido por la Seguridad Social (a saber: dado de alta en otra empresa o cobrando una prestación), en ese caso, cuando finalice la situación inicial pasará entonces a quedar protegido a efectos de la DA 52 de la LGSS. Asimismo, la TGSS tiene información respecto de la protección del Sistema de la Seguridad Social ofrece a través de otros organismos como pueden ser: el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o el Instituto Social de la Marina (ISM). Empero, la TGSS no puede acceder tan fácilmente a los datos de funcionarios públicos dados de alta en el sistema de Clases Pasivas o en el ISFAS. El control de este personal que realice prácticas dependerá, en tanto no se suscriba el correspondiente convenio de colaboración con estas entidades, de la información que los practicantes faciliten a la TGSS a través de un procedimiento aún pendiente de establecerse.

Asimismo, la TGSS encuentra dificultades para controlar situaciones que tengan la consideración de cotizadas a efectos de prestaciones, recayendo nuevamente en estas personas la obligación de comunicar al citado servicio común a través de un procedimiento que aún no ha visto la luz. No obstante, no tendrán esta obligación de comunicación las personas que estén en una situación de las establecidas en el artículo 237 de la LGSS (prestación familiar contributiva).

Vista la situación conflictiva y de transparencia que puede plantearse para la TGSS, el Boletín de Noticias RED 5/2024, de 3 de abril, ha recogido y enumerado hasta cuatro momentos en los que la Tesorería General de la Seguridad Social procederá a realizar el control de la procedencia o no del alta y cotización:

- a) Al momento del alta (solo para pensionistas y funcionarios no pertenecientes al Régimen General de la Seguridad Social). Aquí el empresario será el único obligado a comunicar el alta.
- b) En la comunicación de los días de prácticas no remuneradas, en los dos mismos casos que en el punto 1º (pensionistas y funcionarios), debiéndose del mismo modo comunicar aun a sabiendas de que no se cotizará por ellas.
- c) En el cálculo de la liquidación (mensual para las remuneradas y trimestral para las no remuneradas), en aquellos casos en los que se produzca superposición de prácticas con el desempeño de otra actividad o situación asimilada al alta con obligación de cotizar.
- d) Trimestralmente, antes del inicio de cada plazo reglamentario de ingreso de cuotas. Justamente en este momento se verificará nuevamente si algún alumno ha adquirido la condición de pensionista o funcionario.

Si con posterioridad al alta se detecta que un alumno o alumna ha obtenido la condición de pensionista o funcionario con posterioridad a la misma, se procederá a regularizar mediante la baja en las prácticas (o anulación del alta en caso de que la fecha de efectos de la condición de pensionista o funcionario sea anterior al inicio de las mismas).

Finalmente, la TGSS llevará a cabo el cálculo de la liquidación de los alumnos que realicen prácticas remuneradas. Y, lógicamente, no se podrá generar tramo en periodos superpuestos con aquellas situaciones suponen la exclusión del ámbito de aplicación de la DA 52 de la LGSS. Igualmente, las prácticas no remuneradas tendrán la consideración para el cálculo aquellos periodos no superpuestos, no generando tramo en los momentos que se produzca superposición con situaciones de exclusión de su ámbito de aplicación.

3.2. La acción protectora de Seguridad Social: sujetos protegidos

El apartado 2 de la LGSS aclara que las personas que están introducidas en el ámbito de aplicación de esta DA 52 quedan protegidas a efectos de Seguridad Social, por lo que se les asimila "...a trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social, excluidos los sistemas especiales del mismo, salvo que la práctica o formación se realice a bordo de embarcaciones, en cuyo caso la inclusión se producirá en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar".

Ya en el apartado tercero de la Disposición Adicional 52 intitulado "La acción protectora" se señala que, los alumnos a los que se refiere este apartado quedarán incluidos en el Régimen General²⁷, aunque se les excluirá del Desempleo, el FOGASA y la Formación Profesional. Empero, a continuación, el precepto introduce distinciones entre prácticas remuneradas y prácticas no remuneradas, al precisar lo siguiente: "En el supuesto de las prácticas no remuneradas se excluirá también la protección por la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes". *A sensu contrario*, entendemos que estos alumnos sí quedarían protegidos en caso de incapacidad temporal por contingencias profesionales: accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Continúan el precepto indicando: "Las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, se abonarán por la entidad gestora o, en su caso, por la mutua colaboradora, mediante pago directo de la misma. Las prestaciones que correspondan por la situación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o profesionales se abonarán en todo caso mediante pago delegado".

3.3. Cambios en torno a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social

Uno de los dos apartados que más críticas ha suscitado ha sido, justamente, el apartado 8 de la DA 52 de la LGSS referido a la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social para las prácticas no laborales y académicas anteriores a la entrada en vigor de este nuevo precepto y hasta un máximo de cinco años²⁸.

²⁷ Curiosamente, aquí el precepto no especifica que ocurre con los trabajadores del Mar. Lógicamente estos quedarán incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

²⁸ Inicialmente, se estableció un máximo de dos años en el cómputo de los periodos en prácticas.

Resulta interesante hacer mención aquí al RD 8/2023²⁹, por la que se habilita la posibilidad de suscribir, un convenio especial, a solicitud de interesado. Asimismo, en esta disposición final se incluyen a efectos de suscripción del convenio especial aquellos periodos anteriores al 4 de febrero de 2006 (fecha de la entrada en vigor del Estatuto del Personal Investigador en Formación) prestados por graduados universitarios que participaron en programas de formación de naturaleza investigadora. Esta opción responde a una histórica demanda de los investigadores para que se le reconocieran los servicios prestados en el ámbito de la investigación, sector que ha carecido tradicionalmente del reconocimiento a efectos de Seguridad Social por las particularidades derivadas de sus relaciones laborales (dependiente en muchos casos de subvenciones y proyectos temporales). Pese a las buenas intenciones, la comunidad universitaria afectada no se ha tomado muy bien la noticia, pues entienden que no deberían ser ellos los que carguen y abonen las cotizaciones atrasadas, cuando debiera ser la entidad beneficiaria la que pague esas cotizaciones.

Para las prácticas formativas y las prácticas académicas, en la publicación de la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril³⁰ se cumple con el último de los mandatos de la nombrada disposición adicional que faltaba por materializarse, materialización que tampoco ha estado exenta de polémica.

Para los alumnos que hubieran realizado prácticas formativas de carácter remunerado se ha de tener en cuenta el Real Decreto 1493/2011. Éstos alumnos están incluidos en la Seguridad Social desde el 1 de noviembre de 2011, por lo que, en tales, casos, la posibilidad de suscribir convenio especial solo se abriría a aquellas personas que hubieran iniciado sus prácticas con anterioridad a dicha fecha y, asimismo, para aquellos que no lo hicieran en su momento (de acuerdo con lo dispuesto por la DA 1ª de dicho Real Decreto, o en aquellos casos que, habiéndolo suscrito solo pudieran cotizar por una parte de sus prácticas por exceder estas de los dos años). Se indica en el Real Decreto 1493/2011 que solo era posible cotizar por las prácticas un máximo de dos años, sin embargo, ahora se permite cotizar por la diferencia entre el tiempo cotizado en su momento y los cinco años máximos de la actualidad.

La novedad, en este punto, la aporta la Orden ISM/386/2024. Normativa que incorpora en su ámbito de aplicación de aquellas personas que siendo graduados universitarios o que hayan realizado estudios oficiales de doctorado, hubieran participado en programas de formación de naturaleza investigadora, ya fuera en España o en el extranjero y siempre con anterioridad al 4 de febrero de 2006, (fecha de entrada en vigor del Real Decreto 63/2006, por el que se aprueba el Estatuto del

²⁹ De 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

³⁰ Por la que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social a efectos del cómputo de la cotización por los periodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la disposición adicional quincuagésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, realizadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor.

Personal Investigador en Formación). De este modo, el legislador quiere dar respuesta a una reivindicación histórica por parte de los investigadores de nuestro país, que se han considerado por muchos motivos desprotegidos por el Estado en su labor, tanto que en muchas ocasiones han decidido emigrar a otros países donde se les valorara su trabajo. Esta “injusticia histórica” se ha pretendido eliminar a través de la toma en consideración de su trabajo como investigador a efectos de suscribir un convenio especial, pero este colectivo (científicos en su mayoría) se han agrupado en la plataforma Antiguos Becarios de Investigación y Docencia (ABID) para denunciar este hecho. La denuncia de este colectivo tiene como base que en realidad no se trataba de alumnos en prácticas, sino de un trabajo encubierto (curiosamente el motivo que está en el origen de la DA 52ª de la LGSS y del Estatuto del Becario) por el que no se cotizaba a la Seguridad Social. Por ello, carecería de sentido que la falta de cotización por parte de las entidades en las que investigaban la tuvieran que soportar ellos con la suscripción de este convenio. La respuesta del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha sido la de mostrar su disposición a revisar esta cuestión.

Para poder suscribir un convenio por la realización de prácticas no remuneradas estas se deberían haber producido con anterioridad al 1 de enero de 2024, fecha de entrada en vigor de la DA 52ª de la LGSS. Todos ellos dispondrán de un plazo de dos años para solicitar la suscripción a la Tesorería General de la Seguridad Social de este convenio especial, disponiendo esta de un plazo de seis meses para su resolución. Una vez suscrito el convenio, este surtirá efectos a partir del mes siguiente al de su suscripción, en el cual deberán abonarse o bien la totalidad del importe o bien el primero de sus pagos fraccionados.

Las quejas de los afectados (especialmente, el personal investigador de universidades) no han hecho nada más que crecer, por lo que el Gobierno ha debido tomar carta en el asunto para apaciguar el malestar. A este respecto, en la Mesa de Diálogo Social y Pensiones se analizó este polémico tema, a fin de atender a las principales manifestaciones del colectivo afectado, a saber: a) Tomar como base de cotización del convenio especial la base mínima correspondiente al año de realización de la actividad; b) Poder rescatar íntegramente cinco años, también en los casos que, de acuerdo con la regulación de 2011, ya se hubieran rescatado dos años (5+2); c) Extender a cuatro años y medio el margen para que las personas afectadas pudieran suscribir el convenio, lo cual se ampliaría hasta el 31 de diciembre de 2028; d) Ampliar la posibilidad de fraccionamiento de pago hasta el doble del período rescatado con un máximo de siete años; y, finalmente, e) Aclarar el ámbito de aplicación del convenio especial dando cobertura a todas las situaciones amparadas por el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el RGSS de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la DA 3ª de la Ley 27/2011 (en adelante, Real Decreto 1493/2011).

A fecha de 1 de agosto de 2024 sale publicado en el BOE (número 185) la Orden ISM/812/2024, de 26 de julio, por la que se modifica la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, por la que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social

a efectos del cómputo de la cotización por los periodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la Disposición adicional quincuagésima segunda de la LGSS. La entrada en vigor de esta norma se ha producido el 2 de agosto, por lo que ya se encuentran en funcionamiento las novedades que en ella se introducen. No obstante, aquellas solicitudes que fueran presentadas entre el 1 de junio de 2024 y con anterioridad al 2 de agosto, siempre que no hayan sido resueltas, podrán beneficiarse de las ventajas que prevé la Orden ISM/812/2024. Incluso, si aquellas solicitudes han sido resueltas, se concede la posibilidad al interesado de que solicite la modificación de conformidad a las nuevas condiciones del convenio especial³¹. Y, todo ello, sin perjuicio de que, en todo caso, la TGSS adapte de oficio la base de cotización del convenio a lo previsto ahora por la Orden ISM/812/2024.

Primero, respecto al periodo a recuperar. Con la Orden ISM/386/2024 se indicaba que el periodo de recuperación era hasta un máximo de 1825 días. Por su parte, en la regulación que contempla la Orden ISM/812/2024 se establece que el período máximo de prácticas objeto de cómputo en el nuevo convenio especial no podrá ser superior a 1825 días (esto es, cinco años), con independencia de los periodos que se hubiesen reconocido en el convenio anterior. De este modo, se posibilita que se puedan recuperar hasta un máximo de siete años, dos en base al convenio especial realizado al amparo del Real Decreto 1493/2011 más cinco años, al amparo del nuevo convenio especial³².

Ahora bien ¿Qué plazo disponen los interesados para recuperar los periodos de cotización? Antes se indicaba que el plazo era de dos años, sin embargo, ahora el plazo se amplía hasta el 31 de diciembre de 2028. Acogiendo así una de las reivindicaciones que tanto se reclamaban³³.

El modelo de solicitud a emplear por los interesados será el TA.0040, relativo a la "Solicitud de alta/variación de datos/baja del convenio especial por prácticas". El plazo de resolución y notificación de la solicitud es de seis meses, computados desde la fecha en que la solicitud haya sido presentada formalmente a través de cualquiera de los medios habilitados para ello.

La falta de resolución expresa en el plazo previsto en el párrafo anterior tendrá como efecto la estimación de la respectiva solicitud por silencio administrativo.

El convenio especial surtirá efectos a partir del mes siguiente a aquel en que se haya formalizado su suscripción, en relación al pago de las cuotas. No obstante, el derecho a causar las prestaciones cubiertas por este convenio especial será efectivo cuando se haya producido el ingreso de la totalidad de la cotización que corresponda por este convenio especial. De haberse fraccionado el pago del convenio especial, la extinción del convenio especial por alguna de las causas previstas legalmente

³¹ Ver la Disposición transitoria única.

³² Véase el apartado segundo del artículo único de la Orden ISM/81/2024.

³³ Apartado tercero del artículo único de la Orden ISM/812/2024.

determinará que únicamente se reconocerán como cotizados los periodos en prácticas correspondientes a las mensualidades efectivamente ingresadas.

Las solicitudes de alta han de ir acompañadas, necesariamente, de la siguiente documentación: a) Documento de identificación: original o copia del documento identificativo del solicitante en la Seguridad Social (Documento Nacional de Identidad -NIF- o tarjeta de identidad de extranjero -NIE); b) Certificado/s expedido/s por la universidad o el centro educativo en el que se cursaron los respectivos estudios, en los que deberá constar si las prácticas fueron o no remuneradas. En el caso de prácticas remuneradas, la certificación también podrá ser expedida por las empresas o entidades en que se hubieran realizado aquellas, de haberles correspondido financiar la formación, o por las entidades que la hubieran financiado, de ser distintas.

- En el supuesto de prácticas remuneradas, en la certificación deberán constar los periodos en que aquellas se realizaron, con indicación expresa de las fechas de inicio y fin de cada periodo.
- En el supuesto de prácticas no remuneradas, en la certificación se deberán indicar las fechas de inicio y fin de su periodo de duración o en su defecto, las fechas de inicio y fin del cuatrimestre en el que se hayan cursado las prácticas y, de no comprender las prácticas realizadas la totalidad de los días de dicho periodo, el número de días en los que se hayan realizado prácticas en cada periodo. En este último supuesto, en la certificación se podrá sustituir el número de días de prácticas correspondiente a cada periodo por el número de horas de prácticas computables a estos efectos, correspondientes a los créditos asignados a la correspondiente asignatura. En este último caso, cada 8 horas de prácticas se considerará, a estos efectos, un día completo, computándose la fracción de día que pudiera resultar como un día más.

Segundo, ¿cómo se calcula la cotización correspondiente al convenio especial? Inicialmente, se indicaba que la base mensual de cotización por este convenio especial estaría constituida por la base mínima de cotización por contingencias comunes correspondiente al grupo 7 de cotización del Régimen General de la Seguridad Social vigente en el año 2024, la cual asciende a 1323 euros. A esta base de cotización se le debía aplicar el tipo de cotización por contingencias comunes vigente en el mismo periodo, siendo éste del 28,30 %. Una vez calculado por la TGSS el importe total de la cotización que corresponda a las mensualidades por las que se hubiera formalizado este convenio especial, dicho importe debía reducirse mediante la aplicación del coeficiente del 0,77, constituyendo el resultado la cotización a ingresar. Claramente, ello suponía que la cuota mensual ascendía a 288,29 euros, por tantas mensualidades como por las que se hubiera formalizado el convenio especial. Cantidades que resultan muy elevadas para sufragar por los interesados. Por esta razón, el apartado quinto del artículo único de la Orden ISM/812/2024 sigue previendo que la base mensual de cotización sea la correspondiente a la base mensual de cotización por contingencias

comunes correspondiente al grupo 7 de cotización del RGSS, pero la misma ya no será en todo caso la vigente para el año 2024, sino la vigente en cada período que sea objeto de cómputo. Por tanto, al tipo de cotización correspondiente al RGSS (29,30 %) se la aplicaría el coeficiente reductor del 0,77. Bien, aunque se mantienen sin cambios el resto de previsiones previstas para la determinación de la cotización correspondiente al convenio especial, no cabe duda que al tomarse en consideración las bases de cotización vigentes en cada período que sea objeto de recuperación y no, en todo caso, las bases de cotización vigentes en el año 2024, ello supondrá una rebaja importante en el coste económico de la suscripción del convenio especial.

El ingreso de esta cuenta se realizará siempre con cargo a la cuenta que se designe en la solicitud, pudiendo ésta hacerse en único pago o mediante pagos fraccionados en un número de mensualidades de hasta el doble de aquellas por las que hayas formalizado el convenio y con máximo de 84 mensualidades (siete años).

Estas cotizaciones se tienen en cuenta de cara al disfrute de las siguientes prestaciones de Seguridad Social: 1) incapacidad permanente; 2) viudedad, orfandad y otras prestaciones en favor de familiares, derivadas de enfermedad común y accidente no laboral y 3) la jubilación. Se plantea la duda respecto al desempleo y, en ese caso, la normativa indica que las cotizaciones hechas en el convenio especial por prácticas no cotizan para esta última prestación. No obstante, el tiempo de prácticas cotizado por medio de este convenio se sumará a la vida laboral del estudiante, para así mejorar su futura jubilación u otras prestaciones (como es la incapacidad permanente).

Tercero, la anterior regulación planteaba dudas respecto a las personas becarias en programas de formación no dirigidos a la obtención del título, fueran o no de naturaleza investigadora, que no hubieran suscrito un convenio especial. Dado que la Orden ISM/386/2024 no daba respuesta, ahora, en el apartado sexto del artículo único de la Orden ISM/812/2024 se indica que quienes se encuentren en esta situación podrán suscribir el convenio especial de carácter excepcional tanto si ya habían suscrito un convenio especial al amparo de la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, como si lo hubieran podido suscribir. Para ello, se les concede de plazo hasta el 31 de diciembre de 2028. En efecto, se posibilita así el cómputo de la cotización hasta un máximo de 1825 días, independientemente de los períodos reconocidos en el convenio anterior.

En otro orden de factores, se reconoce la compatibilidad entre la suscripción del convenio especial de carácter extraordinario y el convenio especial "ordinario" previstos en la Orden ISM/386/2024, siempre que los períodos objeto de ambos convenios no se superpongan en el tiempo³⁴.

En cuarto lugar, esta Orden no olvida a las prácticas académicas afectadas por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2013. Se especifica pues que: "En el caso de prácticas académicas externas retribuidas de estudiantes universitarios afectadas por la anulación del Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, efectuada

³⁴ Ver el apartado sexto del art. único de la Orden ISM/812/2024.

por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013, se podrá solicitar la suscripción del convenio especial a que se refiere el artículo 2 por los períodos de prácticas realizados con anterioridad a 28 de junio de 2013, de acuerdo con el régimen jurídico establecido en dicho artículo”. En otras palabras, se prevé en este artículo que los afectados por dicha sentencia puedan solicitar la suscripción del convenio especial por los periodos realizados con anterioridad al 28 de junio de 2013.

Finalmente, ¿Cuándo podrá extinguirse el convenio especial? Para ello se prevén cuatro causas que no han sido modificadas por la Orden ISM/812/2024, a saber: 1) Por falta de pago de la totalidad de su importe o, en caso de haberse fraccionado, de las cuotas correspondientes a tres mensualidades consecutivas o a cinco alternativas, salvo causa justificada; 2) Cuando el solicitante adquiera la condición de pensionista por jubilación o incapacidad permanente; 3) Fallecimiento y 4) A petición del interesado. En este supuesto, la extinción del convenio especial tendrá lugar a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de esa comunicación.

4. Bibliografía

- CRUZ VILLALÓN, J.: “Empleo juvenil y crisis económica”, en *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo* (Ejemplar dedicado a: Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica. Estudios en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré), Valladolid, núm. 15, 2014.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “La incorporación al régimen general como asimilado a trabajador por cuenta ajena. Especial referencia a los becarios”, en VV. AA., *Estudios de Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, VICENTE PALACIO, M. A. (Coord.), Barcelona, Atelier, 2021.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.: “La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación y otras figuras cercanas”, *Información Laboral*, nº 9, 2022.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “Las becas: ¿formación, inserción, prácticas profesionales, trabajo asalariado?”, en VV. AA.: *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en Homenaje al Prof. José Cabrera Bazán*, Madrid, Tecnos, 1999.
- LÓPEZ INSUA, B. M.: “La complejidad jurídica de las relaciones au pair en los países de nuestro entorno: ¿abuso u oportunidad? en tiempos de crisis”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A.: “El impacto de la nueva ordenación legal de la formación profesional en el Derecho del Trabajo: una primera aproximación”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 63, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J. L y LÓPEZ INSUA, B. M: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.

- MONEREO PÉREZ, J. L y MORENO VIDA, M. N: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº160, 2021.
- MORENO GENÉ, J.: “La cotización de los antiguos becarios tras el Real Decreto-Ley 5/2013” en VV. AA., MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.), *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. Comunicaciones: XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, CARL, 2014.
- MORENO GENÉ, J.: “La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº35 de 2023.
- MORENO GENÉ, J.: *Las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Aspectos jurídico-laborales y de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- ORTEGA LOZANO, P. G: “Propuesta para una adecuada y justa protección social de los becarios”, en VV. AA., ILLUESCA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J. L y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dir.) y GUTIÉRREZ DE LA PEÑA, S y LÓPEZ INSUA, B. M (Coords.), *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESSS. Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2022.
- SEMPERE NAVARRO, A. V: “La seguridad social de los becarios tras la anulación del RD 1707/2012”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2013.
- VON HIERING, R.: *El fin en el derecho, estudio preliminar* “El pensamiento jurídico de Ihering y la dimensión funcional del Derecho” a cargo del profesor José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares, 2011.

CAPÍTULO 14. LA COLOCACIÓN DE LOS JÓVENES: SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y SERVICIOS PRIVADOS DE COLOCACIÓN

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
Universidad de Jaén

 <https://orcid.org/0000-0002-1946-6682>

Sumario: 1. Planteamiento general; 2. Modernización de la política de empleo; 2.1. Refuerzo de la política de intermediación; 2.1.1. Actividades especializadas de Colocación; 2.1.2. Actividades excluidas de la política de colocación; 2.2. Refuerzo de la dimensión cualitativa de la política de intermediación, también ahora para el colectivo de personas jóvenes; 3. La evolución experimentada por los servicios públicos de empleo; 3.1. Transformación a nivel estatal; 3.2. Respuestas específicas por parte de los servicios públicos de empleo autonómicos; 4. Refuerzo de la colaboración público-privada en política de intermediación; 4.1. La regulación de la iniciativa privada en la política de intermediación; 4.2. La experiencia de colaboración público-privada desarrolla en Andalucía; 5. La cartera común de servicios y servicios garantizados; 6. A modo de conclusiones; 7. Bibliografía.

1. Planteamiento general

La crisis de empleo permanente en la que parece instalada la población joven en nuestro país, exige una intervención constante y decidida sobre el mercado de trabajo, encaminada a lograr las mayores oportunidades de participación para esta población que resulten posibles.

En este sentido, no cabe esperar una receta única, ni definitiva frente a esta problemática que vive la población joven a la hora de participar en el mercado de trabajo. Ello nos lleva a considerar que cualquier contribución a este objetivo, que se logre aportar por parte de las políticas activas de empleo, irá destinada a mantener esta situación bajo control, que sería tanto como decir, en unos niveles socialmente aceptables, y no tanto, a su solución definitiva. De tal forma que las políticas de empleo destinadas a este colectivo de la población no pueden ser consideradas como depositarias de la responsabilidad de solucionar esta falta de oportunidades que genera el mercado de trabajo, sino que sólo les corresponde la función de amortiguar

su incidencia, en el caso de las políticas activas, o sus consecuencias, tratándose de políticas pasivas.

Por tanto, es de esperar de estas políticas una contribución decidida a mejorar la situación a la que se enfrentan los jóvenes ante la falta de oportunidades tanto cuantitativas como cualitativas que le ofrece el mercado de trabajo, pero no cabe esperar de las mismas su solución definitiva al ingente problema del desempleo que afecta a este colectivo, el cual supera con creces las posibilidades de actuación de las políticas de empleo, para entroncarse más directamente con la política económica.

Teniendo en cuenta esta premisa, la política de empleo que aquí nos ocupa aparece configurada como servicio público esencial encargada de la misión de compensar los desequilibrios entre la demanda y la oferta de ocupaciones. La importancia y al mismo tiempo, la dificultad, de realizar esta tarea se ve exponencialmente acrecentada ante las tensiones que reproduce el mercado de trabajo, caracterizado como institución social y, por tanto, fiel reflejo de los retos y desafíos que enfrenta la sociedad. En concreto, estos desafíos dificultan e incluso en situaciones extremas, pueden llegar a impedir la participación en el mercado de trabajo de aquellos que han quedado expulsados del mismo o los que intentan acceder por primera vez, con el consiguiente riesgo de que estas dificultades terminen convirtiéndose en una exclusión social de los individuos afectados por estas situaciones.

Las actuaciones de la política de empleo y los instrumentos que surjan desde este ámbito, están llamados a desarrollarse en un mercado de trabajo caracterizado, en la actualidad, por profundos procesos de transformación, a los que tampoco logran escapar estas actuaciones e instrumentos de intervención, y más específicamente, por lo que interesa a nuestro objeto de estudio, los surgidos en el ámbito de la política de intermediación/colocación, ámbito en el cual es común encontrar referencias a la intermediación digital, como su siguiente estado evolutivo.

Por otro lado, nuestro mercado de trabajo evidencia en la actualidad una situación paradójica, y es que, a pesar de presentar las mayores tasas de desempleo entre la población juvenil registra, al mismo tiempo, el mayor número de vacantes de empleo sin cubrir desde el año 2013, en que el Instituto Nacional de Estadística empezó a ofrecer datos oficiales a este respecto. Se trata de un problema que no es exclusivo de nuestro país y que se hace mucho más acuciante incluso en otras economías europeas¹. Lo que ocurre es que nuestro mercado de trabajo combina este número creciente de vacantes con las mayores tasas de desempleo, en términos generales y por lo que aquí nos interesa, respecto a la población joven.

Las empresas están experimentando por tanto, en nuestro días, tensiones a la hora de encontrar el perfil adecuado y disponible a sus necesidades entre esta población

¹ Vid. ROJO TORRECILLA, E.: "El debate abierto sobre la escasez de personal para cubrir las vacantes de empleo existentes en UE (y en España). Notas a propósito de la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de marzo de 2024", <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/03/el-debate-abierto-sobre-la-escasez-de.html> entrada de 31 de marzo, consultada el 10 de mayo de 2024.

joven, lo cual, afecta tanto a sectores de baja cualificación, como aquellos que presentan un perfil cualificado y técnico².

Al mismo tiempo, también se observan transformaciones que afectan, especialmente, al colectivo de personas jóvenes. En este sentido, uno de cada tres jóvenes menores de 30 años en nuestro país, se encuentra compatibilizando sus estudios con la participación en el mercado de trabajo³. Incluso se ha empezado ya a utilizar la expresión “sisis”, en oposición a la de ninis, para referirse a este sector de la población joven que compatibiliza ambas actividades.

Estas novedosas situaciones, junto a otras ya tradicionales, cifradas en las notas de precariedad y temporalidad que vienen definiendo la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo de nuestro país, representan los retos a cuya solución ha de orientarse la política de intermediación diseñada a través de la Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero.

2. Modernización de la política de empleo

Dada la importancia que reviste las distintas misiones que ahora aparecen encomendadas a las políticas de empleo, no es extraño que las mismas ocupen un destacado lugar en el plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴, con el objetivo de lograr “la modernización de las políticas de empleo”. Es este el marco, precisamente, en que ha tenido lugar la reforma del anterior texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por RD Legislativo 3/2015, propiciada por Ley 3/2023, de Empleo, de 28 de febrero.

Esta modernización de las políticas de empleo, en concreto las relativas a las actuaciones que se dan cita en el ámbito de la intermediación/colocación, responde a una serie de principios básicos, con los que se pretende lograr entre otros, los objetivos de:

- Reforzar los mecanismos con los que cuentan los Servicios Públicos de empleo, dotándolos de una mayor inversión y modernización tanto en medios materiales como humanos, apostando de manera decidida por su digitalización, que le permita realizar la gestión de ofertas y demandas de

² En este sentido, distintos estudios realizados con el fin de encontrar las causas de esta tensión que está experimentando nuestro mercado de trabajo y de las posibilidades de que se siga incrementando en los próximos años, tratan de buscar respuestas en la fuga del talento joven que está registrando nuestro país. En este sentido, contamos con una población sobre cualificada que no encuentra oportunidades de empleo atractivas y adecuadas a esta cualificación que han adquirido. Fuente: “Más empleo sin empleados y más empleados sin empleo” noticia publicada el 1 de mayo 2024 <https://www.businessinsider.es/grafico-muestra-paradoja-vacantes-espana-2024-1382476> consultada el 6 de mayo 2024.

³ Esto supone una cifra de 1.042.500 jóvenes menores de 30 años, según la Encuesta de Población Activa publicada por el Instituto Nacional de Estadística, correspondiente al primer cuatrimestre 2024, https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595

⁴ Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente23.pdf>

empleo en tiempo real, así como obtener información directa e inmediata de las tendencias que experimenta el mercado de trabajo.

- Reforzar la coordinación y dimensión territorial en la intervención de los servicios públicos de empleo, tanto a nivel estatal, como autonómico y ahora también local.
- Reforzar la colaboración público-privada, así como del control y supervisión del sector privado en su condición de colaborador del servicio público de empleo.
- Refuerzo de la dimensión cualitativa orientada a la participación en el mercado de trabajo a través de empleos considerados dignos.
- Con carácter específico, en el caso de los jóvenes, se prevén el desarrollo de las ventanillas únicas de empleo y el refuerzo del programa de Garantía Juvenil, como medida de acompañamiento y seguimiento continuo y personalizado a los jóvenes, hasta que estos logren su integración en el mercado de trabajo.

2.1. Refuerzo de la política de intermediación

La LE aparece ahora centrada en reforzar el contenido de la actividad de intermediación, para incluir en ella un conjunto de actividades que antes quedaban fuera de la misma. En este sentido, la evolución normativa experimentada en esta materia, aparecía centrada tradicionalmente en los sujetos actores de esta actividad, sin prestar atención a la actividad en sí misma considerada⁵.

En cambio, ahora la LE considera dentro del proceso de colocación/intermediación actividades como la información, formación, orientación, selección y recolocación, las cuales, convenientemente ordenadas, conducen como resultado a incrementar las posibilidades de empleabilidad de las personas jóvenes demandantes de los servicios de empleo y, por tanto, a mejorar sus posibilidades y expectativas reales de participar en el mercado de trabajo.

La Ley 3/2023 ubica la intermediación laboral dentro de las políticas activas de empleo recogidas en el artículo 31 de la norma, al contrario de lo que sucedía en las anteriores regulaciones, en las que, dentro de los instrumentos de políticas de empleo, se distinguía entre las políticas activas de empleo, la coordinación de políticas activas y pasivas y la intermediación como materia separada de las anteriores.

Tal y como recogen los actuales artículos 3.c) y 40 LE, la intermediación laboral se define como el conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades desde un enfoque integral. Esta misma definición se recoge también en el

⁵ CABEZA PEREIRO, J.: “La nueva dimensión de la intermediación laboral”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, núm. 6, 2023, pp. 46-62.

art. 3.l) del RD 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados.

Dentro de las actuaciones propias de la intermediación laboral, la norma hace mención específica a determinadas actividades. Así: “a) actividades de prospección y captación de ofertas de empleo; b) puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan un empleo, para su colocación o recolocación; c) selección para un puesto de trabajo de personas que pueden ser idóneas para el mismo, evitando cualquier sesgo o estereotipo de género, edad o discapacidad; d) puesta a disposición de la persona solicitante de empleo, especialmente si se encuentra entre los colectivos de atención prioritaria del artículo 50, el conjunto de apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral”.

Por tanto, la nueva definición que ofrece la LE de política de colocación, supone ampliar los contornos de esta actividad, tal y como era concebida con anterioridad, para entender ahora incluida dentro de la misma, la prospección⁶ y captación de ofertas de trabajo, la puesta en contacto de estas ofertas con las personas interesadas en su colocación o recolocación y la selección de personas que se estiman más adecuadas para un puesto de trabajo.

Todas estas actividades aparecen ahora atribuidas al agente de intermediación, configurado como buscador activo de empleo, con independencia de que preste sus servicios para una entidad pública o privada. Se refuerza con ello, en la LE, las funciones e importancia de este personal técnico especializado en la prestación del servicio público que se le encomienda.

2.1.1. Actividades especializadas de Colocación

Así mismo, aparece configuradas como colocación especializada las actividades encaminadas a lograr la recolocación de personas afectadas por procesos de reestructuración empresarial, cuando ésta hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o su representación en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, o bien hubiera sido decidida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos (art. 40.3 LE)

En este sentido, es posible constatar cómo estamos asistiendo en nuestro país a un incremento de procesos de reestructuración que conllevan reorganizaciones empresariales en unos casos y en otros, directamente, el cierre de empresas, como

⁶ La LE no ofrece un concepto de esta actividad prospectiva realizada sobre el mercado de trabajo, no obstante, la doctrina ha concretado esta actividad como aquella consistente en realizar el análisis de los datos para ajustar la oferta y demanda de empleo, tomando como referencia sectores, actividades económicas, ocupaciones, etc, para determinar en función de ello las perspectivas futuras de empleo y las necesidades del mercado de trabajo. Vid. ÁNGEL QUIROGA, M.: “La intermediación laboral como elemento central de la política activa de empleo en el contexto de la movilidad internacional de trabajadores”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, núm. 8, 2024, pp. 169-191.

consecuencia de las sucesivas crisis que venimos arrastrando. La necesidad de asegurar oportunidades para que las personas trabajadoras afectadas por estos procesos continúen en activo, alejando con ello el riesgo de afectar a su profesionalidad, hace necesario el diseño de mecanismos y procesos tendentes a asegurar esta reincorporación al mercado de trabajo, tras resultar afectados por estos procesos de extinción.

Para ello, el Real Decreto 1843/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de los despidos colectivos, incorpora el instrumento del plan de recolocación externa⁷ para los trabajadores afectados por un despido de estas características, en aquellas empresas con más de 50 trabajadores (art. 9), incorporando la recolocación externa a través de empresas especializadas, estén o no en exclusiva, dedicadas a esta actividad de *outplacement*. Entre las medidas de acompañamiento destinadas a atenuar las consecuencias sobre los trabajadores afectados (art. 8)

Este plan de recolocación externa deberá orientarse a procurar la reincorporación al mercado de trabajo, de las personas participantes en el mismo, a través de su contratación por una nueva empresa en el menor plazo posible. Ello tiene además la virtualidad de lograr el ahorro de prestaciones y subsidios por desempleo⁸.

Por lo demás, esta actividad de recolocación podrá desarrollarse también por los propios servicios públicos de empleo, cuando concurran circunstancias que así lo hagan aconsejable (art. 44.2 LE). Sin embargo, esta atribución que ahora reciben los servicios públicos con actividades de recolocación, choca con la tradicional hegemonía que las empresas privadas han venido desarrollando en este ámbito, apuntalada por el propio ET, en su art. 51.10 ET, al prever que el plan de recolocación externa se desarrolle a través de empresas de recolocación autorizadas. Por lo tanto, resulta necesario proceder a la revisión de este precepto, con el fin de recoger la competencia que ahora también reciben de forma directa los servicios públicos en materia de recolocación.

Junto a las anteriores, también merece esta consideración de actividad especializada de colocación, aquellas actividades de selección que incluyan la búsqueda de las personas más adecuadas para un puesto de trabajo, aunque éstas no se encuentren inscritas en los servicios de empleo, como demandantes de empleo. Las actividades a desarrollar en este caso, por parte del agente de empleo superan los contornos de la estricta actividad de selección, para entroncarse de lleno en el propio proceso de colocación, puesto que la realización de este último conlleva la necesidad de conocer las características del puesto que se requiere cubrir, así como de la empresa que lo oferta y, al mismo tiempo, evidencia la necesidad de contar con un grupo de personas interesadas en ocupar ese puesto, lo cual, lleva intrínseco la recogida de demandas y

⁷ MOLINA HERMOSILLA, O.: *La conformación del nuevo sector para la prestación de servicios de recolocación: balance y análisis de experiencias surgidas en el ámbito de la recolocación externa*. Aranzadi, Navarra, 2014. Más recientemente, MUROS POLO, A.: “El plan de recualificación externa en la recualificación y transición profesional”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, V. 12, núm. 1. 2024, pp. 358-406.

⁸ CABEZA PEREIRO, J.: *Recolocación y colocación: políticas públicas y actores privados*, BOE, Madrid, 2024.

ofertas adecuadas para el mismo. De esta forma, la LE ha venido a corregir la anterior separación ficticia que existía entre las actividades de intermediación y selección.

Ahora incluso esta actividad de selección resulta reforzada, permitiendo extenderse, más allá de los perfiles de personas demandantes de empleo, cuando a falta de perfiles adecuados entre estos, sea necesario realizar la búsqueda de los mismos entre personas trabajadoras que no aparezcan inscritas en los servicios públicos de empleo. De esta forma, actividades tradicionalmente realizadas por entidades privadas especializadas como las conocidas como “head-hunting” o “cazatalentos” entendidas como actividades especializadas que operan exclusivamente entre personal directivo de la más alta cualificación o con personal que cuenta con una gran especialización técnica, podrán ser realizadas también por parte del servicio público correspondiente.

De igual modo, también integran esta actividad especializada la puesta a disposición de las personas solicitantes de empleo de los recursos necesarios para contrarrestar todas las circunstancias que pueden actuar en la práctica como obstáculos a su participación en el mercado de trabajo, lo cual, resulta especialmente reforzado en el caso de que se trate de personas pertenecientes a alguno de los colectivos considerados en la LE, como colectivos de atención prioritaria (art. 50), entre los que se encuentran las personas jóvenes.

La amplitud del concepto legal de colocación que ahora preconiza la LE se hace especialmente palpable en el ámbito de la formación, la cual aparece elevada a la consideración de elemento clave en todo el proceso de colocación (art. 33).

2.1.2. Actividades excluidas de la política de colocación

Junto a la amplitud de actividades que ahora entran a formar parte de la política de intermediación/colocación, también encontramos otras que quedan expresamente excluidas de ésta, en concreto, aquellas actividades que “se lleven a cabo exclusivamente por medios informatizados” (art. 3 c LE). Esta misma exclusión se reafirma también en el RD 438/2024, de 30 de abril (art. 3 i) in fine).

Esta exclusión expresa podría conducirnos a pensar que hace referencia a los conocidos como portales digitales de empleo⁹, medio al que, con muy alta frecuencia, acuden las personas jóvenes en busca de oportunidades de participación en el mercado de trabajo, por lo que siguiendo esta interpretación, quedarían al margen de la regulación que prevé la LE. Sin embargo, frente a esta primera interpretación, es necesario entender que, en la práctica, el art. 22 del Reglamento Europeo 2016/679 de 27 de abril de Protección de Datos, prohíbe la adopción de decisiones que estén basadas únicamente en el tratamiento automatizado de los mismos. Se trata, sin duda, de una importante limitación que cada vez cobrará más importancia, a la luz del avance en procesamientos automáticos de toma de decisiones que permiten en nuestros días los

⁹ Respecto a las conexiones entre estos portales digitales y las agencias de colocación, *vid.* GARCÍA RUBIO, M. A.: “Portales digitales de empleo y agencias de colocación: punto de intersección y de indefinición normativa”, *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 7, 2019, pp. 668-681.

sistemas de Inteligencia Artificial y a los que cada vez se recurre con mayor frecuencia por parte de nuestros poderes públicos, para la propia prestación de servicios que tienen encomendados.

En este sentido, muchas de estas decisiones automatizadas en la práctica conllevan cierta intervención humana, pero para que realmente permitan ser consideradas como tales y, por tanto, mostrarse respetuosas con esta protección que dispensa la normativa europea, es necesario que esta intervención realizada por personas, conlleve cierta entidad y no sea algo meramente simbólico. Precisamente esta cuestión ha sido objeto de atención específico en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2023, Asunto C-634/21 “SCHUFA”.

Por tanto, esta exclusión de la consideración de actividades de intermediación a aquellas que se lleven a cabo exclusivamente por medios informatizados, debemos entenderla referida únicamente a aquellos casos en los que sea la propia empresa oferente de empleo, la que realiza este anuncio, a través de redes sociales, y así mismo, la que recibe directamente los currículums de las personas candidatas interesadas en ocuparlo¹⁰.

Por tanto, las agencias de colocación que adopten esta forma de portales digitales de empleo no podrán actuar exclusivamente mediante estos procesos automatizados, por lo que quedan sometidas a la regulación prevista en la LE.

Estos portales digitales de empleo, como medio al cual están acudiendo el colectivo de personas jóvenes en busca de oportunidades de empleo, presentan a su vez una creciente especialización en función del nivel formativo que presentan estos jóvenes. Ello ha dado lugar a la aparición de portales especializados en la atención a jóvenes egresados con estudios universitarios y jóvenes profesionales¹¹.

2.2. Refuerzo de la dimensión cualitativa de la política de intermediación, también ahora para el colectivo de personas jóvenes

Uno de los principios básicos que orienta la pretendida modernización de las políticas de empleo se orienta, como decíamos, a lograr el refuerzo de su dimensión cualitativa, la cual se hace descansar sobre el objetivo de lograr la participación en el mercado de trabajo a través de un empleo digno. Para ello, el art. 31 LE ofrece un concepto de políticas de empleo entendidas como “el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno... de las personas demandantes de los servicios de empleo y al mantenimiento y mejora de su empleabilidad...”

¹⁰ CRUZ VILLALÓN, J.: “El gobierno del empleo”, en VV. AA.: *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Cuenca, 25 y 26 de mayo de 2023, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, p. 214.

¹¹ Vid. En este sentido, <https://www.studentjob.es/> portal especializado en ofertas de empleo dirigidas a estudiantes y jóvenes egresados universitarios.

Este concepto de empleabilidad integra “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan las capacidades de las personas” no sólo “para aprovechar las oportunidades de educación y formación... sino también para progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y condiciones del mercado de trabajo” (art. 3 b LE).

En este sentido, constituye una novedad las llamadas que realiza la LE a que la premisa de empleo digno, se traslade también a las oportunidades de participación en el mercado de trabajo que se orienten a las personas integrantes del colectivo de personas jóvenes. Para ello, se realiza un requerimiento a los poderes públicos para que pongan en marcha políticas que promuevan un empleo de calidad, de carácter indefinido, a jornada completa, así como con salarios dignos (art. 53.3 LE).

De esta forma, tal y como analizábamos en el Capítulo V de esta obra, el Legislador se muestra consciente de la necesidad de contrarrestar, la aceptación social existente en torno a la precariedad como medio adecuado para propiciar la entrada de esta población joven al mercado de trabajo. Esta misma nota de precariedad extendía, posteriormente, sus efectos en el tiempo, llegando a afectar a buena parte de su vida laboral o profesional, hasta el punto que precariedad y fragilidad en el empleo, constituyen en nuestros días un círculo vicioso en el que queda instalado el colectivo de personas jóvenes a la hora de participar en el mercado de trabajo, extendiendo sus efectos mucho más allá de la simple entrada al mismo.

En este sentido, la LE parte de la idea de que no resulta ya aceptable crear cualquier tipo de empleo, como alternativa a las situaciones de desempleo, que ha venido afectando a la población joven en nuestro país, sino que ahora los esfuerzos deben orientarse a crear oportunidades de empleo digno, decente, de calidad, en definitiva, empleo con derechos que integre socialmente y que evite la pobreza.

Por tanto, con carácter general, las políticas activas de empleo que se dirijan a las personas jóvenes demandantes de los servicios de empleo, deben orientarse a promover oportunidades de empleo de calidad, su contratación indefinida y a jornada completa y los salarios dignos, así como la movilidad geográfica hacia zonas rurales despobladas o en riesgo de despoblación.

3. La evolución experimentada por los servicios públicos de empleo

3.1. Transformación a nivel estatal

La última por el momento, reforma experimentada en este ámbito de los servicios públicos de empleo a nivel estatal es la transformación que prevé la actual LE, consistente en la evolución del anterior Servicio Público de Empleo Estatal, que será sustituido por la Agencia Española de Empleo (AEE)

Esta evolución, en cuanto a sus motivaciones y fundamentación, ya fue objeto de análisis específico en el Capítulo V de esta misma obra, por lo que únicamente conviene aquí recordar que es de esperar que esta futura Agencia profundice en la senda

iniciada por el SEPE, respecto a la especialización de respuestas a los retos específicos que presenta la política de intermediación, desde el ámbito subjetivo, en concreto por lo que interesa a nuestro objeto de estudio, relativos a la población joven con edades comprendidas entre los 16 a los menores de 30 años.

En este sentido, el SEPE ha puesto en marcha una herramienta dirigida especialmente a los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 30 que busquen empleo, a través del buscador de ofertas de empleo y formación del programa de Garantía Juvenil, que se encuentra alojado en la propia página web de este organismo estatal¹². Su diseño ofrece una visión completa de todas las ofertas de empleo y formación que se encuentran disponibles en tiempo real dirigidas a la población joven de nuestro país, distribuidas por cada una de las provincias españolas.

3.2. Respuestas específicas por parte de los servicios públicos de empleo autonómicos

Por parte de los servicios públicos autonómicos de empleo también es posible constatar esta respuesta específica en la política de intermediación dirigida a la población joven registrada en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación. Por ello, puede resultar de interés analizar algunas experiencias que, en este sentido, se están desarrollando por parte de los servicios autonómicos de empleo en nuestro país.

Con esta finalidad, cabe traer a colación la experiencia desarrollada en el servicio público de colocación de Cataluña, donde se ha creado la figura de agentes de “apoyo al empleo juvenil”, mediante la contratación de 123 personas que prestan sus servicios en todos los Consejos Comarcales de Cataluña y Ayuntamientos que cuenten con más de 4000 jóvenes censados. La finalidad de estos técnicos especialistas consistirá precisamente en realizar el seguimiento específico de los jóvenes de estas zonas que presenten riesgo de abandono escolar prematuro. Estos agentes han sido contratados por un periodo de 3 años.

Los jóvenes menores de 30 años, censados en Cataluña, que se encuentran en este año 2024 participando en políticas activas de empleo, representan un total de 22.000 personas. De ellos, la población jóvenes destinataria de esta atención personalizada son jóvenes con baja cualificación, y que presentan este riesgo de abandono escolar, porque son estos los que más dificultades pueden presentar para acceder al empleo. Se trata, por tanto, de una actuación que podríamos calificar de acompañamiento, de carácter claramente preventivo, con la cual, se trata de evitar precisamente, las mayores dificultades que conllevaría el tratamiento de estos jóvenes, desde el punto de vista de la política de intermediación/colocación, una vez que pasasen a ingresar el colectivo de los denominados “ninis”.

En el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, se han desarrollado por parte del servicio autonómico de empleo, programas que intentan paliar la doble problemática que presenta el mercado de trabajo andaluz, como es la alta tasa de

¹² <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil.html>

desempleo que afecta a este colectivo y los acuciantes problemas de despoblación que presentan determinadas comarcas territoriales de Andalucía. Para ello, se tratan de desarrollar iniciativas de empleo local, dirigidas a este sector de población desempleada joven, como factor estratégico para el desarrollo socio económico de las zonas afectadas. Con este doble objetivo se ha anunciado el nuevo Plan de Empleo Juvenil¹³, como instrumento de planificación integral dirigido a las demandas de la población joven desempleada en Andalucía. En él se recogen incentivos a la contratación estable de este colectivo, así como la iniciativa Andalucía Activa¹⁴ para que las Corporaciones Locales y Ayuntamientos menores de 50 habitantes, puedan contratar a personas jóvenes desempleadas, con edades comprendidas entre los 18 y los 35 años, para la realización de proyectos con una duración de 12 meses. La contratación prevista en el marco de esta iniciativa, tendrá carácter temporal y no podrá exceder los 6 meses.

Se recoge igualmente el programa T-Acompañamos, como programa específico de acompañamiento integral de jóvenes desempleados, menores de 30 años hasta lograr su plena inserción en el mercado de trabajo. En él se incluyen actividades de formación e integración laboral. Estos proyectos integrales tendrán una duración de 18 meses y se espera que participen más de 12.000 personas jóvenes en Andalucía¹⁵.

El programa Emplea-T se encuentra actualmente en fase de diseño en la CCAA andaluza y se integra por un paquete de 6 medidas destinadas a lograr un impacto significativo en la contratación de la población joven andaluza menor de 30 años. Para poder optar a todos los incentivos previstos en este programa, será necesario que la contratación formalizada a favor de personas integrantes de este colectivo de jóvenes desempleados en Andalucía, se formule con carácter indefinido y con una duración mínima de 24 meses.

4. Refuerzo de la colaboración público-privada en política de intermediación

Al igual que analizábamos en el epígrafe anterior, relativo al ámbito de los servicios públicos de empleo tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, la situación de especial vulnerabilidad que afecta a los jóvenes ha dado lugar también a la aparición de agencias de empleo especializadas en la atención de este colectivo, que desarrollan su actividad de intermediación en el mercado de trabajo con referencia a los menores de 30 años y con una fuerte vinculación territorial al ámbito en que desarrollan su actividad, tratando de evitar la despoblación de estos territorios y por tanto, el abandono de los mismos, por parte de la población joven, ante la falta de oportunidades que encuentran en el mercado de trabajo de esos territorios¹⁶.

¹³ El contenido concreto con que aparecerá dotado este instrumento de planificación de las políticas de empleo dirigidas a la población joven en la CCAA de Andalucía, no se ha dado aún a conocer, en el momento de cierre de este estudio.

¹⁴ Información de este programa Andalucía Activa se encuentra disponible en <https://andaluciaorienta.net/10000-contratos-plan-empleo-andalucia-activa>

¹⁵ Información disponible en <https://andaluciaorienta.net/empleos-jovenes-y-mayores-andalucia-activa>

¹⁶ En este sentido, encontramos agencias de empleo joven creadas en colaboración con municipios de nuestro país, que desarrollan su actividad sobre la base de subvenciones públicas concedidas por las entidades locales en las que se asientan. *Vid.* A título de ejemplo, Agencia de Empleo joven de Zafra,

Para hacer posible el encaje entre esta diversidad de sujetos públicos y privados intervinientes en políticas de colocación, toda esta arquitectura institucional se ha hecho descansar sobre el carácter público del servicio, sin perjuicio del refuerzo de las actividades de colaboración que ahora se reconocen a los sujetos privados.

Las altas tasas de desempleo que soporta la población joven en nuestro país, en comparación con la media que presenta en el ámbito de la Unión Europea¹⁷, conduce en el planteamiento seguido por la LE, a reforzar la colaboración público-privada entre los distintos sujetos operadores en política de intermediación, ante la imposibilidad de abarcar exclusivamente con sujetos públicos, la necesaria respuesta a esta situación. De hecho, diversos estudios han puesto de manifiesto la limitada efectividad con que cuentan los servicios públicos de empleo a la hora de desarrollar su actuación respecto a la población joven¹⁸.

Respecto a las personas usuarias de estos servicios, dada la especial situación de vulnerabilidad que afecta a los colectivos de atención prioritaria, entre los que se encuentra el colectivo de personas menores de 30 años, está prevista legalmente la posibilidad de que, cuando resulte necesario, se establezca la coordinación entre servicios sociales y servicios públicos de empleo, con el fin de ofrecer la mejor atención posible a estas personas (art. 5 a) RD 438/2024).

Ello resulta compatible, al mismo tiempo, con la centralidad que adquieren los servicios públicos en este ámbito, evitando que su actuación, pueda verse desplazada por la iniciativa privada. De esta forma, el servicio de empleo presenta el carácter de público, con independencia de la naturaleza pública o privada del sujeto que realiza las funciones de intermediación o colocación.

La iniciativa privada aparece por tanto ahora reforzada, a fin de lograr una más moderna y eficaz gestión de las políticas de empleo, al tiempo que se refuerzan los mecanismos de control de transparencia y equidad en manos del servicio público,

que cuenta con más de 25 años de experiencia en el sector de la intermediación. Lleva a cabo su actividad gratuita como consecuencia del acuerdo alcanzado entre el Ayuntamiento de Zafra, la Casa de la Juventud y el Consejo Local de la Juventud de esta localidad de Badajoz <https://www.empleojoven.org/>.

¹⁷ Según los últimos datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística, esta tasa de desempleo entre los menores de 25 años se sitúa, en el último trimestre de 2023, en el 28,36 % de media, afectando al 29,27 % de hombres y al 27,26 % de las jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 25 años. Fuente: INE <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247>

¹⁸ Precisamente, el proyecto de investigación realizado por la Universidad de Girona, *Track-in*, ha tratado de evaluar la efectividad de estos servicios, en concreto con el colectivo de jóvenes comprendidos entre 24 a 29 años inscritos como demandantes de empleo, a través de la participación de 6700 jóvenes pertenecientes a este colectivo. Este proyecto concluido en febrero de 2024, constata que el 60 % de los ninis no reciben noticias de los servicios públicos de empleo y ello pese al compromiso de ofertar a estos jóvenes una oferta de empleo o formación en los cuatro meses siguientes a su inscripción. En los ámbitos rurales esta situación es aún más dramática, ya que las ofertas de empleo y formación se centran en las grandes localidades. Fuente: RTVE ¿Contactan los servicios públicos con los jóvenes? <https://www.rtve.es/play/audios/por-tres-razones/servicios-publicos-empleo-jovenes/15952187/> noticia de 1 de febrero de 2024.

garantizando a las personas destinatarias de estos servicios de intermediación, tanto públicos como privados, la gratuidad en el acceso a los mismos (art. 42.4 LE) y ello como expresión de los derechos reconocidos a la ciudadanía europea en el art. 29 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En virtud de los acuerdos o convenios de colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas, los servicios públicos podrán redirigir a estas agencias, a las personas jóvenes demandantes de empleo para la prestación de los servicios de colocación e intermediación que mejor se adapten, en cada caso, a sus características y situación personal¹⁹.

Igualmente, “las empresas y personas demandantes de servicios de empleo podrán concertar directamente la prestación de servicios de intermediación con agencias de colocación, que actúen en coordinación o colaboración con los servicios públicos de empleo”, pero siempre “con sujeción a los principios rectores de la política de empleo, con la finalidad, en el caso de las personas trabajadoras, de encontrar un empleo adecuado a su perfil y, en el caso de las empresas, de solicitar y, en su caso, reclutar a las personas candidatas cuyo perfil se ajuste a sus requerimientos y necesidades”(art. 42.4 in fine).

La intermediación a desarrollar por las agencias privadas aparece ahora configurada como un proceso y no exclusivamente como una concreta actividad, lo cual, se encuentra en plena sintonía con la ampliación, que como veíamos, experimenta ahora el concepto de intermediación. De este modo, forman parte de este proceso las actividades consistentes en prospección del mercado de trabajo, captación de ofertas, así como la casación entre ofertas y demandas de empleo, incluso actividades de selección de personal y recolocación (art. 42.8 LE).

Paralelamente a esta ampliación en las actividades a desarrollar por las agencias privadas, la LE ha venido también a ampliar las modalidades de estas iniciativas privadas que pueden actuar en estos procesos de intermediación.

4.1. La regulación de la iniciativa privada en la política de intermediación

A nivel internacional, su regulación ha ido evolucionando a través de los convenios de la OIT que se han venido dedicando a esta materia. Así, el Convenio OIT nº 34 sobre agencias retribuidas de colocación de 1933; Convenio nº 96 de 1949; el Convenio nº 191, sobre agencias de empleo privadas, de 1997 y la Recomendación 188 sobre Agencias de empleo privadas de 1997. De esta forma, se evidencia la importancia y atención que la OIT ha venido prestando a esta iniciativa privada en la intervención sobre la política de colocación en el mercado de trabajo.

Precisamente es el Convenio OIT nº 191 el que reconoce, por primera vez, en su artículo 5, el deber de los Estados miembros de velar porque las agencias privadas de

¹⁹ MONERO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero”, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 7, 2023, pp. 11-37.

colocación no cometan discriminación alguna en el trato dispensado a los trabajadores, entre otros motivos, por razón de edad. Al mismo tiempo, se especifica que esta prohibición general no será obstáculo para que estas agencias puedan llevar a cabo intervenciones y programas específicos, atendiendo a las mayores dificultades que presenten determinados colectivos en sus actividades de búsqueda de empleo.

La LE ofrece ahora una regulación actualizada de estas agencias, en sus artículos 40-46. Junto a esta regulación, es necesario tener presente también el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, puesto que la entrada en vigor de la LE, no ha supuesto su derogación. Este hecho puede dar lugar a problemas de conflicto normativo en la práctica, por lo que sería deseable que cuanto antes, se aborde el desarrollo reglamentario de la actual LE en este punto, que venga a establecer los términos adecuados para esta colaboración, concretando los requisitos mínimos que deberán reunir las entidades que colaboren en la prestación de este servicio público de intermediación, sin perjuicio de la normativa específica que pueda establecer cada Comunidad Autónoma²⁰.

Siguiendo la definición que ofrece este RD 1796/2010, en su art. 2, por agencias privadas de colocación pueden entenderse aquellas entidades, público o privadas, con o sin ánimo de lucro que, en colaboración con el servicio público de empleo que resulte competente en cada caso, realicen actividades de intermediación laboral para proporcionar a las personas un empleo adecuado a sus características y a los empleadores, los trabajadores más adecuados a sus necesidades. Para llevar a cabo estas actividades, aparecen dotadas de facultades para la búsqueda de empleo y para la selección de personal.

La colaboración con los servicios públicos se materializará mediante la suscripción del correspondiente convenio de colaboración. Esta colaboración admite distintas fórmulas para su desarrollo, pudiendo tratarse de contratación administrativa, concesión de subvenciones públicas o cualquier otra fórmula que resulte adecuada a la legislación estatal y autonómica, en función del concreto ámbito territorial en el que pretenda actuar la agencia privada (art. 16 RD 1796/2010).

De esta forma, podemos comprobar como la evolución de esta regulación ha transitado desde su prohibición inicial hasta ser consideradas en la actualidad como unas valiosas aliadas en la política de colocación. En su actuación, como agentes destacados en la realización de esta política, quedan sometidas a la observación del principio de no discriminación, al igual que los servicios públicos intervinientes, sin que puedan llevar a cabo decisiones o actuaciones basadas en criterios discriminatorios.

Por tanto, la regulación que actualmente ofrece la LE sobre estas agencias privadas puede caracterizarse, a grandes rasgos, por una serie de principios. En

²⁰ GARCÍA QUIÑONES, J.C.: "El papel de las agencias de empleo: retrospectiva sobre su tratamiento por la OIT y su influencia en el ordenamiento laboral español y en el Derecho de la Unión Europea", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, V. 11, núm. 4, 2023, pp. 118-178.

primer lugar, el reforzamiento del carácter público de la política de intermediación, con independencia de que pueda ser desarrollada por sujetos privados. En segundo lugar, la colaboración público-privada como elemento necesario, ante la imposibilidad de abarcar mediante sujetos públicos de empleo la ingente política de intermediación. Derivado de lo anterior, se refuerzan, en tercer lugar, los controles y el cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre estas agencias privadas intervinientes en política de intermediación²¹.

La LE hace referencia a cuatro posibles modalidades de estas agencias en materia de colocación:

- Agencias de colocación públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen labores de intermediación;
- Agencias de colocación públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que asuman también la realización de actividades relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación o información profesional;
- Agencias de colocación, públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de selección de personal;
- Agencias de colocación, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen labores de intermediación destinadas a la recolocación de los trabajadores que hayan sido expulsados del mercado de trabajo.

Con esta ampliación de las modalidades que puedan presentar estas agencias, se persigue el objetivo de convertir a estas iniciativas en “agencias globales de empleo”²², las cuales, quedan sujetas en su actuación a los principios rectores y objetivos que fija ahora la LE a lo largo de su articulado (art. 4.8), entre los que se encuentra la plena igualdad real y efectiva entre las personas oferentes y demandantes de empleo, sin perjuicio de la posibilidad con la que cuentan, de desarrollar programas específicos dirigidos a compensar las desventajas específicas que encuentran determinados colectivos a la hora de lograr su empleabilidad, así como transparencia de su actividad y la necesidad de informar de la misma.

Por tanto, junto al principio de descentralización que preconiza la LE, aparece también el de privatización, de manera que el ajuste entre oferta y demanda se concreta mediante una multiplicidad de sujetos intervinientes, públicos y privados. Por ello, resulta necesario proceder a una adecuada distribución y concreción de las facultades correspondientes a cada uno de estos sujetos, con el fin de asegurar la

²¹ FERNÁNDEZ PROL, F.: “La intermediación laboral en la nueva Ley de Empleo” *Brief 2023*, AEDTSS, pp. 86-88. Disponible en https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2024/02/Brif2023_Maquetacion-1.pdf

²² Este concepto ya lo adelantó en su día RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: “Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En Especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro”, *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 14, 2010, p. 20.

propia operatividad del sistema que ahora diseña la LE, asegurando su eficiencia y solapamientos innecesarios en sus respectivas actuaciones.

El hecho de que la LE insista en aclarar a lo largo de su articulado que la prestación de los servicios incluidos en su ámbito de aplicación, presenta naturaleza de servicio público, con independencia de la entidad que la realice, obedece al interés en someter la actuación de estas iniciativas privadas a los objetivos y principios rectores de la política de empleo, asegurando el respeto a la total transparencia de sus actuaciones y la información y rendición de cuentas respecto al desarrollo de su actividad²³. De esta forma, todas las entidades privadas que desarrollen su actividad en el ámbito de las políticas activas de empleo, deberán coordinarse y colaborar con los organismos públicos competentes en cada ámbito territorial, suministrándole información de su actividad que incluya datos cuantitativos y cualitativos concretos, con distribución de género (art. 26 LE).

4.2. La experiencia de colaboración público-privada desarrolla en Andalucía

Esta colaboración público-privada se ha visto también reforzada en el ámbito autonómico. En concreto, por lo que respecta a la CCAA de Andalucía, la misma ha quedado materializada a través de la licitación pública de estos servicios, con agencias privadas de colocación, formalizada mediante un contrato público con una vigencia prevista de 24 meses. En la actualidad, este contrato público se encuentra prorrogado hasta febrero 2025²⁴.

En virtud de esta colaboración público-privada en el ámbito de la CCAA andaluza, las agencias de colocación serán las encargadas de realizar las actuaciones que resulten necesarias para facilitar la empleabilidad de las personas que hayan solicitado estos servicios de intermediación. Para ello, el Servicio Andaluz de Empleo ha establecido dos perfiles de personas usuarias, atendiendo principalmente a criterios etarios y de antigüedad en la situación de desempleo:

- Personas jóvenes, con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años, que se encuentren desempleadas y que estén inscritas como demandantes de empleo, sin que tengan la consideración de desempleadas de larga duración.
- Personas desempleadas de larga duración, entendiéndose por tales, a los efectos de este servicio, aquellas que han permanecido inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Andaluz, durante un periodo de 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores al momento en que estas personas usuarias sean remitidas a la agencia privada de colocación. Cuando se trate de persona trabajadora en el sector agrario, el periodo será

²³ MONEREO PÉREZ, J.L RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero”, *op. cit.*, p. 17.

²⁴ La información disponible relativa a la formalización de esta contratación pública, en cuanto a contenido y periodo de ejecución, se encuentra disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/colaboracion-publica-privada/paginas/servicio-demandante.html> consultada el 6 de mayo 2024.

de al menos, 180 días inscrita como demandante de empleo en el periodo de 9 meses inmediatamente anteriores al momento en que sean remitidas a la agencia.

El servicio que han de prestar estas entidades privadas, en el marco de esta colaboración, ha de ser integral e incluirá actuaciones de orientación, formación, intermediación, ayuda orientada a la búsqueda de empleo, captación de ofertas de empleo, y todas aquellas que resulten necesarias para alcanzar el objetivo de lograr la inserción efectiva de las personas desempleadas que sean sus usuarias. Por tanto, el objetivo en estos casos, queda concretado en la incorporación de estas personas en el mercado de trabajo y no tanto, en el concepto más amplio de lograr una mejora de la empleabilidad para las personas usuarias de estos servicios.

En el ejercicio de su actividad, las entidades participantes quedan sujetas a los mismos principios que han de regir la actuación del Servicio Andaluz de Empleo, en concreto, al respeto a los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo, así como a la intimidad y la protección de los datos personales de quienes resulten sus usuarios. Al mismo tiempo, su actuación deberá respetar el principio de accesibilidad universal para las personas con discapacidad.

Los servicios que se garantizan para estas personas usuarias, por parte de las agencias privadas colaboradoras del Servicio Público Andaluz, han quedado materializados, entre otras actuaciones, en: la atención individualizada, concretándose su duración en un mínimo de 60 minutos por cada persona participante; realización del diagnóstico y evaluación del perfil de competencias con que cuenta cada persona usuaria, incluyendo el diseño de su itinerario personalizado de inserción; la búsqueda de ofertas de empleo adecuadas; servicio de orientación y servicio de formación.

5. La cartera común de servicios y servicios garantizados

Para arbitrar todo el conjunto de servicios reconocidos ahora a favor de las personas demandantes de los servicios de empleo, la LE pone el acento en el “acuerdo de actividad” que ha de ser suscrito entre estas personas y el servicio público de empleo correspondiente. Este acuerdo es considerado, en el Preámbulo del RD 438/2024 como el “instrumento en torno al que se asienta el elemento inspirador de la reforma, con un enfoque centrado en las personas, a través de procesos de apoyo y acompañamiento a lo largo de toda la vida laboral, tomando como referente el derecho al apoyo activo para el empleo, previsto en el Pilar Europeo de Derechos Sociales”.

Posteriormente, el art. 3 b) de este mismo RD 438/2024, lo define como “acuerdo documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios públicos de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo para incrementar la empleabilidad de aquella, atendiendo, en su caso, a las necesidades de los colectivos prioritarios”.

La materialización de este Pilar Europeo respecto a la población joven, se ha llevado a cabo en el ámbito de la Unión Europea a través del denominado Paquete de

Apoyo al Empleo juvenil, como conjunto de medidas dirigidas específicamente a la población europea menor de 30 años²⁵.

Tras más de un año de la entrada en vigor de la LE, y con el fin de unificar todos los servicios a los que tendrán acceso las personas desempleadas, que acuden a los servicios de empleo, con independencia del territorio nacional donde residan, ha tenido lugar en nuestro país la aprobación de la Cartera Común de Servicios a través del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril. Se trata de una norma que nace tras varios meses de debate desarrollado con las CCAA y los agentes sociales, tanto sindicatos como organizaciones empresariales más representativas.

El RD 438/2024, de 30 de abril²⁶, por el que se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la LE, es el encargado de establecer, el marco común de servicios que aparecen enumerados en el artículo 56 LE y a los que tendrá derecho a acceder cualquier persona que se encuentre desempleada en nuestro país, con independencia del lugar donde resida.

Conviene recordar en este sentido, como la LE, junto a este artículo 56, dedicado al Catálogo de servicios garantizados a las personas demandantes de servicios de empleo, dedica también su artículo 61 a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, permitiendo al mismo tiempo, que estos servicios públicos puedan desarrollar carteras propias de servicios en esta materia. Su finalidad, en todo caso, estará orientada a que las personas acreedoras de estos servicios, jóvenes en nuestro caso, puedan encontrar un empleo adecuado a sus características.

Estos servicios que integran la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo hacen referencia a la elaboración de un perfil individualizado de la persona usuaria, a la tutorización individualizada y asesoramiento personalizado y continuo, la elaboración de un itinerario personalizado y adecuado al perfil de cada persona usuaria que acuda a los servicios de empleo, que deberá realizarse en el mes siguiente a la elaboración de su perfil, servicios de formación en el trabajo, asesoramiento para iniciativas de autoempleo y emprendimiento, servicios de intermediación laboral, acceso a un canal presencial o digital para la recepción de los servicios de orientación y atención presencial o por medios digitales.

De esta forma, las personas jóvenes usuarias de los servicios públicos de empleo, tendrá derecho a recibir estos servicios establecidos legalmente, mediante una atención profesionalizada y personalizada, adaptada a sus concretas necesidades, sin que puedan sufrir ningún tipo de discriminación en el acceso y disfrute a los mismos. Esta atención podrá prestarse tanto de forma presencial, a través de las oficinas públicas de los servicios de empleo o de las entidades que tengan reconocida la condición de entidades

²⁵ MOLINA HERMOSILLA, O.: “Apoyo activo para el empleo: Paquete de apoyo al empleo juvenil” *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social: Temas Laborales*, núm. 168, 2023, pp. 161-187.

²⁶ BOE 1 de mayo 2024.

colaboradoras²⁷ de los servicios públicos de empleo, o bien de forma no presencial, a través del Portal Único de Empleo y de los medios técnicos dispuestos a tal fin.

Ello, sin embargo, no opta a que puedan establecerse requisitos adicionales relativos a empadronamiento o residencia, para permitir el acceso a programas de empleo que presenten carácter local, dado que es este desarrollo local, a través de las políticas de empleo y lucha contra la despoblación, precisamente, uno de los objetivos a los que intenta dar respuesta la LE, mediante el fortalecimiento de su dimensión territorial y local. Buena prueba de ello, lo constituye el art. 32 RD 438/2024, dedicado a la puesta en marcha de medidas de empleo que dinamicen el tejido económico local.

Como contrapartida a este amplio catálogo de servicios comunes que se diseñan para las personas usuarias de los servicios públicos de empleo, se hace recaer sobre las mismas una serie de obligaciones, encaminadas a lograr su colaboración con estos servicios de empleo y mantener una actitud activa enfocada hacia la mejora de su empleabilidad.

El nuevo RD 438/2024, a través de su Capítulo II, se encarga de desarrollar ampliamente estos servicios, integrados en la Cartera de Servicios Comunes, que ya se anunciara hace más de un año en la LE.

La Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aparece definida en el art. 3 RD 438/2024, como el “conjunto de servicios comunes cuya prestación continua, en los términos que establece este real decreto, debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los servicios públicos de empleo, ya sea directamente o a través de su colaboración con otros agentes” (art. 3 d).

Por su parte, por Cartera de Servicios de un Servicio Público de Empleo, debemos entender el “conjunto de servicios cuya prestación es garantizada por un Servicio Público de Empleo en el ámbito de sus competencias. Incluirá, además de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aquellos otros servicios complementarios que aquel determine en el ámbito de sus competencias” (art. 3 e).

Estos servicios garantizados en la Cartera Común aparecen agrupados, según el art. 10 RD 438/2024, en:

- a) Servicios de “orientación para el empleo personalizada, integral y exclusiva
- b) Servicios de intermediación, colocación y asesoramiento a empresas
- c) Servicios de formación en el trabajo
- d) Servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local”.

²⁷ El art. 3 j) RD 438/2024 ofrece una definición de éstas como “personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que colaboran con los servicios públicos de empleo en la prestación de los servicios, tales como entidades locales, interlocutores sociales, organizaciones sin ánimo de lucro, agencias de colocación, centros y entidades de formación y demás organizaciones que asuman este papel”.

Por su parte, los servicios de orientación comprenderán tres servicios garantizados:

1. La elaboración de un perfil individualizado
2. La tutorización individual, asesoramiento continuado y atención personalizada
3. El itinerario o plan personalizado.

El art. 12.3 del RD ha establecido un periodo de tres meses, para que la persona demandante de los servicios de empleo, pueda disponer de “su evaluación derivada de su perfil individualizado, a contar desde la solicitud del servicio de orientación”. Sólo se ha previsto una excepción a este exiguo periodo temporal, pudiendo ampliarse otro mes más, cuando concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas como consecuencia de la estacionalidad²⁸.

Creemos que puede tratarse de un periodo poco razonable para que los servicios de empleo, puedan dar cumplimiento a esta exigencia. Esta afirmación viene por lo demás avalada por la propia experiencia acumulada en nuestro país con la iniciativa de garantía juvenil, en la que pese al compromiso asumido, consistente en ofrecer una oferta de empleo o formación a los jóvenes en el periodo de cuatro meses desde su inscripción en dicho programa, vemos como en la práctica, esta oferta no llega a materializarse en la mayoría de los casos en este lapsus de tiempo, sin que, por otra parte, tampoco de ello se haga derivar ningún tipo de responsabilidad para la entidad “incumplidora”. Por tanto, en la práctica, la superación de este periodo temporal, creemos que no conllevará ninguna consecuencia jurídica para el sujeto público prestatario de este servicio. En el caso de las entidades privadas colaboradoras, las consecuencias de este incumplimiento se harán depender de las posibles previsiones que, en tal sentido, hayan quedado incorporadas en la adjudicación de la licitación pública que se haya seguido para formalizar esta relación o en los propios convenios de colaboración establecidos a estos efectos con los servicios públicos competentes.

También se especifica ahora el contenido que debe presentar el itinerario o plan de actuación que resulte adecuado a las necesidades concretas que presenten las personas jóvenes demandantes de empleo, que acudan a los servicios de empleo, y una vez que hayan formalizado el correspondiente “acuerdo de actividad”. En este sentido, el desarrollo del itinerario personalizado para el empleo se configura como un derecho para las personas desempleadas, a cuya prestación quedan obligados los servicios públicos de empleo competentes, sin perjuicio de que puedan establecerse canales de colaboración y coordinación pública-pública o pública-privada.

Este itinerario deberá incluir, según las previsiones contenidas en el art. 14.1 Real Decreto 438/2024 “información específica sobre la formación específica disponible

²⁸ Uno de los primeros análisis de este RD 438/2024 ha sido realizado por ROJO TORRECILLA, E. “Política de Empleo. Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados. Examen del RD 438/2024, de 30 de abril” <http://www.eduardorjotorrecilla.es/> entrada de 5 de mayo 2024.

en los distintos sistemas de formación, teniendo en cuenta las necesidades del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o estratégicos o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social, así como sus necesidades de conciliación corresponsable de la vida familiar y laboral”.

En este caso, el plazo previsto para tener concluido este itinerario será de un mes, desde la elaboración del perfil de la persona joven como persona usuaria (art. 19.5RD). El establecimiento de este límite temporal merece la misma crítica ya realizada respecto a las previsiones relativas a la confección del perfil individualizado de las personas usuarias de estos servicios, puesto que, de nuevo, parece poco probable que pueda alcanzarse su cumplimiento en la práctica.

La propia norma se encarga de enfatizar la posibilidad de que los servicios públicos de empleo, puedan complementar sus Carteras de Servicios, con servicios complementarios, no previstos en la Cartera Común de servicios. Para ello, el art. 35 RD, dedicado a la Cartera de Servicios de los servicios públicos de empleo, posibilita que estos, en el ámbito de sus competencias, puedan aprobar sus respectivas Carteras de servicios complementarios, si bien, deberán incluir en todo caso la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo. En caso de que opten por incorporar servicios complementarios y actividades no contemplados en la Cartera Común, los mismos quedarán sujetos a “los principios de la prestación de servicios establecidos en el artículo 4 y en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo vigente”.

El RD 438/2024 dedica su capítulo IV a la prestación de servicios de la Cartera Común y la garantía de los servicios instrumentales. Se observa en este capítulo el especial énfasis que se pone a la hora de reforzar la colaboración público-privada para el desarrollo de estos servicios, en especial con las agencias de colocación (art. 38.1).

La propia norma establece que esta Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo se irá actualizando periódicamente, con el fin de asegurar la mayor adecuación posible entre la prestación de estos servicios, la evolución del mercado de trabajo y las necesidades que presenten las personas usuarias, en cada momento concreto. Esta labor de actualización queda encomendada a una comisión *ad hoc* creada en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la cual, llevará a cabo una oportuna evaluación, tanto del coste, como de la eficacia, la eficiencia, así como del grado de satisfacción de las personas usuarias de estos servicios (art. 49.2).

6. A modo de conclusiones

La especial problemática que enfrenta el colectivo de personas jóvenes en nuestro país, a la hora de participar en el mercado de trabajo, ha tenido su lógico reflejo en la atención que a este colectivo le dedica la Ley 3/2023, de Empleo. Su contribución, en este sentido, debe ser entendida como el intento de nuestro Legislador de mejorar o atenuar esta complicada situación y no tanto como pretensión de aportar su solución definitiva, la cual, desborda con creces el potencial de la política de empleo, para depender, en última instancia, de políticas económicas.

Para conseguir esta contribución, la LE aborda la modernización de nuestra política de empleo, inspirada en unos principios básicos que orientan toda esta intervención normativa. Uno de estos principios hace referencia a la necesidad de lograr la adecuada coordinación de todo el sistema descentralizado de política de intermediación, en el que se produce una multiplicidad de sujetos públicos competentes de carácter estatal, autonómico y, cada vez en mayor medida, procedentes del ámbito local.

Junto al principio de coordinación de todo este entramado institucional que preconiza la LE, aparece también el de privatización, con el que se hace referencia a la multiplicación de sujetos públicos y privados intervinientes en la política de intermediación. No obstante, la LE recalca a través de su regulación, el carácter público con que aparece dotado la prestación de los servicios incluidos en su ámbito de aplicación, con independencia de la naturaleza pública o privada de la entidad que la realice, por lo que también estas últimas, quedarán sometidas en su actuación a los objetivos y principios rectores de la política de intermediación que quedan ahora definidos en la LE.

Por tanto, la iniciativa privada en materia de colocación presenta un reforzado papel en la prestación del servicio público de colocación, en el anhelo de contribuir a dotar de mayores dosis de eficacia y eficiencia a la prestación de este servicio.

Junto a estos principios que informan la política de intermediación/colocación, esta misma política de empleo resulta ahora enriquecida con la incorporación de nuevas actividades, tales como las relativas a la prospección del mercado de trabajo, captación de ofertas de trabajo, de puesta en contacto de estas ofertas con las personas interesadas en su colocación o recolocación y la selección de personas que se estiman más adecuadas para un puesto de trabajo.

Todo ello nos da idea del refuerzo de la dimensión cualitativa que se persigue ahora para la política de intermediación/colocación, en especial, cuando la misma vaya dirigida a integrantes del colectivo de personas jóvenes, dada la mencionada situación de desventaja de la que éstas parten a la hora de participar en el mercado de trabajo, así como las inferiores condiciones que vienen definiendo tradicionalmente esta participación.

A lo largo de este capítulo se ha tratado de ir desgranando las principales modificaciones que se han llevado a cabo en este ámbito y que tienen una incidencia directa en el colectivo de personas jóvenes usuarias de estos servicios de intermediación/colocación. Así mismo, se han presentado actuaciones autonómicas realizadas por parte de distintos servicios públicos, que tienen la virtualidad de servir de buenas prácticas en la atención que reciben estas personas jóvenes, que permitan en su caso, ser extrapoladas a otros ámbitos de nuestro territorio nacional.

Con el fin de asegurar la igualdad en el acceso a estos servicios, tras más de un año desde la entrada en vigor de la LE, el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, ha venido a desarrollar la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y

los servicios garantizados establecidos en la LE. De esta forma, se trata de garantizar que las personas demandantes de servicios de empleo, con independencia del territorio en el que estén residiendo, tengan garantizado el acceso a un catálogo de servicios comunes en todo el territorio nacional.

Como desarrollo de esta Cartera Común de servicios, las personas jóvenes, menores de 30 años, que acudan a los servicios de empleo, tendrán derecho a recibir servicios de orientación para el empleo de manera “personalizada, integral y exclusiva”. Estos servicios de orientación comprenderán, necesariamente, actuaciones encaminadas a la elaboración de su perfil individualizado, servicios de tutorización individual, de asesoramiento continuo y personalizado y el desarrollo de un itinerario o plan personalizado.

El desarrollo de estas actuaciones a favor de las personas jóvenes usuarias de los servicios de empleo, ha quedado sometido, por lo demás, a periodos temporales, quizás, excesivamente exigentes, que nos llevan a plantear serias dudas de que puedan ser realizados en la práctica con el necesario detalle y personalización que persigue la propia norma, sin que, por otra parte, se haya previsto consecuencia jurídica alguna en caso de su incumplimiento.

La propia norma se encarga, por otra parte, de enfatizar la posibilidad de que los servicios públicos de empleo, puedan complementar sus Carteras de Servicios, con servicios complementarios, no previstos en la Cartera Común de servicios, adaptados a la singularidad que presente la población demandante de estos servicios en ese ámbito específico y a los recursos locales que se traten de potenciar.

Por tanto, la maquinaria de los servicios que integran la política de intermediación, en este caso a favor de las personas jóvenes en nuestro país, tal y como han quedado definidos en la LE ya se ha puesto en marcha. Ahora es momento de empezar a rodar y tiempo habrá para evaluar esta actuación y los efectos que conlleve sobre la población joven en nuestro país.

7. Bibliografía

- ÁNGEL QUIROGA, M.: “La intermediación laboral como elemento central de la política activa de empleo en el contexto de la movilidad internacional de trabajadores”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, núm. 8, 2024.
- CABEZA PEREIRO, J.: “La nueva dimensión de la intermediación laboral”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, núm. 6, 2023.
- CABEZA PEREIRO, J.: “Recolocación y colocación: políticas públicas y actores privados”, *BOE*, Madrid, 2024.
- CRUZ VILLALÓN, J.: “El gobierno del empleo”, en VV. AA.: *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Cuenca, 25 y 26 de mayo de 2023, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023.

- DÍAZ MARTÍNEZ, G.: “Agencia española de Empleo: ¿y por qué no?”, en *Cuadernos de Mercado de trabajo*, núm. 9, 2023, disponible en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Cuarta-revoluci-n-industrial-y-su-impacto-en-el-mercado-laboral-y-la-formaci-n/laagenciaespaoladeempleoyporqueno>
- FERNÁNDEZ PROL, F.: “La intermediación laboral en la nueva Ley de Empleo” *Brief, AEDTSS*, 2023, disponible en https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2024/02/Brif2023_Maquetacion-1.pdf
- GARCÍA QUIÑONES, J.C.: “El papel de las agencias de empleo: retrospectiva sobre su tratamiento por la OIT y su influencia en el ordenamiento laboral español y en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, V. 11, núm. 4, 2023.
- GARCÍA RUBIO, M.A.: “Portales digitales de empleo y agencias de colocación: punto de intersección y de indefinición normativa”, *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 7, 2019.
- MOLINA HERMOSILLA, O.: “Apoyo activo para el empleo: Paquete de apoyo al empleo juvenil” *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, Temas Laborales*, núm. 168, 2023.
- MOLINA HERMOSILLA, O.: *La conformación del nuevo sector para la prestación de servicios de recolocación: balance y análisis de experiencias surgidas en el ámbito de la recolocación externa*, Aranzadi, Navarra, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero”, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 7, 2023.
- MUROS POLO, A.: “El plan de recualificación externa en la recualificación y transición profesional”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, V. 12, núm. 1. 2024.
- RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: “Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En Especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro”, *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 14, 2010.
- ROJO TORRECILLA, E.: “El debate abierto sobre la escasez de personal para cubrir las vacantes de empleo existentes en UE (y en España). Notas a propósito de la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de marzo de 2024”, 2024, disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2024/03/el-debate-abierto-sobre-la-escasez-de.html>.
- ROJO TORRECILLA, E.: “Política de Empleo. Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados. Examen del RD 438/2024, de 30 de, 2024, disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/>

CAPÍTULO 15. JÓVENES Y EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

MARÍA DEL CARMEN BURGOS GOYE
Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0003-3862-8074>

Es así que la política deliberada de la “precarización” llevada adelante por los operadores del mercado de trabajo se ve auxiliada e instigada por las políticas de vida, sean éstas adoptadas deliberadamente o a falta de otras opciones. Ambas producen el mismo resultado: la descomposición y el languidecimiento de los vínculos humanos, de las comunidades y de las relaciones. Los compromisos del tipo “hasta que la muerte nos separe” se convierten en contratos “mientras estemos satisfechos”, contratos temporarios y transitorios por definición, por decisión y por el costo pragmático de su impacto -y, por lo tanto, propensos a ser rotos unilateralmente y evitar el precio de intentar salvarlos, toda vez que una de las partes huele una oportunidad más ventajosa fuera de esa sociedad-

Zygmunt Bauman, 2003¹

Sumario: 1. Consideraciones previas; 2. Evolución jurídico-normativa; 2.1. Tratamiento internacional; 2.2. Tratamiento europeo; 2.3. Tratamiento en el ordenamiento jurídico interno español; 2.3.1. La Ley 14/1994 de 1 de junio de la bilateralidad a la triangulación laboral; 2.3.2. Ley 18/2014, de 15 de octubre de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; 2.3.3. El impacto de la reforma laboral en las empresas de trabajo temporal en España tras la reforma del Real Decreto Ley 32/2021 de 28 de diciembre de Medidas Urgentes para la Reforma Laboral, la Garantía de la Estabilidad en el Empleo y la Transformación del Mercado de Trabajo; 3. Andalucía; 3.1. Utilización de las Empresas de Trabajo Temporal en Andalucía. Baile de cifras; 3.2. Articulación de las Empresas de Trabajo Temporal en Andalucía; 4. Bibliografía.

1. Consideraciones previas

Resulta obligado tomar como punto de partida para el tema objeto de estudio, la cuestión irrefutable que, la organización del mercado laboral en la mayoría de los

¹ BAUMAN, Z.: *La modernidad Líquida*, Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina, México D.F., 2003, p. 173.

países es primitiva, donde sus desfasadas estructuras institucionales continúan “un paso atrás” del actual crecimiento económico y productivo. Por todo ello, se hace evidente la necesidad de que la organización institucional se adapte al crecimiento de las nuevas demandas productivas neoliberales y que, simultáneamente, las relaciones laborales tengan que transformarse y flexibilizarse, es decir, ser redefinidas y reformuladas para adaptarse a las exigencias no solo del mercado laboral con el que se encuentra estrechamente interrelacionado debido a la endogeneidad entre la oferta y la demanda laboral, sino también, de los trabajadores en todas sus dimensiones: flexibilidad, libertad de movimiento, formas de empleo, etc.

En este escenario, los jóvenes sobre todo, los que se encuentran insertos en el mercado europeo y en particular, el español, se encuentran ante la problemática de lograr un primer empleo o mantener el que vienen prestando a pesar de que, sus condiciones sean paupérrimas en muchas ocasiones, de modo que, estas desigualdades y disfuncionalidades, se acentúan de formas significativa más en este colectivo que en otros también vulnerables -como son los parados de larga duración- y cuyos rasgos más acusados son entre otros: precarización en el salario y temporalidad crónica que desencadenan el llamado “efecto cicatriz”², que viene a señalar que, si el inicio de la carrera profesional se realiza prestando servicios en contratos a tiempo parcial, contratos temporales o desempleo temprano, existe una alta probabilidad de perpetrarse dicha situación. En cambio según otros autores, esta situación de precarización, puede durar más de una década, debido a múltiples motivos entre otros: diferencias salariales, exceso de horas trabajadas -tanto retribuidas como no- y la dificultad o imposibilidad de ascender o promocionar profesionalmente³.

A lo que hay que sumar que, la situación de este colectivo es heterogéneo, en el que se pueden diferenciar a su vez, diferentes subgrupos:

- 1) Los que no han acabado su formación obligatoria y se ven abocados a insertarse en el mercado informal o en trabajos de escasa cualificación y bajos salarios;
- 2) Los que han acabado su formación de bachillerato pero optan por trabajar ante la carencia de medios para continuar su formación, o bien, tratan de compatibilizar estudios con trabajo a tiempo parcial o temporal;
- 3) Los que continúan estudiando para lograr el puesto de trabajo para el que se han venido especializando.

² Término acuñado por SCHMILLEN, A. y UMKEHRER, M.: “Cicatrices de juventud: efectos del desempleo temprano en el desempleo posterior”, *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 138, núm. 3 y 4, 2017, pp. 483-512. Según este autor cada día de desempleo durante los primeros ocho años de vida activa incrementa el desempleo en plena edad de trabajar en medio día.

³ GÓMEZ SALADO, M. A.: “El empleo de los jóvenes: un análisis de las políticas de empleo juvenil en el ámbito local”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 206, 2018. Disponible en: <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/29617/El%20empleo%20de%20los%20j%C3%B3venes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En cualquiera de los casos, el denominador común en todos los supuestos *señalados ut supra*, es que todos estos jóvenes demandan: Encontrar una oportunidad laboral cuya actividad les proporcione un salario digno, buenos horarios, flexibilidad, conciliación, vacaciones largas, opción de teletrabajar, beneficios extras (cheques para pagar la comida, seguros, descuentos en productos de la empresa o abono para el transporte, así como un presupuesto para desarrollar un plan de formación, entre otros). En definitiva, un plan de carrera definido que les permita confiar en su crecimiento dentro de una determinada empresa, etc.

Mientras que, en el adverso de la moneda, los empresarios lo que demandan a este colectivo para ser contratado es: Flexibilidad y adaptabilidad, experiencia, dedicación y compromiso con la empresa, proactividad, honestidad, competencias, salarios bajos, formación técnica y práctica, perfil multidisciplinar, resiliencia, colaboración y capacidad de trabajar en equipo, inestabilidad laboral etc.

A lo expuesto, se suma el desajuste entre el reducido número de puestos de trabajo vacantes que existe y la fuerte demanda de trabajadores para cubrir esos empleos. Por todo ello, para llenar ese vacío y mejorar las posibilidades de empleabilidad de demandantes de empleo con mayores dificultades de inserción laboral, en ese umbral se encuentran los jóvenes y trabajadores con problemas en sus situaciones familiares, es decir, trabajadores con necesidad de trabajar.

En este contexto convulso surgieron las empresas de empleo temporal (en adelante, ETT), eso sí, con reticencias por parte de las fuerzas sindicales pero a pesar de ello, no solo continúan arraigadas en nuestro sistema de relaciones laborales debido a la interrelación con la temporalidad en la relación contractual, sino que además, el modelo y diseño de este tipo de empresas encaja sincrónicamente con la temporalidad, pero simultáneamente, este tipo de empresas de forma endógena se desarrolla y adapta como tal, a las diferentes variables que se van produciendo en la contratación temporal. Ahora bien, su irrupción normativa obedece a un momento coyuntural de crisis económica en la que se favorece claramente a una parte de la relación laboral -el empresario- y simultáneamente, se produce una situación de desventaja y consiguiente, desprotección de la otra parte -el trabajador-, aprovechando la política descentralizadora de los medios de producción que se estaba produciendo en Europa y que, finalmente es aceptado (no sin recelo) por el legislador español. En este sentido sería ingenuo pensar que esta actividad no se desarrollaba con anterioridad desde inicio de los noventa de forma paralegal bajo la apariencia de empresas multinacionales que preparaban su implantación en forma de empresas de formación o selección⁴.

En este sentido conviene recordar que: “Se dice que, las referencias culturales vienen siendo elaboradas con fines meramente funcionales que zona abandonadas cuando vienen a menos su razón de ser. Esto podrá ser cierto, pero es asimismo

⁴ PARTIDA RICH, R.: “Empleo flexible en México: El trabajo subcontratado en Jalisco”, *Revista Región y Sociedad*, volumen 13, núm.22, junio-diciembre 2001, México, p. 112.

indiscutible que en el momento en el cual las abandonamos debemos tener bien claro el modelo con el cual intentamos sustituirlas⁵”.

En nuestro estudio tratamos de reflejar un esbozo sobre esta fórmula de remercantilización de la «mano de obra», su génesis, evolución y desarrollo, en el marco supranacional, europeo, nacional y en particular, en el ámbito andaluz.

2. Evolución jurídico-normativa

2.1. Tratamiento internacional

El origen de las empresas de trabajo temporal, se desarrolla tras la II Guerra Mundial, en concreto en Estados Unidos, debido a la falta de mano de obra por la contienda, extendiéndose posteriormente a Europa, cuya aproximación jurídico-normativa se produjo de forma transversal vía Convenio núm.2 de la OIT, sobre el desempleo de 1919, en cuyo art. 2, se solicitaba de forma preceptiva a los Estados que suscribieran dicho convenio, a implementar las agencias públicas no retribuidas de colocación, en la que era obligatoria la participación de los agentes sociales y además se faculta a que estas puedan cohabitar con las agencias privadas, eso sí, siempre que estas no tuvieran ánimo de lucro y por tanto, fueran gratuitas. Seguidamente, el Convenio núm. 34 de la OIT sobre las agencias retribuidas de colocación de 1933, en un claro retroceso sobre su admisión según se señala en los arts. 2 y 3, ordena su supresión, fijando para ello, un plazo gradual para su desaparición de tres años, si bien, de nuevo fija que excepcionalmente su pervivencia para aquellas que así lo disponga la autoridad competente previa consulta con las organizaciones sociales.

Sin embargo su regulación supranacional no fue introducida inicialmente hasta el Convenio 88 de la OIT sobre el servicio del empleo (1948)⁶, por el que se produce la apertura respecto a la participación de los servicios de intermediación por el Convenio núm. 96 de la OIT sobre las agencias retribuidas de colocación⁷ (revisado), 1949 (núm. 96)⁸, por el que se faculta a los Estados firmantes dos posibilidades de regulación: bien la supresión progresiva de las agencias con fines lucrativos y la reglamentación de las rentas, con la consiguiente, creación y mantenimiento de servicios públicos de empleo; o bien, la reglamentación de las agencias retribuidas con fines lucrativos, aunque sometidas a un estricto régimen de licencia anual, vigilancia y aprobación de tarifas por la autoridad pública... la empresa de trabajo temporal se contemplan, así pues, como una vía para ayudar a la mejora del empleo y puede además contribuir

⁵ MAZZOTTA, O.: *Rapport interpositori e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979, p.135.

⁶ España ratificó este instrumento el 14 de enero de 1960 (BOE de 30 de enero de 1961).

⁷ El art. 1(a) del Convenio de la OIT núm 96 la definía en los siguientes términos: “Toda persona, sociedad, institución, oficina u organización” que sirviera de intermediario en el mercado laboral. En contraposición a las agencias de colocación sin fines lucrativos normativizadas también en el mismo art 1(b) constituida por los servicios de colocación “de las sociedades, instituciones, agencias u otras organizaciones” que, sin buscar un beneficio material, perciban del empleador o del trabajador, por dichos servicios, un derecho de entrada, una cotización o una remuneración cualquiera.

⁸ Ratificado por España el 5 de mayo de 1971, BOE núm. 123 de 23 mayo 1972. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1972/05/23/pdfs/A08966-08971.pdf>

a la inserción de los trabajadores en la vida de la empresa, puede dar al trabajador diversificación profesional y formación polivalente, y puede permitir que se compagine la actividad laboral con otras ocupaciones no productivas o con las responsabilidades familiares⁹.

Es decir, el planteamiento que realiza la OIT, obviamente no es sobre las ETT, puesto que, en esa fecha aún no estaba normativizadas, sino que, la cuestión a discernir era sobre si el legislador supranacional cuando se le plantea la cuestión sobre si este convenio es aplicable o no a esta tipología de empresas para los Estados que ratifiquen este convenio. Ante esta disyuntiva esta organización emite dictamen dando la posibilidad a los Estados que lo ratifiquen de suprimir de forma progresiva las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y regular las demás, o bien, optar la reglamentación de las agencias retribuidas de colocación, en cuyo caso, debe regularse la vigilancia de la autoridad competente, la exigencia de licencia anual y el establecimiento de tarifas aprobadas por la autoridad laboral¹⁰. En este sentido, se pueden definir como la regulación la actividad de prestamismo laboral que efectúan las ETT al considerar que pueden contribuir a colmar necesidades de empleo especializado y, demandado con urgencia, que otras formas de contratación no pueden ofrecer con la misma rapidez¹¹.

En definitiva, aunque la regulación internacional continua apostando por la prevalencia del monopolio de colocación, excepcionalmente, el Convenio número 96 prevé un trato diferente según que las agencias retribuidas actúen o no con fines lucrativos, planteando la supresión de las agencias de colocación con fines lucrativos, pero no de una forma obligatoria sino dando opción, al Estado miembro, de llevarla a cabo o no si bien, en este último caso, estas quedarían bajo la supervisión de la vigilancia y el control de la autoridad competente, estableciendo en cualquiera de los supuestos, el respeto del principio de gratuidad de los servicios en favor de los trabajadores. En este sentido, se debe subrayar la importancia que tiene el Convenio 181 de la OIT de 2000, sobre las agencias de empleo privadas¹², en la que se abre la posibilidad a la constitución de agencias con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro, independientemente de que actuasen ambas de manera cooperativa con el sistema público de empleo o de manera autónoma. Además se brinda protección a los trabajadores temporales y migrantes cuando se utilicen agencias de colocación privadas, controlando y reglamentando su funcionamiento. Asimismo se determinan las disposiciones básicas para el

⁹ GARCÍA MURCIA, J.: “Agencias de colocación y empresas de trabajo temporal (A propósito de las reformas legales de 1994)”, *Revista Asturiana de Economía*, núm.2, 1995, pp.86 y 90.

¹⁰ LÓPEZ ROMERO GONZÁLEZ, P.: “Las empresas de trabajo temporal en el Derecho Comunitario e Internacional y su repercusión en España”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 25, 2000, p. 80.

¹¹ BLANCO MARTÍN, J.M.: *Nociones básicas de Derecho del Trabajo (Manual para titulaciones no jurídicas)*, Tecnos, 2014, p. 172.

¹² Ratificado por España el 15 junio 1999 «BOE» núm. 219, de 13 de septiembre de 1999, Rec.18704. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1997/06/19/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1997/06/19/(4))

funcionamiento de las agencias privadas y se asegura la capacidad de los gobiernos para garantizar el efectivo cumplimiento de tales disposiciones¹³.

En cualquier caso, conviene apostillar las diferencias que existen entre las agencias de colocación y las empresas de trabajo temporal, a colación con el referenciado Convenio, a pesar de no ser recogidas expresamente en el mismo, las ETT, son entidades intermediarias que, se dedican a proporcionar personal temporal (generalmente, poco cualificado como: industria, construcción y hostelería, entre otros) a empresas que necesitan flexibilidad para cubrir picos de demanda estacional, proyectos específicos o reemplazos temporales, es decir, flexibilidad laboral, en las que existe una relación laboral directa con los trabajadores temporales que contratan. Para ello, adquieren la responsabilidad de la selección y contratación de los trabajadores, y por tanto, asumen la gestión administrativa de dichos trabajadores que están sujetos a sus condiciones laborales, incluyendo salarios, horarios y beneficios, es decir, el poder de dirección lo tiene la ETT, lo cual conlleva unos costes asociados que suelen generar tarifas continuas a las empresas cliente por dicha prestación de servicios en los que se incluye: el salario de los trabajadores temporales, la cotización a la Seguridad Social y la responsabilidad en materia de riesgos laborales.

En cambio las agencias de colocación, son entidades especializadas en la intermediación laboral cuya función esencial es la búsqueda y colocación de empleo en el mercado laboral por lo que, no existe relación laboral entre la agencia y el trabajador, sino entre éste y la empresa usuaria. Su misión es evaluar las habilidades y competencias de los candidatos, y conectar de manera efectiva a empleadores con trabajadores calificados ahorrando tiempo y recursos a las empresas, al garantizar que, los candidatos sean adecuados para los puestos de trabajo, lo que reduce la rotación de los mismos al tratarse generalmente de puestos permanentes y por contra, no son flexibles para picos de demanda estacional. Lo cual supone también que, la duración del proceso de selección sea más prolongada y que, su ámbito objetivo sea más amplio al afectar a una variedad de sectores. A cambio de prestar estos servicios, perciben una tarifa inicial de la empresa contratante que suele ser elevada *sensu contrario*, no suelen fijarse tarifas continuas, salvo pacto en contrario.

2.2. Tratamiento europeo

La introducción en el derecho europeo de las empresas de trabajo temporal no fue pacífica ni tampoco abrupta, sino que, se produjo de forma progresiva. El primer país europeo que la normativizó fue Bélgica en 1965 y posteriormente, se extendió su implantación de forma unilateral y paulatina en las dos décadas siguientes a los países europeos más industrializados: Holanda, Francia, Reino Unido, Finlandia, Alemania, Suecia, entre otros. No obstante, el primer conato para su fijación en el ámbito comunitario, se produjo a través del derecho derivado, específicamente a

¹³ BALLESTER PASTOR, I.: "Asunción por España de los Convenios de la OIT en materia de empleo y colocación: ¿una meta realizable?", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm.117, 2015, p. 161.

través de dos directivas. Una la Directiva 97/81/CE¹⁴ del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, en cuyo Preámbulo en el punto 6, se analiza la posibilidad de la cesión de trabajadores, en aras a conseguir ese *desiderátum* de flexibilidad en el mercado laboral. Dos, Directiva 99/70/CE,¹⁵ en concreto, en su Preámbulo punto 5, cuyo tenor literal señala:” Las conclusiones del Consejo Europeo de Essen destacaron la necesidad de adoptar medidas para “que, aumentando el crecimiento económico se intensifique la creación de empleo, en particular mediante una organización más flexible del trabajo, que corresponda a los deseos de los trabajadores y a los requisitos de la competencia”, es decir, se plantea la Comisión posibilidad de pactar la flexibilidad el tiempo de trabajo y la seguridad de los trabajadores.

Estos objetivos económicos precisan para ser aceptados de una política social sincrónica para los trabajadores afectados por dicha prestación de servicios. No obstante, esta se realizó inicialmente de forma restrictiva, a través de la Directiva 91/383/CEE, de 25 de junio de 1991, circunscribiéndola a la prevención de riesgos laborales, sin regular sus derechos laborales ni tampoco los derechos en materia de seguridad social.

En este escenario finalmente se aprueba la Directiva 2008/104/CE sobre el trabajo a través de las ETT, cuyo eje vertebrador figura en su art. 5, en el que se postula garantizar la igualdad de trato que, debe estar homologada entre todos los trabajadores independientemente de que su actividad sea fija o temporal o que la prestación de servicios la realice a través de una ETT, lo cual implica una equiparación con éstos tanto en materia de empleo como en condiciones de trabajo, formación, promoción, derechos sindicales y sociales.

Sin embargo, este instrumento se contradice con su contenido dispositivo, así en el art. 3.1.f), al restringir esa libertad de empleo y condiciones laborales, exclusivamente a las “condiciones esenciales” ¿Y cuáles son los elementos esenciales de la relación laboral que fija la Unión Europea? Según reza la Directiva 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁶, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, en el art. 4, el empresario debe informar a los trabajadores sobre los elementos esenciales de su relación laboral que son enumerados exhaustivamente y en los que se incluirá:

- a) identidad de las partes de la relación laboral;

¹⁴ Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, «DOCE» núm. 14, de 20 de enero de 1998(DOUE-L-1998-80092).

¹⁵ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, «DOCE» núm. 175, de 10 de julio de 1999 (DOUE-L-1999-81381).

¹⁶ Directiva 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea «DOCE» núm. 186, de 11 de julio de 2019(DOUE-L-2019-81159).

- b) el lugar de trabajo; a falta de lugar de trabajo fijo o principal, el principio de que el trabajador está empleado en diferentes lugares o puede determinar libremente su lugar de trabajo, así como la sede o, en su caso, el domicilio del empleador
- c) cualquiera de las siguientes:
 - i. el cargo, el grado y la naturaleza o categoría del trabajador para el que se ha empleado al trabajador, o
 - ii. una breve caracterización o descripción del trabajo;
- f) en el caso de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, la identidad de las empresas usuarias, si se conoce y tan pronto se conozca;
- g) en su caso, la duración y las condiciones del periodo de prueba;
- h) de haberlo, el derecho a formación proporcionada por el empleador;
- i) la cantidad de vacaciones remuneradas a las que el trabajador tenga derecho o, si no es posible facilitar este dato en el momento de la entrega de la información, las modalidades de atribución,
- j) el procedimiento, que debe respetar el empleador y el trabajador, incluidos los requisitos formales y la duración de los plazos de preaviso, e caso de terminación de la relación laboral o, si la duración de los plazos de preaviso no puede indicarse en el momento de la entrega de la información, las modalidades de determinación de dichos plazos de preaviso;
- k) la remuneración, incluida la retribución de base inicial, cualquier otro componente, en su caso, indicados de forma separada, y la periodicidad y el método de pago de la remuneración a la que tenga derecho el trabajador;
- l) si el patrón de trabajo es total o mayoritariamente previsible, la duración de la jornada ordinaria, diaria o semanal, del trabajador, así como cualquier acuerdo relativo a las horas extraordinarias y su remuneración y, en su caso, cualquier acuerdo sobre cambios de turno;
- m) si el patrón de trabajo es total o mayoritariamente imprevisible, el empleador informara al trabajador sobre:
 - i. el principio de que el calendario de trabajo es variable, la cantidad de horas pagadas garantizadas y la remuneración del trabajo realizado fuera de las horas garantizadas,
 - ii. las horas y los días de referencia en los cuales se puede exigir al trabajador que trabaje,
 - iii. el periodo mínimo de preaviso a que tiene derecho el trabajador antes del comienzo de la tarea y, en su caso, el plazo para la cancelación a la que se refiere el artículo 10, apartado 3;

- n) todo convenio colectivo que regule las condiciones laborales del trabajador o, si se trata de convenios colectivos celebrados fuera de la empresa por instituciones u órganos paritarios especiales, el nombre de la institución o el órgano paritario que haya celebrado competente en cuyo seno se haya celebrado dichos convenios;
- o) cuando sea responsabilidad del empleador la identidad de las instituciones de seguridad social que reciben las cotizaciones sociales derivadas de la relación laboral, así como cualquier protección en materia de seguridad social ofrecida por el empleador.

Tras este extenso elenco de requisitos de lo que según dispone el legislador comunitario constituyen los requisitos esenciales que deben contener “toda” relación laboral. Se observa como *de facto*, se incumplen cuando se trata de trabajadores que prestan sus servicios en ETT. Como ocurre con la posibilidad de excepcionar la igualdad en una materia tan importante como el salario, privando de eficacia *ex initio* a esa pretendida igualdad de trato. Admitiendo la excepcionalidad para su adaptación en el párrafo 4 del mismo artículo 5, que establece que: (...) se podrá en determinadas circunstancias, aplicar diferente normativa a la del Convenio de la actividad, si bien es cierto, que se tenderá a fijar un plazo para conseguir la igualdad de trato¹⁷.

Conviene apostillar, que para poder aplicar esta excepción al principio de igualdad salarial, estos trabajadores cedidos por la empresa de trabajo temporal, se encuentran vinculados a la misma por un contrato indefinido, siendo remunerado durante “el periodo de espera” mientras dura esa moratoria para que la empresa cedente preste sus servicios a la empresa usuaria.

Pero tal y como señala este autor, en esta tipología de contratación indefinida no es la regla general para esta relación contractual, sino la excepción, cuya finalidad es evitar que esta categoría de trabajadores sean perjudicados en caso de cesiones en el tiempo que media de puesta a disposición de una empresa a otra, y su finalidad en realidad, más que provocar una situación de desventaja (rebaja salarial por inactividad), lo que persigue es el efecto contrario, es decir que, que durante ese “periodo de espera de disposición”, el trabajador de una empresa de ETT con contrato indefinido en la misma, pueda disfrutar de idénticos derechos sociolaborales que los que le corresponde a los trabajadores con contrato indefinido en una relación típica, no de ETT, por lo tanto, su objetivo es conseguir una equiparación durante los periodos “en espera” de ser contrato por otra empresa en la prestación de dichos servicios, de modo que, permanezcan “vivos” sus derechos sociolaborales como si estuviera en activo en la empresa usuaria y que, deben idénticos a los que les corresponderían de haber sido contratados directamente por la empresa usuaria para ocupar el mismo puesto, pero con la salvedad de que debe tener la condición de trabajador indefinido en la empresa cedente.

¹⁷ CABEZAS PEREIRO, J.: *La reforma de las empresas de trabajo temporal*, Murcia, Bomarzo, 2011, p. 35.

Pero además, se le añade otra requisito *sine qua non* para lograr esa pretendida equiparación, que se realice una consulta previa a los interlocutores sociales y se fijen entre todas las partes implicadas unas directrices específicas que recojan está en la igualdad retributiva.

De otra parte, con respecto a los trabajadores con contratos de duración determinada, esta directiva opera solo con efectos propositivos (no vinculantes) en relación al principio de igualdad sobre el derecho a la formación -de los trabajadores temporales de ETT y trabajadores a tiempo parcial- para equiparlos con respecto a los que prestan sus servicios de forma indefinida, así como también los homologa en el acceso guarderías, si bien, resulta obligado traer a colación que en esta su contenido fundamental se circunscribe exclusivamente, a materia de seguridad y salud en el trabajo, como ya hemos puntualizado anteriormente en la directiva objeto de estudio y en particular, por las Directivas 91/383/CEE¹⁸, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal, en el que hay que tener presente que, es en los contratos temporales, sobre todo, en los celebrados a tiempo parcial y por ETT, los que reflejan un mayor índice siniestralidad laboral. Y por la Directiva Marco 89/391/CEE de 12 de junio,¹⁹ cuya finalidad es lograr una armonización legislativa a través de la fijación de un sustrato de mínimos en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Asimismo obviamente se reconoce que los trabajadores de ETT, tienen derecho al uso de instalaciones e idénticos servicios comunes que cualquier trabajador fijo en aras al precitado principio de igualdad.

De otro lado, en contraposición al derecho a la formación que tiene el trabajador que presta sus servicios para una empresa de ETT, se encuentra la prohibición de este trabajador cedido pueda formalizar un contrato de trabajo con la empresa usuaria al margen de la empresa de trabajo temporal, siendo la justificación de esta prohibición recogida en el art. 3 de la Directiva, cuyo objetivo obedece al interés en salvaguardar a la empresa cedente (ETT) de que al término de la cesión el trabajador celebre una relación directamente con la empresa usuaria, sin la intervención de la cedente, ocasionando obviamente un perjuicio económico a esta última, debido a los gastos que ha generado la formación del trabajador, a excepción claro está, que la empresa usuaria admita una compensación por dichos gastos, y en caso de desavenencia con respecto a su cuantía, creemos que, deberán acreditarse por la empresa cedente la cuantía de la inversión realizada en gastos formativos de dicho trabajador y que este indemnice a la misma

¹⁸ Con el fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica de diferentes directivas se aprobó la Directiva técnica 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus directivas específicas y las directivas 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE y 94/33/CE del Consejo.

¹⁹ Para un estudio sobre su transposición al ordenamiento jurídico español, PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F.: "La Directiva Marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo y la adaptación del ordenamiento jurídico español", *Revista Relaciones Laborales*, núm. 8, 1991, pp. 46 y ss.

en caso de celebrar contrato directamente con la empresa usuaria si quiere rescindir unilateralmente su contrato con la ETT.

De otro lado, la Directiva 2008/104/CE, tiene como objeto a las empresas usuarias si bien, focaliza su atención en los peligros que implica la ETT en materia de seguridad y salud en el trabajo en especial se refiere a la ordenación del tiempo de trabajo de colectivos vulnerables, en concreto: trabajadoras embarazadas y durante el periodo de lactancia, jóvenes y menores. A pesar de lo expuesto, en un Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas de 2004, sobre la aplicación de la Directiva Marco 89/391/CEE y de sus cinco primeras directivas específicas. Las principales conclusiones alcanzadas confirmaron su impacto positivo sobre los niveles de protección nacionales sentando un basamento en Europa sobre la cultura preventiva, introducción de la obligación de elaborar una evaluación de los riesgos, así como el incremento de las responsabilidades de los empresarios.

Ahora bien, en dicho informe se señalaron también lagunas y disfuncionalidades en la aplicación de la legislación europea, en particular en los sectores considerados de riesgo y entre las categorías de trabajadores más vulnerables, como los jóvenes, los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores poco cualificados; en especial, en las pequeñas y medianas empresas (por sus costes excesivos financieros, obligaciones administrativas específicas, formalidades, así como al tiempo necesario para desarrollar medidas adecuadas), así como en el sector público, entre otras²⁰.

Asimismo también se observan deficiencias técnicas en sus redacciones, lo cual generan inseguridad jurídica, problemas vinculados al teletrabajo y la problemática relativa al control de las condiciones de trabajo, falta de un sistema estadístico informativo europeo armonizado sobre los accidentes y las enfermedades profesionales, ausencia de criterios homogéneos en la evaluación de las Inspecciones de Trabajo nacionales, lo que origina un control desigual de la aplicación de las disposiciones de salud y seguridad, al igual que ocurre con la omisión en las directrices de disposiciones obligatorias detalladas en materia de vigilancia de la salud; lo cual provoca que, heterogeneidad en los niveles de vigilancia de la salud en los distintos Estados miembros y por tanto, se aprecien dificultades de reconocimiento de los certificados médicos en las actividades laborales transnacionales, y además una cuestión cardinal en materia de prevención de riesgos laborales- la falta de participación efectiva de los trabajadores en los procesos operativos que les afectan-.

Y en particular, en las propuestas de mejora de las directivas tanto marco como específicas (sobre todo, en la Directiva 90/270 sobre pantallas de visualización) se propone por el legislador comunitario: "Poner especial atención a las especificidades de los trabajadores temporales por lo que se refiere a la información, la consulta, la participación y la formación" y la necesidad de prestar una mayor atención a los

²⁰ ALZAGA RUIZ, I.: "La intervención normativa de la Unión Europea en materia de prevención de riesgos laborales", *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, p. 74.

problemas en sectores industriales con un elevado número de trabajadores temporales o con contratos de trabajo «atípicos».²¹

2.3. Tratamiento en el ordenamiento jurídico interno español

Las relaciones trianguladas -cedente, cesionario, trabajador cedido- de prestamismo laboral, tradicionalmente han sido contempladas de forma negativa, no solo por los operadores de mercado sociales en nuestro país, sino también, por el legislador español al considerarlo *marchandage* o tráfico de mano de obra. Muestra ilustrativa de lo expuesto, es el primigenio Estatuto de los Trabajadores, articulado en la Ley 8/1980 de 10 de marzo, que expresamente prohibía de forma generalizada en su art. 43.1, la “cesión de trabajadores” en los siguientes términos: “Se prohíbe el reclutamiento y la contratación de trabajadores para prestarlos o cederlos temporalmente a un empresario, cualesquiera que sean los títulos de dicho tráfico de mano de obra, así como la utilización de los servicios de dichos trabajadores, sin incorporarlos al personal de la empresa en que trabajan”.

Esta situación singular se conoce doctrinalmente como “ilícito laboral objetivo”, entendiéndose como tal, cuando se produjera un préstamo de trabajadores sin necesidad que éste tuviera un objetivo o efectos determinados,²² es decir, se impide esta actuación por parte de las empresas de forma omnicomprendensiva, independientemente de cuál fuera sus causas o motivos por las que se recurre a esta relación laboral, Llegando incluso a tal extremo la restricción que, llega a ser calificada esta relación laboral atípica como “ilegalidad indubitada.”²³

En idéntico sentido se pronuncia la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social de 1988, que aserta en su art. 8.2, que se tipifica esta conducta así como cualquier modalidad de cesión ilícita de trabajadores, fuera cual fuera su autor, como infracción muy grave, dando lugar a que, los empresarios cedente y cesionario se enfrenten a las sanciones administrativas establecidas en la legislación correspondiente [en la actualidad, la Ley de Infracción y Sanciones del Orden Social (LISOS)], y además las sanciones penales previstas en el ámbito de la responsabilidad penal tipificada como “tráfico ilegal de mano de obra” recogida en el art. 311 del Código Penal vigente²⁴, en el que no se requiere que, se cause un perjuicio concreto a los trabajadores, y de la misma forma puede ser ejecutada por personas que no tengan las condición de empresario. En cambio, sí se requiere que se realice de manera sistemática, con ánimo de lucro. En

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación práctica de las disposiciones de las Directivas de Salud y Seguridad en el Trabajo 89/31 (Directiva marco), 89/654 (Lugares de trabajo), 89/655 (Equipos de trabajo), 89/656 (Equipos de protección individual), 90/269 (Manipulación manual de cargas) y 90/270 (Pantallas de visualización), Bruselas, 5/2/2004, COM(2004) 62 final, pp. 44-47. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0062:FIN:ES:PDF>

²² RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: “La legalización de las empresas de trabajo temporal en España: Crónica de un fracaso legislativo”, *Temas Laborales*, núm. 56, 2000, p. 179.

²³ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: *Cesión de trabajadores y empresas de trabajo temporal*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

²⁴ «BOE» núm. 281, de 24/11/1995.

caso de ser condenada como delito, la empresa o las personas responsables pueden enfrentar penas de prisión de hasta tres años, así como multas que pueden oscilar entre 7501 € a los 225.018 € por trabajador cedido ilegalmente. Igualmente, se pueden imponer multas adicionales en función de la gravedad de la infracción y la reincidencia. A la vista de lo expuesto, se parecía como estas sanciones económicas tienen un fuerte impacto financiero para las empresas infractoras.

Y a todo ello, hay que sumar, las responsabilidades en materia de Seguridad Social, en concreto estas figuran recogidas en el art. 142.1 párrafos tercero y cuarto de la LGSS. En que se dispone, la responsabilidad solidaria por sucesión en la titularidad de la explotación, industria o negocio que se establece en el artículo 168.2 de la LGSS, se extiende a la totalidad de las deudas por cotizaciones generadas con anterioridad al hecho de la sucesión de empresa y a la cesión temporal de mano de obra, aunque sea a título amistoso o no lucrativo, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria que expresamente recoge el art. 16.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal para las empresas usuarias en caso de las obligaciones salariales y de Seguridad Social contraídas con el trabajador durante la vigencia del contrato de puesta a disposición, así como de la indemnización económica derivada de la extinción del contrato de trabajo.

2.3.1. La Ley 14/1994 de 1 de junio²⁵ de la bilateralidad a la triangulación laboral

Esta norma es fruto de la necesidad de desregulación del mercado español y reducir la enorme tasa de desempleo que se produjo en nuestro país tras las Olimpiadas de Barcelona y la Expo de Sevilla, durante dicha crisis se alcanzaron los 3,5 millones de parados, el 24,6 % de la población activa²⁶. Ante este escenario de transformación de para hacer frente a los cambios económicos, institucionales y tecnológicos de las empresas, se cree necesario introducir mayores factores de flexibilidad en la producción, gestión y comercialización²⁷. Cambios que no solo afectan al sistema productivo sino también a las relaciones laborales y por tanto, a la organización del trabajo²⁸.

²⁵ Por la que se regulan las empresas de trabajo temporal en España, «BOE» núm. 281, de 22 de junio de 1994, Rec. 12554, pp. 266-270.

²⁶ DELGADO, S.: “El desempleo que dejó cada presidente del gobierno al terminar sus funciones”, *El blog de Salmón*, 30 Junio 2023. Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/economia/desempleo-que-dejo-cada-presidente-gobierno-al-terminar-sus-funciones-1>

²⁷ CASTELLS, M.: “Information technology and global development”, *UN Economic and Social Council (ECOSOC)*, núm. 114, 1999. En: <http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/itforum/castells.pdf>> Keynote address at the Economic and Social Council of the United Nations, New York. Extraído de: <http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/itforum/castells.pd>. Recuperado el 28 de marzo de 2024.

²⁸ MONERO PÉREZ, J. L., y MORENO VIDA, N.: “Las Empresas de Trabajo Temporal en el marco de las nuevas formas de organización empresarial”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 48, 2004, pp. 39 y ss.

En este contexto, como se indicado anteriormente el legislador español fue reacio a su regulación²⁹ hasta que, al venir estas operando de forma soterrada a través de consultorías de recursos humanos o agencias de selección de personal, esta situación fáctica, obligó a su positivación, hecho que se produjo finalmente tal y como se recoge el Considerando II, de la Exposición de Motivos de la ley 4/1994 de 1 de junio (y su normativa de desarrollo Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal y la Orden ESS/1680/2015, de 28 de julio, que desarrolla el Real Decreto 417/2015), amparándose en la regulación que efectuaba el art. 2 de la Ley 10/1994, de 12 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, bajo la figura “cesión de trabajadores”, y de esta forma conseguir “presuntamente”, dar una respuesta jurídica, sistemática, equilibrada y garantista, a una demanda sostenida por el ámbito empresarial español, garantizando mediante los adecuados requisitos, limitaciones y controles, el mantenimiento, en todo caso, de los derechos laborales y de protección social.

Sin embargo, es preciso tener presente, que esta reforma operada por la que se aprueban las referenciadas medidas urgentes, paradójicamente también tienen como objetivo limitar la contratación laboral temporal exacerbada que se estaba produciendo en nuestro país. Para ello, con la finalidad de incrementar el empleo focaliza parte de su atención en liberar al Instituto Nacional de Empleo de la función monopolizadora de intermediación laboral que mantenía *ad hoc* con el empresario a la hora de contratar mano de obra y coordinar las ofertas y demandas de trabajo, y de este modo, aumentar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas con el empresario a la hora de contratar mano de obra. No obstante, se incluye en el art. 1 *in fine*, la obligación de registro en dicho organismo en el plazo de los diez días siguientes a su concertación, preceptividad registral³⁰ que, se extiende a cualquier contrato aunque su formalización no exija que este se realice de forma escrita.

Y añade la novedad importante de introducir la facultad de coexistencia con el INEM de las Agencias de Colocación que tengan carácter gratuito (hasta ese momento prohibidas, si bien, se mantienen la prohibición por motivos obvios de las agencias de colocación con fines lucrativos)³¹, si bien, circunscribiendo la remuneración que

²⁹ Para un estudio in extenso sobre su evolución en el ordenamiento jurídico español, entre otros. VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Las empresas de trabajo temporal: notas de un debate no tan ajeno para un próximo debate propio”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1993, pp. 41-48; PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “Empresas de trabajo temporal y cesión ilegal de trabajadores”, en VV. AA.: *Reforma de la Legislación Laboral*, Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1997, pp. 35 y ss.

³⁰ Que suprime por la Ley 20/2013 la obligatoriedad de que las agencias de colocación deban obtener la autorización administrativa previa y sustituyen dicha autorización por una declaración responsable “que tendrá validez en todo el territorio nacional desde el momento de su presentación”.

³¹ TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 335, 2011, p. 139. A su juicio, el afán de lucro hará que las agencias privadas se centren sobre todo en los trabajadores con mayores posibilidades de encontrar empleo, de manera que, en la práctica pueden quedar excluidos aquellos con especiales dificultades o con menor empleabilidad. Sin embargo, las agencias privadas lucrativas finalmente, fueron legalizadas por el Real Decreto 1796/2010.

reciban tanto empresario como trabajador a los gastos ocasionados por los servicios prestados y se les conmina también a preservar el principio de igualdad en su ámbito de actuación en el marco de la legalidad. Dichas agencias deberán garantizar, el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna ni directa ni tampoco indirecta basada en motivos de raza, sexo, edad, estado civil, religión, opinión política, afiliación sindical, origen, condición social y lengua dentro del Estado y se permite la actividad a las empresas de trabajo temporal, siempre que los trabajadores se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate. Además se introducen las figuras contractuales del trabajo en prácticas o de aprendizaje, para facilitar la inserción laboral de los jóvenes.

En concordancia con lo expuesto, es preciso reseñar la definición realizada por el legislador sobre esta tipología de empresa imbricada en el art. 1 de esta Ley: “Se denomina empresa de trabajo temporal a aquella cuya actividad fundamental consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados... y esta solo podrá efectuarse a través de empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas en los términos previstos en esta Ley”. Añadiendo en el art. 6, las características que debe reunir este tipo de contrato que el legislador denomina “contrato de puesta a disposición”.

Y a renglón seguido, permite que, bajo esta modalidad contractual se puedan celebrar contratos de trabajo en prácticas, para la formación y el aprendizaje para facilitar la inserción laboral de los jóvenes. Prohibiendo expresamente la formalización de este tipo de contratos en los supuestos contemplados en el art. 8 de esta ley, a saber: sustitución de trabajadores en caso de huelga en la empresa usuaria, trabajos peligrosos, amortización en los doce meses siguientes para cubrir a un trabajador despedido por causa improcedente o por cesión de trabajadores a otra ETT.

Sin embargo, esa bien intencionada declaración de propósitos en materia de igualdad de trato en las condiciones laborales entre los trabajadores cedidos y los empleados de las empresas usuaria, se produjo formalmente cinco años más tarde, en concreto, mediante la promulgación de la Ley 29/1999, de 16 de julio, de 16 de julio³², de modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal, imbricándola en el art. 11.1 de la misma, cuyo tenor literal establece que: “los trabajadores contratados para ser cedidos a empresas usuarias tienen derecho, durante los períodos de prestación de servicios en las mismas, a percibir, como mínimo, la retribución total establecida para el puesto de trabajo a desarrollar en el convenio colectivo aplicable a la empresa usuaria, calculada por unidad de tiempo. Dicha remuneración deberá incluir, en su caso, la parte proporcional correspondiente al descanso semanal, las pagas extraordinarias, los festivos y las vacaciones, siendo responsabilidad de la empresa usuaria la cuantificación de las percepciones finales del trabajador. A tal efecto, la empresa usuaria deberá consignar dicho salario en el contrato de puesta a disposición del trabajador”. Todo ello, sin perjuicio de que por convenio colectivo de las empresas de trabajo temporal se establecieran retribuciones superiores,

³² «BOE» núm. 170, de 17 de julio de 1999, *Rec.* 15683.

en cuyo caso, serían aplicables estas últimas, contenido en concordancia con el art. 14 de la CE y al art. 119 del TUE. De este modo, la remuneración del trabajador será la que fije el convenio colectivo aplicable a las ETT, o subsidiariamente en su defecto el convenio colectivo correspondiente a la empresa usuaria.

El efecto que en la práctica produjo este numeral -principio de igualdad salarial- es que se rebajó cuantitativa el número de las ETT a nivel provincial, debido a la sinergia de dos factores. Uno, al verse estas obligadas a tener que abonar el salario pagado por convenio colectivo y no el que suscribieran con sus trabajadores inicialmente que era inferior. Y dos, que al ser estas ETT menos competitivas, su fuerza negociadora para suscribir convenios colectivos es menor que otra de ámbito superior, y por este motivo, estas se vieron obligadas a fusionarse.

Pero además la precitada ley de 1999, no se limita a conseguir la igualdad salarial material, sino que también incide en otros temas transversales como la causalidad del contrato mercantil de puesta a disposición, la actividad sindical del control y la tutela público-administrativa. En este marco, el contraste con los procesos de reforma efectuados a partir de 1997 era todavía más nítido, sobre todo, en el marco de una reorientación de la contratación temporal en la dirección de una plena causalidad y un efecto sustitutivo de la misma por empleo más estable, pues en relación a otros fenómenos respecto de los que su delimitación hoy no aparece siempre tan clara como la norma parece pretender, la situación legislativa aparece inmodificada formalmente, lo que ha motivado incluso un desarrollo en la práctica, como sucede con la descentralización a través de subcontrataciones, filializaciones³³.

2.3.2. Ley 18/2014, de 15 de octubre de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Tiene su basamento en un tríode vertebrador: fomentar la competitividad y el funcionamiento eficiente de los mercados, mejorar el acceso a la financiación y fomentar la empleabilidad y la ocupación. Con respecto al tema objeto de estudio, estas figuran sistematizadas en el Capítulo III rubricado "Modificaciones en materia de Empresas de Trabajo Temporal y Agencias de Colocación". En concreto, en su art. 116, en el que se modifica el concepto de "empresa de trabajo temporal", reformando la primigenia Ley 14/94 de 1 de junio, incrementando las funciones que inicialmente tenían estas asignadas- cesión de trabajadores- y añade otras funciones *ex novo* como son: intermediación laboral, es decir, actuar como agencia de colocación siempre que cumplan con los requisitos que establece su régimen jurídico y que figura contemplado en la Ley 56/2003, 16 diciembre, de Empleo³⁴ y su normativa de desarrollo.

³³ Cfr. La constatación en VV. AA.: *Empresas de Trabajo Temporal*, Madrid, Dossier Práctico Francis Lefebvre. 1998, p. 10 y ss.

³⁴ «BOE» núm. 301, de 17/12/2003. Derogada por la letra a) de la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre con efectos de 13 de noviembre de 2015. «BOE» 2015-11431. Y cuyo texto vigente, figura recogido en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, «BOE» núm. 51, de 1/3/2023, Rec. 5365.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/3/con>

Para llevarlo a cabo, tiene que modificar los arts.16.3 LGSS y el art. 1 de la Ley 14/1994 y la justificación legislativa por la que se confiere esta nueva función, obedece a la ineficacia manifiesta del INEM, en su labor de intermediación laboral y, por este motivo, se opta por acudir a la concertación público-privada para sortear este hándicap al incumplir una de sus funciones fundamentales que tiene encomendada. Así pues, de forma transversal se insertan las agencias privadas de colocación, en la intermediación laboral y de ese modo, se abre la veda a la iniciativa privada para que pueda actuar como agente de colocación. Resultando paradójico como a pesar de que estas agencias, estaban regularizadas por el legislador español en art. 16 ET y desarrolladas por el RD 735/1995 (eso sí, las que no tenían ánimo de lucro) Y a pesar de que sus resultados nunca fueron positivos *ad hoc*, consideraban el artificio de su fracaso a la “ausencia de ánimo de lucro”, es decir, que no tener el acicate económico, éstas no prestaban la atención necesaria a la función de intermediación laboral y esta colaboración mediante la externalización en la mediación fomentará la competitividad entre dichas agencias de colocación entre sí y por tanto, la contratación. En todo caso, conviene apostillar que la labor de las ETT como intermediadoras y de las agencias de colocación no es en ningún caso sustitutiva de los servicios públicos estatales y autonómicos, de modo que, no se produce en este ámbito de la intermediación y de la colocación, sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada³⁵.

Y además para mayor abundamiento también podrán desempeñar otras competencias también esenciales como son funciones formativas para obtener la cualificación profesional conforme a la normativa específica de aplicación así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos, ampliación de su ámbito de actuación que implica obviamente un incremento de su actividad, sobre todo, para aquellas cuenten mayor reconocimiento y presencia en el mercado. De este modo, se produce un ensanchamiento en su ámbito objetivo de actividad que anteriormente estaba circunscrito a contratos de duración determinada y partir de este momento, pueden ceder a la empresa usuaria trabajadores contratados para la formación y el aprendizaje, pero además, a partir de este momento, las propias ETT, también pueden realizar *per se* la formación profesional que requieren los contratos formativos y de aprendizaje.

La repercusión práctica que tiene esta ampliación competencial es que, las empresas usuarias puedan contratar independientemente, a una ETT, sin que tenga que concertar con la misma la cesión de trabajadores, y de esta forma, puede contratarla solo para formación o para actuar como servicio de colocación. En todo caso, sea cual fuere la función que estén desempeñando y por la que son contratadas por la empresa usuaria, están obligadas a informar expresamente de la actuación que están llevando a cabo, tanto a los trabajadores como a las empresas clientes las ETT en cada caso, especificando si su actuación lo es en la condición de ETT o en el ejercicio de cualquier

³⁵ SELMA PENALVA, A.: “Pasado, presente y futuro de las empresas de trabajo temporal en España. Especial referencia a la trascendencia práctica de las últimas modificaciones sobre su régimen jurídico”, *Documento Laboral*, vol. III, núm. 105, 2015, p. 86.

otra de las actividades que les están permitidas, entre las que se incluyen además de la formación y cesión de trabajadores, se añaden la búsqueda de empleo, la orientación e información profesional y la selección de personal.

Con este propósito, se modifica la citada Ley 56/2003, con una nueva redacción de su art. 21 bis. Y como consecuencia de lo expuesto, las ETT están obligadas por Ley a realizar una declaración responsable que deberán presentar ante el SEPE, en el supuesto de que la Agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad, concretando además que “las agencias de colocación podrán iniciar su actividad desde el día de la presentación de la declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones competentes”.

En resumen, las ETT tienen que seguir contando con una autorización administrativa previa que legitime el ejercicio de su actividad en el mercado. Ahora bien, se simplifica y agiliza al máximo este requisito, pasando a exigirse una autorización única con validez en todo el territorio nacional y de duración, en principio, indefinida. Y esto se produce en virtud de una nueva Disposición Transitoria numeral uno de esta ley, para el supuesto en que la ETT, opte por actuar como Agencia Privada de Colocación, en cuyo caso, solo necesitará presentar una declaración responsable para poder iniciar dicha actividad y esta tendrá para esta actividad una duración indefinida, en definitiva se pretende conseguir el ajuste de la interactividad de las empresas usuarias con sus propios empleados y los trabajadores cedidos.

Con la salvedad de que, si optan por impartir formación oficial, que les permita a los trabajadores obtener un título oficial, en este caso, deberán obligatoriamente haber obtenido la autorización administrativa que exige en la normativa vigente para poder formar parte de las “Red de Centros de Formación Profesional”³⁶ e impartir de forma legal, este tipo de formación oficial conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. *Sensu contrario*, las Agencias de Colocación, precisan si quieren desarrollar funciones de ETT (cesión de trabajadores), deberán obtener la pertinente autorización administrativa.

A la vista de lo expuesto, el desarrollo reglamentario de esta materia figura contemplado en el Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal. Su objetivo tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, es actualizar la primigenia Ley 14/1994 de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, con la finalidad de adaptarla a lo

³⁶ Reglado por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, «BOE» núm. 27, de 31/1/2008, Rec. 1628.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/01/18/34/con>

dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y cuyo hilo conductor persigue dos objetivos cardinales. Uno, fijar como principio básico la eficacia nacional de las autorizaciones y que se concede desde el primer momento sin límite de duración temporal. La solicitud de autorización tendrá un plazo máximo de un mes, de modo que, si transcurre un mes sin resolución expresa, la autorización se entenderá concedida por silencio administrativo positivo. Y dos, implantar la administración electrónica en todo el procedimiento administrativo en materia de empresas de trabajo temporal.

Junto a estas pretensiones nucleares se añaden otras complementarias o accesorias que son: la obligación legal de las empresas de trabajo temporal de constituir una garantía financiera para responder frente a posibles incumplimientos de sus obligaciones salariales, indemnizatorias con sus trabajadores que hayan sido reconocidas o fijadas en acto de conciliación o resolución judicial que haya adquirido firmeza y del pago de sus cotizaciones a la Seguridad Social comprendiendo las deudas por cuotas de Social y conceptos de recaudación conjunta, siempre y cuando las mismas, afecten a los trabajadores cedidos y hayan sido determinadas mediante providencia de apremio o diligencia de embargo expedidas por la Tesorería General de la Seguridad Social (arts.8-11).

También se crea por primera vez una base de datos central de Empresas de Trabajo Temporal, que figura en los arts.12-14 del Reglamento, que será gestionada por la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y que permitirá disponer de información centralizada de todas las ETT autorizadas en España y de sus principales datos de actividad. A la base de datos central deberá incorporarse parte de la información existente en los Registros autonómicos de Empresas de Trabajo Temporal; en concreto, deben figurar los siguientes datos:

- Identificación de la empresa.
- Autorización para el desarrollo de la actividad de empresa de trabajo temporal, incluidos los supuestos de reanudación, así como de suspensión o cese de actividades.
- Domicilio social de la empresa y domicilio de los centros de trabajo.
- Cambios de domicilio social de la empresa y aperturas y cierres de centros de trabajo.
- Relaciones de los contratos de puesta a disposición celebrados entre ETT y empresas usuarias.

Todos los datos incorporados a la base central serán de acceso público, excepto las relaciones de los contratos de puesta a disposición, que sólo serán accesibles para las autoridades laborales. Es decir, se obliga a la utilización de los recursos electrónicos no solo a la Administración sino también a las ETT, para la constitución de una base

de datos central, dependiente de la Dirección General de Empleo, que, centralice la información relativa a las ETT, obrante en los distintos registros públicos.

De otra parte, con respecto al contenido mínimo que deben tener los contratos entre la ETT y el trabajador, figuran recogidos en el art. 16 del mismo y son los siguientes:

1. El contrato celebrado entre la empresa de trabajo temporal y el trabajador para ser puesto a disposición de empresas usuarias se formalizará siempre por escrito, por duplicado, debiendo comunicarse su contenido a la Oficina Pública de Empleo dentro de los diez días siguientes a su celebración, en los términos que reglamentariamente estén establecidos.
2. Sin perjuicio de lo exigido en la normativa aplicable a cada modalidad, el contrato de trabajo de duración determinada, coincidente con la del contrato de puesta a disposición, contendrá, como mínimo, los siguientes datos:
 - a) Identificación de las partes contratantes, haciendo constar en el caso de la empresa de trabajo temporal el número de autorización administrativa, número de identificación fiscal y códigos de cuenta de cotización a la Seguridad Social.
 - b) Identificación de la empresa usuaria, especificando el número de identificación fiscal y código de cuenta de cotización a la Seguridad Social.
 - c) Causa del contrato de puesta a disposición.
 - d) Contenido de la prestación laboral.
 - e) Información a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero.
 - f) Duración prevista del contrato de trabajo.
 - g) Lugar y horario de trabajo.
 - h) Remuneración convenida.
 - i) Convenio colectivo aplicable en la empresa de trabajo temporal y en la empresa usuaria.
3. En el supuesto de contrato en prácticas, además de los datos indicados en el apartado anterior, se hará constar expresamente la titulación del trabajador.
4. En el supuesto de contrato para la formación y el aprendizaje, además de los datos indicados en el apartado 2, deberá incluirse el anexo relativo al acuerdo para la actividad formativa conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato

para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

5. Cuando el trabajador haya sido contratado por tiempo indefinido por la empresa de trabajo temporal se le deberá entregar, cada vez que vaya a prestar servicios en una empresa usuaria, la correspondiente orden de servicio, en la que se indicará:
 - a) Identificación de la empresa usuaria en la que ha de prestar servicios, especificando el número de identificación fiscal y código de cuenta de cotización a la Seguridad Social.
 - b) Causa del contrato de puesta a disposición.
 - c) Contenido de la prestación laboral.
 - d) Información a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero.
 - e) Lugar y horario de trabajo.

Por su parte, el contenido del contrato de puesta a disposición entre la ETT y la empresa usuaria se imbrica *ex art.* 15, cuya dicción literal señala expresamente lo siguiente:

1. El contrato se formalizará siempre por escrito, en el modelo oficial que se establezca en las disposiciones de desarrollo de este real decreto, por duplicado, debiendo contener, como mínimo, la siguiente información:
 - a) Datos identificativos de la empresa de trabajo temporal, haciendo constar el número de autorización, número de identificación fiscal y códigos de cuenta de cotización a la Seguridad Social.
 - b) Datos identificativos de la empresa usuaria, indicando, expresamente, número de identificación fiscal y código de cuenta de cotización a la Seguridad Social.
 - c) Supuesto de celebración, con expresión concreta de la causa que lo justifica, según lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 14/1994, de 1 de junio.
 - d) Contenido de la prestación laboral y cualificación requerida.
 - e) La establecida en el artículo 2 del Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.
 - f) Servicios comunes e instalaciones colectivas de la empresa usuaria.
 - g) Duración prevista del contrato.
 - h) Lugar y horario de trabajo.

- i) Precio convenido.
 - j) Retribución total.
 - k) Convenio colectivo de aplicación en la empresa usuaria.
2. Además, en el supuesto de contratos para la formación y el aprendizaje, en el contrato de puesta a disposición se designará a la persona de la empresa usuaria que se encargará de tutelar el desarrollo de la actividad laboral del trabajador.
 3. Los contratos de puesta a disposición que, sin eliminar ninguno de los conceptos contenidos en el modelo que se establezca en las disposiciones de desarrollo de este real decreto ni alterar su denominación, contengan modificaciones de carácter puramente formal o incluyan elementos adicionales de información se considerarán ajustados al citado modelo.

En síntesis, las ETT debe operar y cumplir idénticas condiciones y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato de duración determinada conforme a lo dispuesto en el art. 15 del ET. Asimismo, podrán celebrarse contratos de puesta a disposición entre una empresa de trabajo temporal y una empresa usuaria en los mismos supuestos y bajo las mismas condiciones y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato de trabajo en prácticas o un contrato para la formación y el aprendizaje, si bien, en este último caso, en el contrato de aprendizaje es preceptivo designar al tutor de la empresa usuaria responsable del seguimiento de la actividad laboral del trabajador cedido en la misma.

2.3.3. El impacto de la reforma laboral en las empresas de trabajo temporal en España tras la reforma³⁷ del Real Decreto Ley 32/2021 de 28 de diciembre de Medidas Urgentes para la Reforma Laboral, la Garantía de la Estabilidad en el Empleo y la Transformación del Mercado de Trabajo³⁸

Una de las características más relevantes en la reforma laboral que se materializó en el año 2022, fue la rebaja a mínimos del número de contratos temporales en nuestro país. Con este propósito, desaparece la posibilidad de celebrar contratos para obra o servicio determinado, interinidad y eventuales, y sólo se pueden formalizar contratos de trabajo de duración determinada por circunstancias de la producción o por sustitución de trabajador. A este respecto, se debe traer a colación el art. 15 de esta disposición y su Preámbulo, en particular, el Considerando IV, letra a) 2 *in fine*, en los que se definen estas dos modalidades contractuales. Así en relación a la primera, se definen los contratos por circunstancias de la producción como: “El incremento ocasional e imprevisible y las oscilaciones que generan un desajuste temporal entre el empleo

³⁷ Para un estudio en profundidad de esta reforma, PAZOS PÉREZ, A.: “La reforma laboral introducida por el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, en relación con las modalidades contractuales”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm.17, p. 45.

³⁸ «BOE» núm. 313, de 30/12/2021, Rec. 21788.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/12/28/32/con>

estable disponible y el que se requiere. La vigencia de estos contratos no puede ser superior a seis meses, ampliables otros seis meses más si así lo dispone el convenio colectivo sectorial. Estos mismos contratos temporales también pueden suscribirse para atender situaciones ocasionales, previsibles y que tengan una duración reducida y delimitada. En este último caso, las empresas no podrán recurrir a este contrato durante más de 90 días en el año natural, independientemente de los trabajadores que sean necesarios para atender en cada uno de dichos días las concretas situaciones.

Mientras que la segunda, contratos de duración determinada para la sustitución de un trabajador, se podrán formalizar para sustituir a un trabajador con derecho a reserva de puesto de trabajo, para completar la jornada reducida legal o convencionalmente por otro trabajador, o para la cobertura de un puesto de trabajo durante el proceso de selección. En este último supuesto, la vigencia del contrato no puede superar los tres meses. De este modo, el anterior “contrato de interinidad” pasa a denominarse de “sustitución”, pero mantiene los mismos supuestos de formalización.

Ahora bien, conviene apostillar que, la reducción de esta modalidad contractual del “contrato por obra o servicio”, no implica que las empresas no continúen demandando este tipo de actividad, sino que por el contrario, van a recurrir a otras modalidades contractuales que *de facto* -, les permitan flexibilizar la mano de obra que requieren, y que vayan a tener unos efectos similares a la figura del contrato por obra o servicio desaparecido o diluido, nos referimos a “los trabajadores fijos discontinuos.”

No obstante, el punto cardinal que afecta a nuestro objeto de estudio, -las empresas de trabajo temporal-, es el relativo a la facultad que introduce el art. 16.1 *in fine* cuyo tenor literal es el siguiente: “Asimismo, podrá celebrarse un contrato fijo-discontinuo entre una empresa de trabajo temporal y una persona contratada para ser cedida, en los términos previstos en el artículo 10.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal”. Por lo tanto, cambia el núcleo contractual sobre el que pivotaba la ETT-el contrato por obra y servicio- y trata de buscar un nuevo eje para focalizar su actividad que no va a ser otro que- el contrato fijo discontinuo-.

Así pues, la introducción de esta modificación ha sido posible en virtud de la Disposición final primera del referenciado RDLey, bajo el epígrafe “Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal”, en concreto, se ha modificado el art. 10.3 de dicha Ley, mediante el cual, a partir de este momento, las ETT pueden celebrar una triada de contratos para los trabajadores que serán cedidos: temporal en caso de contratos formativos o en función de la duración del contrato de puesta a disposición de acuerdo con la nueva regulación del art. 15 ET; fijos-discontinuos; e, indefinidos ordinarios.

Sin lugar a dudas, el caballo de batalla que deberá clarificar el futuro reglamento de desarrollo, lo plantean los trabajadores fijos discontinuos, de modo que, las ETT tienen la facultad de decidir si quieren mantener con los trabajadores que tiene contratados para ser cedidos, si opta por la temporalidad y causalidad entre el contrato

de puesta a disposición y el contrato de trabajo por duración determinada. Respecto del vínculo fijo, la decisión entre su carácter continuo o discontinuo, es una decisión unilateral que es facultad de la ETT, *ad libitum*. A este respecto lo que pretende el legislador iuslaboral es “Tratar de facilitar a las ETT la posibilidad de acudir a la contratación indefinida” y no sólo meramente temporal, de manera que, cuenten con plantillas de trabajadores objeto de cesión, pero con carácter fijo, que en los periodos entre una y otra cesión se encuentren en situación de inactividad. De modo que, si opta por fijo fijo-discontinuo tiene la importante ventaja de que los periodos entre misiones sean considerados de inactividad y, por tanto, no tendrá la obligación de garantizar los derechos retributivos durante los mismos -ni se abonará obviamente la indemnización de fin de contrato (art. 11 LETT) ni tampoco el finiquito - y tampoco habrá penalizaciones en la cotización”³⁹.

El problema con el que se encuentra el trabajador fijo discontinuo por una ETT es que, si el trabajador no está de acuerdo con la puesta a disposición a una empresa usuaria, se consideraría que, se trata de una baja voluntaria y por tanto, no tiene derecho al desempleo porque no se le ha despedido. Asimismo también hay que añadir que, el periodo máximo de inactividad que tenían antes los contratos fijos discontinuos hechos por las empresas, ahora no existe si es la ETT la que hace el contrato, salvo que lo establezca un convenio colectivo o vía acuerdo de empresa, cada ETT deberá establecer los criterios objetivos y formales del llamamiento, trasladando a “la representación legal de las personas trabajadoras” (RLPT), el calendario anual o semestral de previsiones. Sin embargo, todos sabemos lamentablemente que *de facto*, no se va a hacer, por lo que la solución plausible sería permitir regular en este ámbito la posibilidad de celebración de contratos a tiempo parcial, eso sí estrictamente vigilada por la Inspección de Trabajo para evitar el fraude.

Por lo que una empresa puede perfectamente ir rotando de la plantilla de fijos discontinuos que tengan las ETT de forma indefinida, sin necesidad de tener que hacer un solo contrato, porque el contrato fijo discontinuo lo tiene concertado la ETT con el trabajador, no la empresa usuaria con el trabajador de la ETT. Para más *inri*, cuando finaliza el periodo de puesta a disposición de la empresa usuaria, la ETT no cotiza durante el periodo de inactividad del fijo discontinuo, pero además persiste el vínculo laboral con la ETT, quedando a su disposición hasta que de nuevo se le necesite y si el trabajador no quiere quedar en esta situación, no le queda otra que, solicitar la baja voluntaria y perder los derechos inherentes a encontrarse en activo, por lo tanto, solo tendría derecho al finiquito, es decir, los días trabajados y no cobrados, la parte proporcional de las vacaciones, las pagas prorrateadas y cualquier otro beneficio extra como las dietas.

A la vista de lo expuesto, creemos que la ETT se seguirá decantando por los contratos formativos y por los fijos discontinuos, entre otras razones porque la ETT,

³⁹ GOERLICH PESET, J. M.: “Contrato fijo-discontinuo: ampliación de supuestos y mejora de sus garantías”, *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, núm. extraordinario “La reforma laboral de 2021”, 2022, p. 66.

no tiene obligación alguna de probar que realmente tiene una necesidad productiva de naturaleza fija-discontinua que le permite la utilización de esta modalidad contractual. Y solo optará por trabajadores indefinidos ordinarios cuando la conversión sea consecuencia del incumplimiento de la normativa.

3. Andalucía

3.1. Utilización de las Empresas de Trabajo Temporal en Andalucía. Baile de cifras

La contratación temporal tal y como se encuentra configurado nuestro sistema productivo cada vez más competitivo, es la clave para adaptarse a la demanda del mercado tanto nacional como autonómico. De este modo, se ha ido convirtiendo progresivamente en una herramienta esencial para aquellos que buscan su primer empleo-los jóvenes-, estos trabajadores se caracterizan por presentar unos niveles de temporalidad sensiblemente más elevados, de forma que su acceso al empleo se produce mayoritariamente mediante modalidades de contratación temporal. De ahí que, el acceso de los jóvenes al mercado laboral, más utilizados sean los contratos formativos, de práctica y a través de ETT (que será esta vía última-las ETT-, la que analizaremos en este epígrafe y en particular, circunscrito al ámbito territorial andaluz).

Según datos de Estadística de Empresas de Trabajo Temporal del Ministerio de Trabajo y Económica Social⁴⁰ a fecha de diciembre de 2023, a nivel nacional el número de contratos de esta naturaleza celebrados por las ETT con las empresas usuarias alcanzó la cifra de 3.611.672, este tipo de contratos de puesta a disposición se focalizó en las actividades de industria manufacturera (1.008.204), transporte y almacenamiento (605.437), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (604.922) y hostelería (583.623), entre otros. Asimismo según la misma fuente, las comunidades autónomas con mayor crecimiento en la contratación a través de ETT son: Cataluña (5,5 %), Madrid (0,7 %), Murcia (-7,4 %) y Andalucía (-1,5 %).

Focalizándonos en Andalucía, el número total de cesión de trabajadores que se realizó durante el año 2023, fue de 212.834, que si los segmentamos por provincias en orden decreciente, el número de cesiones realizadas por las ETT a las empresas usuarias fueron las siguientes: Málaga (41.527), Huelva (28.357), Cádiz (25.594), Almería (18.767), Granada (16.316), Córdoba (11.911); Sevilla (6045) y Jaén (4688).

De otra parte, el número de contratos por circunstancias de la producción realizados por las ETT, han sido durante el referenciado periodo de 2023, en la Comunidad Autónoma andaluza de 172.188, dividido por provincias: Sevilla (44.614), Málaga (37.831), Huelva (26.450), Cádiz (25.594), Almería (18.765), Granada (13.507), Córdoba (10.090) y Jaén (3336).

⁴⁰ Estadística de Empresas de Trabajo Temporal del Ministerio de Trabajo y Económica Social, diciembre de 2023. Cuadro resumen de contratos de puesta a disposición, por actividad económica del centro de trabajo de la empresa usuaria.

Disponible en https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/mercado_trabajo/ETT/welcome.htm#

Con respecto a la contratación de trabajadores laborales fijos discontinuos por parte de las ETT andaluzas durante el periodo de 2023, este alcanza la cifra de 220.001, si atendemos al criterio del fraccionamiento por provincias: Cádiz (94.637), Sevilla (53.913), Málaga (27.811), Huelva (17.776), Almería (11.331), Granada (7241), Córdoba (5026), y Jaén (2266).

Asimismo alcanzan menos entidad la suma de contratos de sustitución, formación y aprendizaje y prácticas en Andalucía, durante el referenciado periodo de 2023 que fue más reducido, celebrando un total de 10.386 contratos, dividido por provincias: Sevilla (4300), Granada (1417), Córdoba (1362), Málaga (1182), Huelva (612), Jaén (554), Cádiz (536) y Almería (423).

Con respecto al resto de contratos celebrados por las ETT en Andalucía estos se elevan a una cifra de 10.312, dividido por provincia: Huelva (3479), Almería (2904), Sevilla (1641), Granada (1631), Málaga (507), Jaén (95), Cádiz (40) y Córdoba (15).

A tenor de los datos expuestos, hay que tener en primer lugar en cuenta el desempleo registrado en Andalucía, asciende en el mes de marzo de 2024 a 699.533 trabajadores, que si los desglosamos por sexos, 272.380 son hombres desempleados, frente a las 427.153 mujeres paradas⁴¹.

De dichos datos hay que apostillar que por edad⁴², los jóvenes menores de 25 años en el cuarto trimestre de 2023, representan el 43,28 %, mientras que las mujeres constituyen el 35,72 %. Siendo superior el paro en el citado periodo en la franja de edad de 16 a 19 años, en concreto el 59,71 % son hombres y el 47,45 % mujeres. Apareciéndose un descenso notable del desempleo en la franja de edad de 20 a 24 años, cuyo porcentaje en las fechas indicadas tomadas de referencia alcanzó la cifra del 39,08 % hombres y el 33,73 % de mujeres.

A la vista de lo expuesto, se comprueba que el paro en Andalucía es significativo y los que más lo padecen son los jóvenes que se encuentran en edad temprana de trabajar franja de 16-29 años. Esto ha obligado a los diferentes gobiernos a tratar de disminuir o al menos reducir estas preocupantes cifras de desempleo juvenil. Y entre las diferentes opciones barajadas se encuentra la contratación a través de ETT, como vía inicial para insertarse en el mercado de trabajo.

Esta herramienta de creación de empleo encuentra su mano de obra en colectivos con dificultad para acceder al mismo: inmigrantes, mujeres, discapacitados, mayores de 45 años y jóvenes. Convirtiéndose de este modo, en un elemento integrador y facilitador de la entrada al mundo laboral.

⁴¹ Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Información consultada el 8 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/paro-registrado-comunidad-datos-graficos/41/andalucia/290>

⁴² INE. Resultados por Comunidades Autonomas. Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y Comunidad autónoma. Información consultada el 8 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247&L=0>

Por todo ello, no resulta extraño que, a nivel nacional Andalucía, es la cuarta Comunidad autónoma de las 17 en las que se divide el Estado descentralizado en nuestro país, que utiliza esta herramienta para crear empleo. En este sentido resulta obligado traer a colación las cifras de paro registradas en Andalucía que ascienden en el mes de marzo de 2024 a 699.533 trabajadores, que si los desglosamos por sexos, 272.380 son hombres desempleados, frente a las 427.153 mujeres paradas.

De otra parte, en relación a las ubicaciones de estas ETT por provincias y actividades a las que se dedican es necesario destacar que estas son: Sevilla (18), Málaga (12), Huelva (9), Almería (8), Cádiz (7), Córdoba (3), Granada (4) y en Jaén (1). Y en relación a las actividades desarrolladas son fundamentalmente cesión de trabajadores y como empresas de colocación⁴³.

En cambio con respecto a la actividad de formación, su número se reduce de forma considerable, optando por la misma, fundamentalmente aquellas que tienen un capital social mayor que oscilan entre los 3001 € y 60.000 €. Siendo por tanto, la opción prioritaria de actividad, la inherente por naturaleza a las ETT, la cesión de trabajadores. Asimismo resulta significativo, que son las empresas que tienen entre 1 a 5, las que tienen menos capital social de 0 a 3001 € y las que suelen optar por la fórmula mercantil de sociedad limitada. Además en principio la cesión se realiza para cualquier tipo de actividad salvo honrosas excepciones como ocurre por ejemplo con la joven empresa cordobesa “OPPORLAB Empresa de Trabajo Temporal”, situada en Pozoblanco (solo hace 2 años que se constituyó) y cuya actividad principal es la inserción laboral de personas con discapacidad, así como actividades de ajustes laboral y social, de acuerdo con la normativa que regula las relaciones laborales de los centros especiales de empleo.

3.2. Articulación de las Empresas de Trabajo Temporal en Andalucía

La articulación y desarrollo de las ETT en la Comunidad Autónoma andaluza está asociada a las necesidades productivas de los empresarios de demanda de mano de obra de forma temporal, servicio de colocación y actuaciones formativas que no quieren o prefieren no llevar a cabo ellos mismos. Ante esta disyuntiva, las ETT son en reiteradas ocasiones la solución para estos problemas coyunturales y perentorios. En este sentido hay que tener presente que, si bien, su desarrollo ha sido como se ha expuesto *ut supra*, disfuncional en cada uno de los diferentes territorios que componen la CA (sirva de paradigma el crecimiento exponencial en Huelva frente al residual de la provincia de Jaén), y cuyas motivaciones obedecen a razones heterogéneas pero la fundamental son las diferentes cuotas de mercado que existen cada una de ellas y obviamente su desarrollo.

De modo que, para conocer la magnitud del problema, el único indicador disponible que en la actualidad es el institucional que, ofrece la Estadística de Empresas

⁴³ Listados de empresas dedicadas a Actividades De Las Empresas De Trabajo Temporal en Andalucía. Directorio de empresas por actividad y por región 10 de abril de 2024.

Disponible en: https://www.informa.es/directorio-empresas/7820-ACTIVIDADES-EMPRESAS-TRABAJO-TEMPORAL/Comunidad_ANDALUCIA.html

de Trabajo Temporal elaborada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social. A la vista de los mismos, se observa como en Andalucía no terminan de asentarse como opción prioritaria para la contratación esta tipología de empresas y la labor que mayoritariamente desempeñan es la de cesión de trabajadores, mientras que, la labor formativa y como agencia de colocación, solo lo hacen aquellas que disponen de mayor capital social y se encuentran en el tiempo más asentadas en el mercado laboral, al ajustarse mejor con las características y necesidades propias de la actividad económica de cada provincia. Asimismo las ETT con menor aval financiero y de tamaño más reducido, normalmente de nueva o reciente implantación, solo se dedican *stricto sensu* a la labor que por antonomasia primigenia que, el legislador estatal les atribuyó -la intermediación laboral-.

En este sentido, según el Informe de la empresa de trabajo temporal multinacional ADECCO “Perfiles más demandados de 2023”, de 27 de febrero⁴⁴, analiza los perfiles más demandados en cada CCAA, y con respecto a Andalucía según dicha fuente son las TIC, profesionales relacionados con la hostelería y el turismo (especialmente durante la Semana Santa y los meses de verano), al igual que también se precisan expertos del sector agroalimentario, ciberseguridad, teleoperadores, personal de almacén y de reparto. En cambio en Aragón, la demanda se orienta a perfiles tecnológicos, además de operarios industriales y agrarios, o perfiles técnicos en el ámbito de la construcción. Mientras que, en Asturias debido a la creciente presencia de *call centers* y multinacionales de servicios compartidos la demanda se focaliza en titulados universitarios orientados a dichos servicios así como de teleoperadores. Por su parte, en la Comunidad Valenciana, igualmente predominan los perfiles tecnológicos especializados en la digitalización de procesos, especialistas en higiene y seguridad o técnicos de calidad, ingenieros, electromecánicos o soldadores. De igual forma en La Rioja, se demandan perfiles técnicos pero en este caso, orientados a la industria, ciberseguridad, la programación, el *big data* o el desarrollo web. Asimismo en Cataluña sobresalen los perfiles de recursos humanos, mercadotecnia, comunicación social, programación, hostelería, industria y sector agrario. Por el contrario en la Comunidad de Madrid, destacan los perfiles de seguros y banca, personal sanitario y los perfiles tecnológicos, así como personal de oficina y perfiles relacionados con la movilidad urbana, el sector aeroportuario o la movilidad urbana.

En contraposición nos encontramos ante un enfoque de demanda menos cualificada en las siguientes comunidades: Murcia, Castilla la Mancha, Cantabria, Castilla y León, País Vasco, Navarra, Galicia, Extremadura, Baleares y Canarias. En la primera, Murcia, se precisa personal agrario y perfiles industriales y de servicios, especialmente en hostelería y plantas químicas. En la segunda, Castilla la Mancha, demanda idéntica tipología de trabajadores que en la región de Murcia, pero enfocado a la industria cárnica, además de trabajadores de electromecánicas, soldadores o dependientes. En la tercera, Cantabria, se buscan operarios para la industria

⁴⁴ Información disponible en: <https://www.libremercado.com/2023-02-28/buscas-trabajo-estos-son-los-puestos-mas-demandados-en-cada-comunidad-autonoma-6990819/>

alimentaria (lácteas y de pescado), además de administrativos con idiomas, camareros o conductores. En cuarto lugar, en Castilla y León, lo que precisa su mercado de trabajo son: ayudantes de laboratorio, administrativos, técnicos de mantenimiento o mozos de almacén. En quinto lugar, el País Vasco, se centra la demanda en perfiles industriales en el ámbito ferroviario, naval y metalúrgico, a la vez que, demanda personal tecnológico y administrativo con idiomas en buena parte de las empresas. En sexto lugar, en Navarra, predomina la búsqueda de perfiles en el sector de la automoción y energéticos, principalmente operarios, así como en los sectores logístico y alimentario. En séptimo lugar, en Galicia, destaca la demanda de los caldereros por su importancia en el sector metalúrgico y naval, electricistas, mecánicos, soldadores TIG, carpinteros y operarios. En octavo lugar, Extremadura, los perfiles más buscados son construcción, albañiles, delineantes, operarios de la industria alimentaria y comerciales. Y finalmente, las Islas Baleares y Canarias, coinciden en la demanda de puestos relacionados con la hostelería, distribución y conductores (debido a la dependencia del turismo), pero como nota diferenciadora destacar que el Baleares, se precisa personal de banca, mientras que, en Canarias, se focaliza más en la necesidad de personal aeroportuario.

En síntesis, la falta de celeridad en la colocación y carencia en la formación individualiza de los demandantes de empleo, por parte de los servicios públicos de empleo (SPE) tanto estatales como autonómicos, ha propiciado el enraizamiento cada vez más profundo en las relaciones laborales de las ETT, cuya actuación se irradia en llegar a segmentos de actividad a los que o no llega o lo hace de forma suficiente los organismos institucionales (v. gr. El empleo temporal, a tiempo parcial, la exigencia de servicios de colocación especializados y el avance en las Tics, entre otros). Todo esto ha generado un mercado sólido para el progreso de las agencias de empleo privadas, donde también se incluyen obviamente, las ETT.

En este contexto, la reciente Ley 3/2023 de Empleo, hace especial hincapié en reforzar la colaboración pública-privada, de ahí que, figuren entre sus objetivos la creación de un registro en el que figuren los datos relativos al empleo y la empleabilidad de las personas y sobre las empresas usuarias de los SPE.

En el caso de Andalucía, su desarrollo ha sido progresivo pero disfuncional, debido a las diferencias heterogéneas que, existen entre los mercados de trabajo de cada una de las provincias que la componen. Obviamente su desarrollo se subordina el progreso económico del territorio. Sin embargo, a pesar de tener un nacimiento tardío en esta comunidad, esta ha demostrado una gran capacidad de adaptación a los cambios exógenos y endógenos que se han ido produciendo *in temporis* de carácter multifactorial: institucional, normativo, socio-económico y cultural, entre otros. En todo caso, su demanda es mixta, tanto tecnológica de TIC como personal no cualificado, para actividades relacionadas con el turismo (telefonía, reparto, etc.).

Innegablemente existen problemas que persisten y que precisan soluciones inmediatas pero se está avanzando en una dirección garantista de igualdad tanto formal como sustantiva con respecto a los trabajadores de la empresa principal, sin perjuicio de

desviaciones que se producen en el camino que, suponen un contrafuego para perpetuar la situación de indefensión del trabajador que, aun precisa de reformas estructurales profundas, como es el caso de los “outsourcing”, debido entre otras razones, a la falta los vacíos que presenta su regulación y que en la mayoría de las ocasiones antes la falta de convenio sectorial, se aplica el convenio propio de la empresa o el ET.

En todo caso, una de las características culturales del pueblo andaluz es su honestidad y trabajo y en esta línea, las soluciones que *de lege ferenda* se adopten, irán en esta línea de tutela jurídica laboral del trabajador preste sus servicios en una ETT, en una empresa ordinaria o en una empresa multiservicio.

4. Bibliografía

- ALZAGA RUIZ, I.: “La intervención normativa de la Unión Europea en materia de prevención de riesgos laborales”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, 2018.
- ARGÜELLO, N. *Nociones básicas de Derecho del Trabajo (Manual para titulaciones no jurídicas)*, Madrid, Tecnos, 2014.
- BALLESTER PASTOR, I.: “Asunción por España de los Convenios de la OIT en materia de empleo y colocación: ¿una meta realizable?”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm.117, 2015.
- BAUMAN, Z.: *Modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BLANCO MARTÍN, J.M.: *Nociones básicas de Derecho del Trabajo (Manual para titulaciones no jurídicas)*, Madrid, Tecnos, 2014.
- CABEZAS PEREIRO, J.: *La reforma de las empresas de trabajo temporal*, Murcia, Bomarzo, 2011.
- DELGADO, S.: “El desempleo que dejó cada presidente del gobierno al terminar sus funciones”, *El blog de Salmón*, 2023. Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/economia/desempleo-que-dejo-cada-presidente-gobierno-al-terminar-sus-funciones-1>
- GARCÍA MURCIA, J.: “Agencias de colocación y empresas de trabajo temporal (A propósito de las reformas legales de 1994)”, *Revista Asturiana de Economía*, núm. 2, 1995.
- CASTELLS, M.: “Information technology and global development”, *UN Economic and Social Council (ECOSOC)*, núm. 114, 1999. Disponible en : <http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/itforum/castells.pdf>
- GÓMEZ SALADO, M. A.: “El empleo de los jóvenes: un análisis de las políticas de empleo juvenil en el ámbito local”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 206, 2018. Disponible en: <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/29617/El%20empleo%20de%20los%20j%C3%B3venes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- GOERLICH PESET, J. M.: “Contrato fijo-discontinuo: ampliación de supuestos y mejora de sus garantías”, *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, núm. extraordinario “La reforma laboral de 2021”, 2022.
- LÓPEZ ROMERO GONZÁLEZ, P.: “Las empresas de trabajo temporal en el Derecho Comunitario e Internacional y su repercusión en España”, *Revista de Estudios Europeos* núm. 25, 2000.
- MAZZOTTA, O.: *Rapport interpositori e contratto di lavoro*, Giuffré, Milano, 1979.
- MONEREO PÉREZ, J. L., y MORENO VIDA, N.: “Las Empresas de Trabajo Temporal en el marco de las nuevas formas de organización empresarial”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 48, 2004.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Empresas de trabajo temporal y cesión ilegal de trabajadores”, en VV. AA.: *Reforma de la Legislación Laboral*, Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1997.
- PARTIDA RICH, R.: “Empleo flexible en México: El trabajo subcontratado en Jalisco”, *Revista Región y Sociedad*, volumen 13, núm.22, 2001.
- PAZOS PÉREZ, A.: “La reforma laboral introducida por el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, en relación con las modalidades contractuales”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm.17, 2022.
- PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F.: “La Directiva Marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo y la adaptación del ordenamiento jurídico español”, *Revista Relaciones Laborales* núm.8, 1991.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: *Cesión de trabajadores y empresas de trabajo temporal*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: “La legalización de las empresas de trabajo temporal en España: Crónica de un fracaso legislativo”, *Temas Laborales*, núm. 56, 2000.
- SCHMILLEN, A. y UMKEHRER, M.: “Cicatrices de juventud: efectos del desempleo temprano en el desempleo posterior”, *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 138, núm. 3 y 4, 2017.
- SELMA PENALVA, A.: “Pasado, presente y futuro de las empresas de trabajo temporal en España. Especial referencia a la trascendencia práctica de las últimas modificaciones sobre su régimen jurídico”, *Documento Laboral*, vol. III, núm. 105, 2015.
- TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 335, 2011.

VALDÉS DAL-RE, F.: “Las empresas de trabajo temporal: notas de un debate no tan ajeno para un próximo debate propio”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1993.

CAPÍTULO 16. LOS CONTRATOS FORMATIVOS (I). EL CONTRATO FORMATIVO PARA LA OBTENCIÓN DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL ADECUADA AL NIVEL DE ESTUDIOS

MARÍA DEL CARMEN BURGOS GOYE
Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0003-3862-8074>

“En la Grecia y Roma clásicas (...) quien tenía que trabajar no sólo no era libre, sino que tampoco era miembro de la sociedad. (...) La sociedad se definía como un mundo opuesto al trabajo y se llenaba de contenido a través del arte del debate público, del ocio y de la acción política (...). Si en aquél tiempo el trabajo excluía al individuo de la sociedad, en las sociedades modernas se ha convertido en un valor nuclear e integrador, prácticamente sin alternativa alguna (...). En este sentido, la modernidad representa una verdadera revolución. A partir de entonces, el individuo se define precisamente mediante lo que en la antigüedad significaba exclusión de la sociedad: mediante el trabajo remunerado (...).”¹

Sumario: 1. Cuestiones previas; 2. Evolución jurídico-normativa en el ordenamiento jurídico interno; 2.1. Las transformaciones en la reforma de los contratos formativos hasta la Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; 2.2. El Real Decreto Ley 32/2021. Una pretensión jurídico-político en la mitad del camino para conseguir un empleo estable; 3. Panorama general del empleo juvenil en España; 4. El contrato para la obtención de la práctica profesional; 4.1. Delimitación y alcance; 4.2. Elemento objetivo; 4.3. Forma del contrato y jornada; 4.4. Duración y prórroga; 4.5. Prueba; 4.6. Retribución; 4.7. Cotización; 4.8. Extinción de la relación laboral; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía.

1. Cuestiones previas

Las relaciones laborales desde sus orígenes han ido adaptándose de forma progresiva al proceso productivo de cada sociedad en un momento determinado. Y

¹ BECK, U.: *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Editorial Paidós, Estado y Sociedad, 2000.

este *iter*, se ha producido la transformación del modelo productivo fordista-taylorista, basado en el ideario de que si sujeto tenía cubierta la formación requerida, estaba garantizaba la estabilidad laboral y un “sueldo digno”. Sin embargo, esta situación ha dado paso en el *statu quo* presente, al hecho que tener un título universitario y másteres, no garantiza ni un contrato indefinido ni tampoco un sueldo que permita vivir dignamente, es decir, se está produciendo una involución que, ya fue pronosticada hace veinticinco años “brasileñización de occidente”².

Esta realidad anómala afecta sobre todo, a los grupos de trabajadores más vulnerables mujeres y jóvenes, nuestro examen, lo focalizaremos en particular en este último grupo, que no constituye un colectivo homogéneo, sino que, a su vez, se subdivide en diferentes subgrupos, en los que se debe tener en cuenta no solo la franja etaria sino también otros factores como: nivel de estudios, medios económicos, continuidad en el sistema educativo, etc. Ahora bien, el denominador común en todos ellos es que, buena parte de nuestra juventud no tiene ni los conocimientos, ni las capacidades ni las habilidades suficientes para afrontar los nuevos retos socio-económicos y laborales que se plantean y su actividad e inserción inclusiva son preceptivos y urgentes para que el mercado laboral español funcione.

En este escenario, la inserción en el empleo es sin lugar a dudas, no solo una forma para lograr la integración a la sociedad, sino que lo es también, de asimilar sus valores y que, no tiene correspondencia identificable con un modelo específico de formulación de Estado. A lo que debe sumarse que, los intentos por parte de la Administración multinivel a través de políticas dirigidas a remediar estas circunstancias- la integración de nuestros jóvenes al mercado laboral-, hasta ahora, no han dado los resultados esperados.

Debido a la amplitud del tema, nuestro examen lo focalizaremos en el contrato de formación en nuestro país y en particular, en el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios, en el que a pesar de pretender el objetivo omnicomprendivo y que constituye su esencia “la formación del profesional titulado en prácticas”, y flexibilizar la incorporación al mercado laboral y permitir a los jóvenes adquirir una primera experiencia laboral, al mismo tiempo que continúan con su formación. Sin embargo, esta bienintencionada declaración de propósitos choca con un abanico de disfuncionalidades e incongruencias como son, entre otras: precariedad e inestabilidad laboral, abusos y fraudes que suelen soslayar una situación de contratación indefinida, rigidez excesiva en las últimas regulaciones, que van en contra de la necesidad del mercado laboral que necesita tener herramientas de adaptación rápidas a las situaciones que se imponen, y una equiparación salarial a un profesional formado pero que el legislador aún tiene pendiente de perfilar en el

² BECK, U.: *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, op cit. p. 9. Este término acuñado en 1999, por este sociólogo alemán, considera que, la consecuencia de la utopía neoliberal del mercado es la “brasileñización de Occidente”, es decir, una vuelta de tuerca de la sociedad, al primer y tercer mundo, a la multiplicidad, complejidad e inseguridad en el trabajo, que en realidad, a la postre es lo que está ocurriendo.

futuro Reglamento de desarrollo de la ley; y, cuyos resultados sobre su eficacia, va a depender de su actuación reglamentaria, cuyas opciones son continuar siendo residual su utilización por las empresas como hasta ahora o bien, flexibilizar y reforzar su protección y equiparación con el trabajador que presta sus servicios en el mercado ordinario.

2. Evolución jurídico-normativa en el ordenamiento jurídico interno

La formulación contractual de esta prestación de servicios se encuentra entroncada su génesis al modelo social francés que surgió en 1960, cuya preocupación socio-laboral era *lato sensu*, conseguir la integración inclusiva a través de la herramienta del trabajo para los colectivos más desfavorecidos. De este modo, inicialmente fue diseñado para el colectivo de personas con discapacidad y cuyo espectro horizontal posteriormente se fue dilatando al resto de grupos sociales entre los que se encuentran los jóvenes³.

La adaptación española de esta tipología de contrato a nuestro ordenamiento jurídico obviamente lo fue dotando de tintes propios tal y como se recoge *ab initio* en contrato de aprendizaje que figuraba en la primigenia Ley de 17 de julio de 1911, que en su art. 1.1 disponía que el contrato de aprendizaje es aquel en que el patrono se obliga a enseñar prácticamente, por sí o por otro (por ser un maestro en su oficio), una profesión u actividad en el comercio o la industria, a cambio de la ajénidad de la prestación del aprendiz, que facultativamente puede ser retribuida (según se haya pactado interpartes). Ahora bien, para evitar una gratuidad indefinida y proteger al trabajador en consonancia con el carácter tuitivo que tiene la vertiente jurídico-social del Derecho del Trabajo, se fija el límite de la prestación durante un tiempo tasado (cuatro años) y además la instrucción se circunscribe a una elenco de actividades restringidas (comercio, industria y actividades agrícolas mecanizadas), que *de facto*, la enseñaba directamente el empleador que era su maestro, o bien, una persona cualificada dependiente del mismo su “capataz”, y cuyo contenido, se limita técnicamente a la tarea o actividad desempeñada. Y a renglón seguido, continúa prescribiendo en dicho articulado que, el cese o rescisión serán a cargo de la parte infractora y se podrá fijar un periodo de prueba como máximo de dos meses⁴.

En definitiva, el contrato de formación inicialmente tiene una naturaleza dual, puesto que, de una parte está enfocado para satisfacer obtener una capacitación; y de la otra, tiene un carácter eminentemente social, al permitir la inserción laboral de los jóvenes que carecen de cualificación profesional mediante el recurso a su formación.

A continuación, se recoge en la Ley de Contratos de Trabajo⁵ de 26 de enero de 1944 esta figura en la que se subraya de forma categórica la condición de “trabajador

³ GUITTON, C.: “Travail et ordre social. Une étude historique et juridique des politiques d’insertion par le travail”, *Travail et Emploi*, núm. 77, 1998, p. 16.

⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 200, p.246-247(19 de julio de 1911)

⁵ Libro I aprobado por Decreto de 2 de enero de 1944, «BOE» núm.55, Rec. 1906.Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1944-1906>

“ que ostenta junto a otras diferentes tipologías contractuales (trabajador a domicilio, trabajos ocasiones ordinarios, contraмаestre, empleados en bancos, contabilidad, gestión y trabajos intelectuales, entre otros), figurando al inicio de las mismas, los aprendices, apostillando que su status de “trabajador”, lo tiene atribuido independiente de que perciban remuneración del empresario o que sean ellos mismos los que paguen al empresario por la instrucción que reciben de éste, eso sí, siempre que no figuren en la regulación específica del contrato de aprendizaje.

En ese mismo año, en el Libro II de la Ley de Contratos de Trabajo⁶ de 1944, bajo la rúbrica “contrato de aprendizaje”, imbricado en el art. 122, vuelve en principio a repetir el mismo contenido. Sin embargo, añade a renglón seguido en el art. 139, una obligación *ex novo* tal y como se aprecia en su dicción literal: “El patrono o maestro está obligado a la vigilancia del aprendiz dentro del taller y fuera de él, hasta donde le sea posible, para corregir las faltas o extravíos en que incurra en perjuicio de su enseñanza y moralidad.” Es decir, a pesar de que esta tipología contractual tiene una naturaleza innegable laboral y continuar diseñada para un colectivo específico -jóvenes- a su vez, se le agrega un sesgo jurídico-positivo, que no es otro que, la positivación normativa *ad hoc* y que pervive hoy día “función social”, eso sí, en ese momento, se le dota de una impronta particular moralizadora que constituye un deber para el empresario, adoctrinar al aprendiz en la “moralidad” que el régimen imponía (v. gr. asistir a determinados actos políticos de la juventud, y en caso de incumplir esta obligación se le sancionaba con la privación de sueldo de un día por su inasistencia). Si bien, este carácter moralizante desapareció inmediatamente tras la caída del régimen.

A continuación, tras un periodo de promulgación de regulación a través de diferentes reglamentaciones nacionales laborales, será finalmente la que Ley de Relaciones Laborales Ley 16/1976, de 8 de abril⁷, la que dote a esta prestación de servicios de cierta autonomía formal en concreto en *ex art.* 7, lo contempla bajo la formulación de contrato de “formación en el trabajo”, configurándose como el medio de actuar la capacitación por la práctica mediante la relación entre quien enseña y el que aprende, asimismo se limita la edad para su celebración para los jóvenes cuya horquilla de edad se sitúa entre los 15 años hasta los 18 años, así como también se fija la remuneración y la jornada de trabajo, limitando la actividad laboral a 24 horas a la semana. Sin embargo, fuera de la ley, existe una serie de disposiciones que, sin formar parte de un texto unitario contemplan determinados aspectos del aprendizaje. Sistemáticamente establecen las RNT que el aprendizaje «será siempre retribuido», estableciendo el salario por edad y año de aprendizaje⁸.

En este sentido, no podemos dejar de reseñar la Ley 10/1994 de 19 de mayo, sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, en su parte expositiva señalaba

⁶ Aprobado por Decreto de 31 de febrero de 1944.

⁷ «BOE» núm. 96, de 21 de abril de 1976, Rec. 8373. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-8373>

⁸ PRADOS DE REYES, F.J.: “La evolución jurídica de las relaciones de aprendizaje (I),” *Actualidad Laboral*, núm.1, 1985, pp. 970-971.

que “la falta de formación específica o experiencia laboral de los jóvenes constituye siempre el más serio obstáculo para su acceso al empleo, obstáculo que se ve acentuado cuando las altas tasas de paro permiten al empresario una amplia elección entre no de obra más rentable. Por ello, figuras contractuales, como los contratos de aprendizaje, están llamados a dar respuesta con carácter inmediato al desempleo de los jóvenes, en cuanto tales contratos combinan adecuadamente trabajo efectivo y formación y valoración en sus justos términos las contraprestaciones que reciben las partes”. En síntesis, el espíritu de la norma es bastante clarificador, favorecer la creación de empleo mediante la inserción laboral de los jóvenes. Apostillando en el art. 3.2 de dicha norma, que el objetivo de este contrato es que el trabajador joven obtenga una cualificación profesional, fijando como requisito objetivo para poder suscribir esta modalidad contractual que este tenga una edad comprendida en el intervalo de mayor de dieciséis años y menor de veinticinco años.

Aunque no será hasta la entrada en vigor de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, nacimiento del Estatuto de los Trabajadores (ET), cuando se esboza la configuración real de esta modalidad contractual, cuya sistematización se realiza en el art. 11 de dicho texto, en el que se recoge dos modalidades de contrato distintas: prácticas y formación. El primero, trabajo en prácticas, dirigido a proporcionar formación práctica del trabajador. Y el segundo, trabajo para la formación, orientado a la formación laboral. Así pues, a pesar de que el legislador realiza un tratamiento separado en el mismo articulado de ambas modalidades, estas tienen un denominador común, sus destinatarios son la población joven. Tal y como se constata en el hecho de que, en el contrato de prácticas el trabajador debe suscribirlo como máximo en los dos años siguientes a obtener la titulación académica y profesional pertinente (por lo tanto, es indiferente la edad en que este acabe sus estudios y de este modo, en principio sus destinatarios tienen un espectro etario más amplio para poder finalizado el contrato, incorporarse al mundo laboral). Además su finalidad, tal y como señala el legislador es perfeccionar sus conocimientos y adecuarlos al nivel de estudios cursados por el interesado, es decir, adaptar sus conocimientos académicos y laborales a la práctica en la empresa para que, de este modo, pueda facilitar su inserción en el mundo laboral de una forma más directa. Mientras que, en el contrato de formación, tiene una naturaleza mixta (formativo y laboral) y además la prestación laboral se realiza con carácter simultáneo a la consecución de la formación teórica (lo que sirve para diferenciarlo del contrato en práctica)⁹, siendo sus destinatarios la población más joven en edad que puede incorporarse al mundo laboral, cuya cohorte de edad está comprendida entre 16 y 18 años y adicionalmente su celebración supone reducciones en costes salariales y a la Seguridad Social al empresario.

A tenor de lo expuesto, se plantean varios dilemas debido a la parquedad legislativa en relación a estos contratos, entre otras: ¿Qué ocurre si tras la finalización del contrato de formación si el joven no ha logrado tras la formación teórica recibida

⁹ BALLESTER PASTOR, M^a. A.: *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 34.

correspondiente a todos los módulos que corresponden al certificado de profesionalidad o que por el contrario solo se haya alcanzado su optimización en determinados módulos formativos?, ¿quién determina la fijación temporal de la formación teórica?; Esta viene fijada por la negociación colectiva o en su defecto por la voluntad del empresario que tiene capacidad de autorregulación y cuyo límite son los que fija la Ley? ¿La fecha de referencia desde cuándo se mide el tiempo de duración máxima de la formación teórica y su distribución este cómputo se realiza sobre la duración inicial del contrato y sus prórrogas o sobre otro elemento?

2.1. Las transformaciones en la reforma de los contratos formativos hasta la Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

No se puede abordar las reformas operadas en los contratos formativos sin reseñar la incidencia que ha supuesto en esta materia, el RDL 10/2010, conocida con el eufemismo de “corrección del modelo laboral”, que si bien, su *ratio* última era realizar una reforma laboral para cumplir el objetivo de la lucha contra el desempleo, para lo cual, se adoptaron un elenco de medidas dirigidas a incentivar la contratación de duración indefinida y a desincentivar la contratación temporal directa, dar a los contratos de aprendizaje una función de inserción laboral junto a la formativa, y a reducir el papel de los servicios públicos de colocación y dotar al empresario de una mayor flexibilidad para el ejercicio de sus poderes empresariales¹⁰. En la práctica su resultado ha sido incremento notable de la dualidad laboral, devaluación de la cantidad y calidad del empleo, devaluación salarial y desregulación. En resumen, se elevó la temporalidad y no mejoró ni empleo ni salarios y para más *inri*, se abarató el despido¹¹.

A renglón seguido, se inicia una etapa de hiperactividad legislativa caracterizada por sucesivas e inacabadas reformas laborales y de protección social, cuyo *primus* es la Ley 35/2010, de 16 de junio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo¹², se trata de una ley instrumental cuyos objetivos se pueden sintetizar en los siguientes: reducir la segmentación del mercado de trabajo y la temporalidad, el aumento de la flexibilidad interna de las empresas, mejorar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con especial atención a los jóvenes¹³. Con respecto a los contratos formativos, se va a exigir para su celebración que el sujeto tenga certificado de profesionalidad y por lo tanto, que los contenidos que se impartan estén

¹⁰ RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-ley 10/2010”, *Diario La Ley*, núm. 7441, 2010), pp. 1-15.

¹¹ Recomendable estudio de GOERLICH PESET, J. Mª.: “La reforma de la extinción del contrato de trabajo”, *Temas Laborales* núm. 107, 2010, pp. 265-302.

¹² Para un estudio en profundidad de esta norma, VV. AA.: *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa*, en VV. AA.: MONEREO PÉREZ, J.L, FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A (Dirs.), Comares, Granada, 2011.

¹³ A renglón seguido, la Exposición de Motivos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, establece refiriéndose al contrato para la formación y el aprendizaje mismo tiene la finalidad de “potenciar el empleo juvenil mediante la supresión de limitaciones injustificadas”, convirtiéndolo en la herramienta para paliar el desempleo juvenil.

vinculados con dicho certificado y en todo caso, cuando el trabajador contratado para la formación no haya finalizado los ciclos educativos comprendidos en la escolaridad obligatoria, en concreto la educación secundaria, la formación teórica tendrá por objeto inmediato completar dicho nivel educativo. Vinculando de forma dual a la Administración Pública y a la empresa. En la primera, la Administración sobre la que recae la obligación de garantizar una oferta adecuada al objetivo de asegurar que los trabajadores reclutados por esta vía puedan obtener el título de graduado en ESO. Y de otra parte a la empresa, a la que se refiere la Disposición Adicional Segunda de la Ley 35/2010, que, tras recordar la previsión de un desarrollo reglamentario que regule la financiación, organización e impartición de la formación teórica, declara el compromiso del Gobierno de establecer procedimientos que flexibilicen y faciliten a los empresarios la dispensa de la misma para los trabajadores contratados bajo la modalidad aquí analizada¹⁴.

En este *iter* legislativo, un hito relevante fue la Ley 3/2012, de 6 de julio de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, que supuso la incorporación de alta dosis de flexibilidad en el marco de las relaciones laborales, lo que se inició con la criticada reforma de 2010, y no cubrió las expectativas inicialmente despertadas sobre la solución de los problemas del desempleo -incluido el juvenil- y de la destrucción de empleo.

Ahora bien, particularmente con respecto a los contratos formativos, destacar que, esta norma vuelve a modificarse de nuevo el art. 11.2.ET, en el que se regula el contrato de aprendizaje y cuyas novedades más relevantes son entre otras: ampliación del ámbito subjetivo de trabajadores a los que se encuentren cursando la formación profesional reglada (vinculado a la formación dual del sistema de formación profesional) inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje. o bien, que se encuentren insertos en el sistema educativo (a través de convenios de colaboración con el centro) se trata de un mecanismo destinado a jóvenes que combinan su actividad laboral en una empresa con períodos de formación recibida en centros formativos relacionados con la actividad que desarrolla en su puesto de trabajo¹⁵; desvinculaban los certificados de profesionalidad (en concreto, la aprobación del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, y la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, relativas al contrato para la formación y el aprendizaje aparecía ya vinculando a la formación dual del sistema de formación profesional, bien para el empleo, bien del sistema educativo) y además, desarrolló los arts. 6 y 11.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y el artículo 42.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.; ampliación de la edad límite hasta los 30 años; facultad de poder concertar este tipo de contrato para obtener una cualificación distinta a la obtenida con anterioridad para otro puesto o para un sector diferente (de este modo, se pretende

¹⁴ SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: “La reforma del mercado de trabajo mediante RDL 10/2010”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, volumen 3, núm 7-8, 2010, p. 104.

¹⁵ MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, p. 67.

absorber a parte de desempleados jóvenes que se encontraban prestando sus servicios en la construcción y que se encontraban tras la crisis económica desempleados); probabilidad de prorrogar, hasta dos veces en un periodo máximo de tres años, sin que la prórroga pueda tener una duración inferior a seis meses; la formación deberá estar vinculada a la actividad de la empresa, y no sólo al puesto de trabajo; se modifica la acumulación de horas de formación que pasa de tres años ahora a cinco; y, se podrán acumular esas horas por un periodo de hasta cinco años, y no de hasta tres años como establecía “cheque formación”. Herramienta instrumental que, aunque si bien, se planteó la conveniencia de su creación por parte del ejecutivo en la Disposición final 3ª del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral. Esta no llegó a materializarse hasta la aprobación del RD Legislativo de la Ley 30/2015 de 23 de octubre, por el que se crea el Texto Refundido de la Ley de Empleo, en el que se faculta en su art. 40, a que las administraciones autonómicas con competencia en la materia lo fueran implantando paulatinamente (entre otras, Servicio Andaluz de Empleo¹⁶, Servicio Extremeño de Empleo, Servicio de Ocupación de Cataluña, etc.) así como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla); y, finalmente, ha sido el RD 694/2017 de 3 de julio, que desarrolla la ley referenciada, en el art. 26, la que señala los requisitos y condiciones que deben cumplirse para tener acceso a esta herramienta destinada a favorecer las políticas activas de empleo, cuya ventaja fundamental es que es el propio desempleado el que elige su formación y donde quiere prestarla dentro de la oferta formativa que se ofrece. Por contra, su mayor inconveniente, es que realice cursos que no se adapten a su perfil y que sean vacuos en cuanto a posibilidades reales de colocación¹⁷.

2.2. El Real Decreto Ley 32/2021. Una pretensión jurídico-político en la mitad del camino para conseguir un empleo estable

Un cambio relevante en materia socio-laboral con respecto al contrato de formación, es el *plot twist*, que se produce tras la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante LPGE) para el ejercicio 2021, que supuso la modificación del Texto Refundido de la Ley, ET aprobada por RDL 2/2015, de 23 de octubre)¹⁸, al incorporar una formación altamente práctica, con contratos cada vez más académicos

¹⁶ En la actualidad, no hay ningún sistema «cheque formación» operativo ni desarrollado en Andalucía.

¹⁷ Resulta muy interesante la propuesta realizada por RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L.: “Una propuesta de arquitectura institucional para la figura del cheque formación”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm.435, 2019, pp.103-105.

Disponible en: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/article/view/1286/916> pp. 79-106. Que consiste en acreditar la formación de competencias mediante el “blockchain”, aplicando la tecnología de las cadenas de bloques, en concreto, en los procesos de certificación de aprendizajes no formales, sobre todo, para las propuestas de acciones formativas que no figuren el catálogo de formación profesional; y que por tanto, no pueden acreditarse, desempeñando de este modo, la tecnología, un papel de verificación que consiste en comprobar si dichas acciones se han realizado. Para ello, este sistema, utiliza la técnica de los «smart contract», cuya labor se ciñe primordialmente en eliminar la burocracia de los trámites y facilitar la gestión administrativa que conlleva.

¹⁸ «BOE» núm. 255, de 24 de octubre de 2015, Rec. 11430.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/2/con>

y profesionales, para ello, procedió a reformular el art. 11 del ET y la Disposición Final 2ª del ley 32/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reforma Laboral, la Garantía de la Estabilidad en el Empleo y la Transformación del Mercado de Trabajo).

A colación con lo expuesto, conviene apostillar que, este RDL, ya justificaba la necesidad de modificación de estos contratos, tanto en su parte expositiva, Exposición de Motivos, Parte III, en el que se alude en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia(condición impuesta por Europa para recibir fondos de recuperación para España) dentro del Componente 23, relativo a las “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resilientes e inclusivo”, en el que abordan diferentes para mejorar reformas estructurales se incluyen diferentes reformas para modernizar y mejorar algunas deficiencias estructurales de nuestro mercado de trabajo, entre las que se encuentra y es de interés para nuestro estudio, la Reforma 4, rubricada “Simplificación de los contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación”. Así como en su parte dispositiva, art. 11 ET.

Así pues, para comprender las razones que inciden este el *modus operandi* legislativo, hay que tomar como punto de partida, la situación que exista *ex ante*, en relación con esta modalidad contractual caracterizada por la existencia de un triada de contratos formativos cuyo andamiaje jurídico-normativo figuraba en la misma ubicación sistemática del art. 11 del ET, antes de la reforma operada por el referenciado RD Ley. En este contexto, la norma contemplaba una triada de contratos formativos: prácticas, formación y el aprendizaje; y, el contrato para la formación dual universitaria.

En relación al contrato de prácticas, según reza el art. 11.1.del ET, era aquel en virtud del cual un trabajador con titulación reciente de título universitario o de formación profesional de grado medio o superior o títulos oficialmente reconocidos como equivalentes, de acuerdo con las leyes reguladoras del sistema educativo vigente, o de certificado de profesionalidad de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, se obliga, a cambio de retribución, a prestar servicios adecuados al nivel de estudios cursados que le faciliten, al mismo tiempo, la práctica de sus conocimientos académicos.

Mientras que, contrato de formación y el aprendizaje, ubicado en el art. 11.2.del ET, es aquel aprendizaje que, tenía por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa, con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo. De esta manera, se puede celebrar como regla general por personas mayores de dieciséis y menores de veinticinco, aunque hay excepciones para supuestos especiales. Estos no se pueden celebrar para la misma empresa y ocupación, quienes hayan superado su duración máxima mediante uno o varios contratos, ni se puede celebrar para ocupar un puesto de trabajo desempeñado con anterioridad por un tiempo superior a doce meses en la misma empresa y por la misma persona.

Por el contrario, el contrato para la formación dual universitaria según el artículo 11.3 del ET (creado por la disposición final trigésima sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante LPGE) para 2021 como modificación del Texto Refundido de la Ley ET aprobada por RDL 2/2015, de 23 de octubre), se formalizaba en el marco de los convenios de cooperación educativa suscritos por las universidades con las entidades colaboradoras, teniendo por objeto la cualificación profesional de los estudiantes universitarios a través de un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco de su formación universitaria, para favorecer una mayor relación entre dicha actividad laboral y la formación y el aprendizaje del trabajador.

Pues bien, tras la reforma operada por el RD Ley de 2021, el legislador trata de articular un único contrato formativo y lo hace al igual que la anterior redacción del Estatuto de los Trabajadores de 2015, bajo el mismo epígrafe “contrato formativo”, lo cual implica el intento de continuar refundiendo y subrayando el denominador común que existe en todos ellos “la formación” y cuyos destinatarios finalistas y por tanto, su ámbito subjetivo queda circunscrito a los jóvenes y la selección de personal por parte de las empresas, obviando de manera indirecta a los trabajadores maduros, y así lo refleja en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley, donde expone que: “(...) se pretende establecer una regulación eficaz de los contratos formativos, que proporcione un marco idóneo para la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral, ya se trate de contratos en alternancia con los estudios o bien, de contratos para la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios”.¹⁹

Pues bien, ya desde su dicción de la Exposición de Motivos, ofrece equívocos puesto que en su dicción se dice de forma nítida “simplificación de los contratos”, cuando en realidad, lo que hace es una reducción. A estos efectos, resulta de todo punto carente de influencia que haya un mayor o menor número de modalidades contractuales. Por todo ello, la supresión de modalidades de contratación puede producirse sin por ello reducir las tasas de temporalidad, del mismo modo que la pervivencia del número de contratos en función del régimen jurídico que se establezca al efecto puede provocar una intensa reducción de la tasa de temporalidad (...) En el fondo de toda esta apelación a la simplificación lo que existe es un sencillo uso eufemístico de los términos, al extremo de que, en alguna ocasión, regulando una tradicional modalidad contractual no se le quiere dar este nombre (...) ²⁰.

A esto hay que sumar, la existencia de una clara contradicción con la *voluntas legis* que figura en la Exposición de Motivos del RDL referenciado, que de nuevo en su Parte III, letra b), tiene un ámbito subjetivo más amplio los “trabajadores”, y no sectariamente determinados grupos de éstos” y que recoge en los siguientes

¹⁹ VV. AA.: *Análisis Actual De La Contratación Laboral*, GARRIDO PÉREZ, E. (coord.), Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales 2022, p. 498.

²⁰ CRUZ VILLALÓN, J.: “Texto y contexto de la reforma laboral de 2021 para la postpandemia”, *Temas Laborales*, núm.161, 2022, p. 30.

términos: “Esta reforma permitirá mejorar no solo la protección del empleo, sino que incrementará la productividad y reforzará la seguridad jurídica, lo que favorecerá la atracción de inversión extranjera y la creación de empresas de mayor valor añadido, así como la necesaria inversión en formación de las personas trabajadoras (*upskilling*)”.

De modo que, cuando el legislador se refiere en inversión en formación de personas trabajadoras, creemos que se está refiriendo a incrementar la empleabilidad de los trabajadores, mejorar la adaptabilidad formativa a las necesidades de la producción y fomentar el empleo *erga omnes* y no solo para determinadas categorías o grupos de trabajadores.

Así pues, clarificado este extremo, reducción de contratos, procedemos al desglose actual que supone un punto final de la heterogeneidad de esta modalidad contractual. Actualmente, se sintetizan los contratos formativos en dos submodalidades. Uno, el de formación dual o en alternancia trabajo-formación (que sustituye al anterior contrato para la formación y el aprendizaje). Y dos, el contrato para la obtención de la práctica profesional (que sustituye al anterior contrato en prácticas).

3. Panorama general del empleo juvenil en España

El denominador común que se observa desde la primera década del siglo pasado en nuestro ordenamiento jurídico, en consonancia con nuestros vecinos europeos es la formación, mostrando una preocupación específica hacia el colectivo de los jóvenes, a los que se intenta insertar en el mercado de trabajo a toda costa y favorecer de este modo, su empleabilidad a través de esta herramienta, si bien, esta actuación no se ha utilizado de forma adecuada y eficaz *ad hoc*. Lo expuesto está en concordancia con la realidad socio-laboral de nuestro país, sirva de paradigma las cifras oficiales del desempleo de los jóvenes, que señalan que el paro de los jóvenes menores de 25 años²¹ durante el primer trimestre de 2024, alcanzó el 27,70 %. Trasladando este porcentaje a cifras nominales, había a finales del 2023, según la misma fuente había 481.500 personas en edad de trabajar en la cohorte de 16 a 24 años.

En particular en Andalucía las cifras se elevaron a 36,88 % de la población, de los que 39,30 % eran hombres y 33,62 % mujeres. Además conviene apostillar que, este no es problema específico del mercado laboral español, sino que, también en la Unión Europea, se aprecia idéntica problemática, si bien, no se alcanzan las elevadas cotas que tiene España. En este sentido, no hay que olvidar que nuestro país viene ocupando desde febrero de 2022, el deshonroso pódium del desempleo de la UE, desbancando a Grecia de esta posición, representando casi el doble de la media de los

²¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de Población activa, Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma, menores de 25 años, primer trimestre 2024. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=65334>

Estados miembros, al que le siguen Grecia, Italia y Países Bajos, entre otros, liderando esta situación entre el resto de grupos, el paro juvenil²².

A colación con lo expuesto, también es reseñable, el Informe “*Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 - 2022*”, realizado por el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (CRS) de Fundación Fad Juventud, en el que se profundiza en los principales datos e indicadores ligados al panorama laboral de jóvenes entre 16 y 29 años en España en las últimas dos décadas, mostrando la realidad en la que se encuentran las personas adolescentes y jóvenes cuando empiezan a pensar en su futuro profesional y laboral y realizan propuestas de políticas públicas sobre este problema. Destacan a mi juicio el tercer y cuarto bloque. En este sentido, en el tercer bloque, se adentra en la definición de la juventud como conjunto en situación de vulnerabilidad, dimensionando el impacto de las últimas crisis socioeconómicas, tomando para ello, la Tasa de Riesgo de Pobreza y Exclusión Social (AROEPE), para ir perfilando otros indicadores de vulnerabilidad, como el “Indicador de Desarrollo Juvenil Comparado del CRS”. También se analiza el modo en el que el “efecto cicatriz,” acaba trasladando la vulnerabilidad de una etapa vital al resto de la vida de una persona dificultando los procesos de transición a la vida adulta y extendiendo una actitud pesimista ante el futuro. Y de otra parte, en el cuarto bloque, focaliza su examen en futuro del mercado de trabajo juvenil. Tomando como punto de partida, el análisis del escenario que ha dejado la Covid-19 en términos de políticas públicas de empleo y el efecto de la extensión de modelos laborales, como el teletrabajo o plataformas y aplicaciones digitales de trabajo. También se abordan las posibles nuevas ocupaciones y la evolución de las competencias y habilidades profesionales demandadas por el mercado de trabajo con vistas al futuro²³. En concordancia con lo recogido en el Foro Económico Mundial en su Informe *The Future of Jobs Report*²⁴ de mayo de 2023, señala que, los empleos que más van a crecer hasta 2030, serán los están relacionados con la tecnología; los especialistas en inteligencia artificial y aprendizaje automático; especialistas en sostenibilidad, los de inteligencia empresarial y los de seguridad de la información. Igualmente los ingenieros de energías renovables y los de sistemas e instalaciones de energía solar son roles de crecimiento relativamente rápido a medida que las economías avanzan hacia las energías renovables. En concreto estas demandas se perfilan en los siguientes puestos específicos de trabajo: Especialista de IS y machine learning, analista de business intelligence, especialista en sostenibilidad, analista de seguridad de la información, ingeniero de fintech, científico de datos, ingeniero de robótica, experto en big data, operador de equipamiento agrario, experto en transformación digital, desarrollador

²² EUROSTAT. Desempleo por sexo y edad - datos mensuales.

Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_m_custom_10375053/default/table?lang=en

²³ Para un análisis en profundidad de este informe, Vid, SÁNCHEZ-SANZ, M. y KURIC, S.: *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007-2022*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, 2022. Disponible en: <https://es.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>

²⁴ *Informe el futuro de los jóvenes*, mayo 2023, pp. 20-24.

Disponible en: <https://es.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>

de blockchain, especialista de ecommerce, experto en marketing digital, ingeniero de dato, diseñador e industrial, entre otros.

Frente a estas demandas del tejido empresarial español, la respuesta de una parte significativa de jóvenes coinciden en muchos puntos con las demandas de los empresarios pero también hay que tener en cuenta aquellos que carecen de cualificación o que esta no alcanzan el grado de certificación académica que existe este contrato, que quedan por tanto fuera de su ámbito subjetivo para poder celebrar esta submodalidad contractual.

Si nos planteamos el denominador común que tienen los jóvenes españoles, la respuesta es omnicomprendiva - paro y precariedad en el empleo - son problemas estructurales que vienen repitiéndose de forma reticente y estructural en nuestro mercado laboral. Igualmente hay que tener presente que, la destrucción de empleo y la precariedad afecta especialmente a los grupos socialmente más vulnerables, entre los que se encuentran los jóvenes, cuyas capacidades educativas y formación están rebajadas y tienen mayores dificultades por tanto, para insertarse en los nichos laborales o crear otros nuevos.

Y ante este nuevo contexto, tanto macroeconómico como microeconómico, el legislador social parece que por fin intenta realmente aproximarse a la realidad circundante de hoy día. Por este motivo, tras el baño de realidad que ha supuesto la etapa poscovid y, las nuevas tendencias mundializadoras y globalizadoras, *amén*, de las directrices por fin, se ha decidido a promulgar la actual Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo²⁵, figuran diseminadas en diferentes preceptos que figuran en su sistemática. Entre otros, pretende priorizar la contratación de jóvenes y mujeres y para ello, se refleja en la norma en el art. 50, en el que se señalan de forma exhaustiva veintiún grupos de colectivos vulnerables, encabezando este extenso listado en primer término, los jóvenes y dentro de estos distingue como subgrupo prioritario, aquellos que tienen” baja cualificación”.

En este panorama el legislador es consciente que debe tener en cuenta la perspectiva de género en las políticas de empleo, y por este motivo, se recogen medidas específicas para mayores de cuarenta y cinco años, jóvenes y personas con discapacidad. Y lo hace refiriéndose a la formación y a la empleabilidad. En relación a la primera, señala *ex* el art. 33, la vía vehicular de la formación, señalando los principios, objetivos y regulación que la formación en el trabajo tienen, posponiendo su regulación específica para más adelante (pendiente de regulación reglamentaria), a pesar de esto, si se citan los fines de la formación en el trabajo. Y con respecto a la segunda, la empleabilidad, su sistemática se recoge en los arts. 34-39, en los que se conceptúa el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten

²⁵ «BOE» núm. 51, de 1/3/2023, Rec. 5365.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/3/con>

con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

En el mismo sentido, fuera del texto articulado, las disposiciones adicionales sexta y séptima, se ocupan del acceso y consolidación del empleo de personas trabajadoras jóvenes y de las mujeres, respectivamente. En éstas se dispone que se entenderá que no constituye discriminación por motivos de edad en el ámbito del empleo y la ocupación, la configuración de condiciones de trabajo y empleo específicas, si están justificadas, objetiva y razonablemente, por la concurrencia de una finalidad legítima y resultan adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo a ambos colectivos.

En paralelo a los instrumentos antes citados, resulta obligado aludir a dos instrumentos políticos relevantes: la “Estrategia de Juventud 2022-2030” y el “Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”. En relación al primero, la “Estrategia de Juventud 2022-2030”, se trata de un instrumento del ejecutivo entre cuyos objetivos se encuentra conseguir una educación y formación inclusivas, equitativas y de calidad, y aprendizaje durante toda la vida. Y este es el sentido que se recoge en el Eje 1, en concreto en la Meta 1, titulada “Educación y formación inclusivas, equitativas y de calidad, y aprendizaje durante toda la vida”, cuyo objetivo fundamental es garantizar a la población adolescente y joven el derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente, inclusivo y de calidad en todas las etapas, desarrollando para ello, nuevos entornos innovadores, centrados en la persona joven, que favorezcan su desarrollo personal y el de su talento potencial, con el objetivo claro de empoderarles y garantizar su formación integral mediante la adquisición de los valores y competencias clave adecuados a la complejidad del actual entorno socioeconómico y necesarios para el desarrollo pleno de sus vidas, y que les permitan participar y transformar su entorno en dirección a la justicia ecológica y social, en la que destaca a colación con el tema objeto de estudio, la línea de actuación última “Promover la contratación predoctoral y posdoctoral de personas investigadoras, así como su movilidad internacional e institucional”

En base a lo expuesto, podemos reseñar que, el ejecutivo en el referenciado instrumento político, además de preocuparse por incidir en una serie de factores que precisan reajustes y mejoras en el sistema educativo como son, entre otros: el abandono escolar temprano cuyas causas son policausales (segregación escolar por motivos socioeconómicos, violencia física y verbal a todas las edades y de forma especial, contra grupos de alumnado más vulnerables), también aborda el problema que presenta la formación profesional en nuestro país²⁶, en el que se constata que, refleja una baja proporción de jóvenes entre 15 y 19 años que se decantan por este tipo de formación en

²⁶ Lo cual ha tratado de subsanarse mediante la reciente Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e integración de la Formación Profesional, cuya finalidad es establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado, y satisfaga la demanda generalizada en la sociedad española de una educación de calidad para todos.

comparación con otros países de la OCDE. De hecho, la elección de estas enseñanzas (12 %) se sitúa muy por debajo de la OCDE (25 %) y de la UE (29 %), a pesar de que, aquellos que tienen una titulación de Formación Profesional tienen una tasa mayor de ocupación (74 %), que los que solo tienen una titulación general (63 %, PMFP: 2020)²⁷.

Y el otro, el “Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”²⁸, que además se extiende horizontalmente a otros colectivos en riesgo de exclusión social (personas con responsabilidades familiares, mujeres, miembros del colectivo LGTBI o personas con discapacidad, entre otros), dotado de presupuesto de (3263 millones/€) dirigido, entre otros, a los jóvenes que han sufrido abandono escolar temprano y/o que habían dejado de buscar trabajo, así como a quienes tienen una sobrecualificación. En cualquiera de los casos, el objetivo finalista es que, adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral y dar cumplimiento a los Objetivos 5 y 8 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y también actuar conforme a las bases y principios contemplados en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (y en particular, con el Principio núm. 4). En síntesis, el Plan contempla un conjunto de acciones para el empleo juvenil de las que cabe señalar el mayor acceso a la información con nuevas herramientas (v. gr., una línea telefónica de atención gratuita y un espacio virtual para búsqueda y selección de ofertas de empleo y actividades formativas)²⁹.

Nuestro objeto de estudio lo vamos a focalizar en contrato para la obtención de la práctica profesional.

4. El contrato para la obtención de la práctica profesional

4.1. Delimitación y alcance

En primer lugar es preciso (re)contextualizar la reforma operada por el RD Ley 32/2021, que entre otras transformaciones se procede a la supresión del contrato en prácticas, el contrato para la formación y el aprendizaje y el contrato para la formación dual universitaria, reunificándose y sintetizándose todos ellos, en un único contrato formativo, aunque atendiendo a una doble configuración: por un lado, el contrato de formación en alternancia que, sustituye el anterior contrato para la formación y el aprendizaje y que va dirigido a quienes aún carecen de una titulación (Art. 11.2 ET) para los que se fija según reza la Disposición Transitoria 1ª, que estuvieran vigentes antes del 30 marzo 2022, les resultara de aplicación en su redacción anterior a la

²⁷ Resumen ejecutivo de la Estrategia de Juventud 2022-2030, Instituto de la Juventud, Madrid, pp. 21-24. Disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2022/05estrategia_de_juventud_2030_resumen_ejecutivo.pdf

²⁸ Aprobado por Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, Ministerio de Empleo y Economía Social, «BOE» núm. 151, de 25 de junio de 2021, Rec. 10587.

²⁹ HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 10, núm. 3, 2022, p. 279. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/137690/una%20aproximacion%20al%20problema.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

reforma, de modo que, si se celebra un contrato en prácticas, su duración máxima se fija 6 meses a 2 años, mientras que, si se concierta un contrato de formación y aprendizaje, su duración será de 1 a 3 años, salvo que, exista convenio colectivo en cuyo caso, será de 6 meses a 3 años; y por otro lado, se encuentra el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de los estudios que, sustituye al anterior contrato en prácticas y que va dirigido a quienes ya están en posesión de una titulación universitaria o de formación profesional (Art. 11.3 ET).

En base a lo expuesto, queda meridianamente claro que, el examen del contrato para la obtención de la práctica profesional, es fruto de la transformación del pretérito contrato de prácticas que exista *ex ante* de la reforma de 2021 y que entre otros puntos destacados, la referenciada reforma reformula el art. 11 del ET, de forma que, tras dicha promulgación, se producen no solo mutaciones de carácter léxico, sino que, también introduce algunas novedades; y, en otros apartados solo se trata de modificaciones de menor enjundia. En todo caso, la finalidad sigue siendo idéntica al contrato anterior de prácticas-desempeñar una actividad laboral destinada a adquirir una práctica profesional adecuada a los correspondientes niveles de estudios que ya se han cursado y dado lugar a la titulación-.

De modo que, la primera connotación a destacar de esta tipología contractual es que sus destinatarios -ámbito subjetivo- se circunscribe de forma limitada exclusivamente a los jóvenes (a pesar de que el legislador no señala límite de edad) y además deben reunir dos requisitos objetivos concurrentes sincrónicamente. Uno, que estén en posesión del título habilitante incardinado en el art. 11.3 ET que, no es otro que, haber finalizado sus estudios universitarios, técnicos superiores o de grado medio de Formación Profesional. Igualmente se extiende horizontalmente a quienes posean un título equivalente de enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo, que habiliten o capaciten para el ejercicio de la actividad laboral, en consonancia este último inciso, con el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que incluye en el listado de enseñanzas del sistema educativo a las enseñanzas artísticas y deportivas de grado superior, integradas en las denominadas “enseñanzas artísticas superiores”, que agrupan los estudios superiores de música y danza, las enseñanzas de arte dramático, las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales y los estudios superiores de artes plásticas y diseño.

Y en el caso de personas que hayan realizado sus estudios en el extranjero, dicho cómputo se efectuará desde la fecha del reconocimiento u homologación del título en España, cuando tal requisito sea exigible para el ejercicio profesional, y en ese sentido, y con carácter protector cuando el sujeto haya cursado sus estudios en el extranjero le resulta de aplicación el art. 1.2 del RD 488/1988 de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del ET en materia de contratos formativos que, puntualiza en ese supuesto a efectos de fecha para la homologación del título, cuando estos estudios se hayan cursado en el extranjero, será el *terminus a quo* de la fecha de homologación del título de precisarlo para el ejercicio profesional, la finalidad de que el cómputo se realice *ad*

hoc, obedece al fin de no perjudicar tanto a nacionales como a extranjeros que hayan optado por estudiar fuera de nuestro país.

En base a lo expuesto, los títulos habilitantes a los que alude el legislador en el art. 11 del ET, son los universitarios que figuran en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias del procedimiento de aseguramiento de su calidad³⁰, en que se estructuran las enseñanzas en tres ciclos: grado, máster y doctorado. También los de formación profesional, que de acuerdo con la LO 3/2022 de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional vigente³¹, tal y como se especifica en el art. 28 de la misma, lo que hace es acreditar competencias parciales, de modo que, el certificado de profesionalidad, para poder ser expedido es preciso que el alumno haya superado todos los ciclos formativos y no solo los básicos o mínimos (que quedan excluidos de este contrato) sino que, debe haber alcanzado el grado medio o superior, que son los que permiten que se expida el certificado de profesionalidad, que se emite exclusivamente cuando el alumno ha alcanzado el nivel medio o superior de formación profesional.

En definitiva, todos aquellos cursos o títulos no oficiales no serán válidos para la realización de un contrato de trabajo para la obtención de práctica profesional.

Además con el objetivo de reforzar el carácter formativo inherente a este contrato y que este no sea provechado para realizar un uso fraudulento del mismo por parte del empresario, se introduce en el apartado 11.3.b)ET, que no podrá suscribirse con quien ya haya obtenido experiencia profesional o realizado actividad formativa en la misma actividad dentro de la empresa por un tiempo superior a tres meses, sin que se computen a estos efectos los periodos de formación o prácticas que formen parte del currículo exigido para la obtención de la titulación o certificado que habilita esta contratación.

No obstante, las empresas podrán concertar contratos para la obtención de la práctica profesional con personas que hubieran ocupado el mismo puesto de trabajo mediante un contrato formativo previo, siempre y cuando no se haya alcanzado el máximo previsto en el siguiente artículo, en cuyo caso podrá concertarse por el periodo restante hasta alcanzar dicho máximo.

Ninguna persona podrá ser contratada en la misma o distinta empresa por tiempo superior a los máximos previstos, en virtud de la misma titulación o certificado profesional.

A estos efectos, los títulos de grado, máster y doctorado correspondientes a los estudios universitarios no se considerarán la misma titulación, salvo que al ser contratada por primera vez mediante un contrato para la obtención de práctica profesional la persona trabajadora estuviera ya en posesión del título superior de que se

³⁰ «BOE», núm. 233 de 28 de septiembre abril de 1976, Rec. 15781.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/09/28/822/con>

³¹ «BOE», núm. 78, de 1 de abril de 2022, Rec. 5139. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/03/31/3/con>

trate. Con esta añadidura, el legislador quiere dejar claro que, las prácticas curriculares obligatorias que se realizan tras finalizar los estudios que figuran en los diferentes planes de estudios, forman una parte más que se debe adicionar a los contenidos teóricos adquiridos de forma que, sin su realización no se expide el correspondiente título, y por consiguiente, no cabe su concertación pueda calificarse del contrato de formación en prácticas profesionales, por razones obvias. A lo que hay que sumar, que el art. 11.3.j) del ET, hay una remisión muy amplia al desarrollo reglamentario para concretar el alcance de la formación, si bien parece que se pone el acento en los contratos de un cierto nivel de profesionalidad, ya que hay una mención específica “a la digitalización, la innovación o la sostenibilidad”, que podrán incluir “microacreditaciones de los sistemas de formación profesional universitaria³²”, que constituye un claro reflejo de que el legislador tiene vocación de incluir a toda costa en las prácticas aspectos de las nuevas tecnologías.

4.2. Elemento objetivo

El segundo requisito, que constituye la *ratio* finalista de este contrato, realizar un trabajo directamente relacionado con su formación recibida que abarca la práctica de todo tipo de enseñanzas que tengan oficialmente reconocidas la capacidad para habilitar al ejercicio de una profesión³³. De esta forma, en un puesto de trabajo, la persona trabajadora puede obtener la experiencia profesional necesaria para complementar su formación teórica, tal y como reza el art. 11.3 del ET.

En definitiva, lo que el legislador viene a aludir es que, las prácticas que debe desarrollar el trabajador deben estar vinculadas y en concordancia con el ejercicio de las competencias a las que habilita la titulación que ha obtenido. Sin embargo, la diferencia que presenta en relación con el contrato de prácticas regulado en el art. 11.1.a), es que, para que se pueda celebrar correctamente el contrato de prácticas por antonomasia del precepto referenciado se requiere una triada de elementos esenciales -tanto formales como materiales- para verificar la existencia de esta relación laboral. Uno, creación obligatoria de un plan de formación individual por parte de la empresa para el trabajador en prácticas, que será elaborado por el empresario y cuya impartición y supervisión el corresponde al tutor planes individuales donde se especifique el contenido de la formación, el calendario, las actividades y los requisitos de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos³⁴. Por lo tanto, el plan formativo individual de cada contrato para la obtención de práctica profesional deberá incorporar, como mínimo, los siguientes contenidos:

³² ROJO TORRECILLAS, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (III). Los renovados contratos formativos”, *El Blog de Eduardo Rojo*, 2022. Disponible en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_4.html

³³ LÓPEZ GANDÍA, J.: “Los contratos formativos tras la reforma laboral de 2021”, *NET21*, núm. 8, 2022, pp. 7-8. Disponible en: <https://www.net21.org/los-contratos-formativos-tras-la-reforma-laboral-2021/>

³⁴ VELA DÍAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, volumen 7, 2022, p. 120.

- a) Itinerario formativo-laboral, que concrete los contenidos de la actividad laboral en la empresa a lo largo del contrato, hasta alcanzar el total de funciones o conocimientos necesarios para el desarrollo integral del puesto de trabajo o tareas.
- b) Sistemas de evaluación de la actividad laboral desarrollada.
- c) Actividades de tutoría a realizar.

De modo que, una vez, haya finalización el contrato para la obtención de la práctica profesional, la persona trabajadora y haber superado satisfactoriamente las tareas que figurarán en dicho itinerario formativo por su tutor, éste tendrá derecho a la certificación del contenido de la práctica realizada.

Dos, el nombramiento de un tutor para dicho trabajador que no tiene que entiendo que, no tiene por qué pertenecer a la empresa pero que creo que debe ser designado por la empresa (anteriormente no se recogía esta figura para este contrato formativo a pesar de su necesaria presencia en el mismo)³⁵, por este motivo considero que el futuro reglamento debe especificar que será la empresa la única obligada a elaborar un plan de formación individualizado por cada trabajador contratado en prácticas y a nombrar a un tutor para el seguimiento del plan y el correcto cumplimiento del objeto del contrato. En cambio, paradójicamente el único mandato que especifica explícitamente la ley es que tiene que tener experiencia adecuada para la labor formativa que se le encomienda, es decir, formación o experiencia para el seguimiento del plan y el correcto cumplimiento del objeto del contrato. En base a lo expuesto, entendemos que el nombramiento del tutor es perceptivo, aunque explícitamente no lo señale el apartado f) del art. 11, por lo que el incumpliendo de esta labor de aprovechamiento y adecuación al plan formativo por parte del tutor de no llegar a realizarse por la omisión de su concertación, deviene la situación de fraude de ley, y por tanto, la transformación del este contrato temporal automáticamente en indefinido.

De igual forma, en el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional, al igual que en el de prácticas, según recoge explícitamente el art. 11.3.f) del ET, el puesto de trabajo tendrá que permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación objeto del contrato. La empresa debe encargarse de elaborar de forma preceptiva, un programa de formación individualizado, para cada trabajador con el que se suscriba ese tipo de contrato, en el figure de forma exhaustiva y detallada, cuál va a ser la actividad laboral que deberá realizar en la empresa, seguimiento de la misma y resultados obtenidos (elementos que anteriormente no recogía la legislación precedente). Así como la asignación de un tutor que tal y como señalan los apartados f) y g) del precitado art. 11 del ET, debe poseer la experiencia y formación adecuada para cumplir con el objeto del contrato, es decir que, se debe ajustar la formación recibida al objeto del contrato, y este se verifica mediante el seguimiento de la misma y comprobación de que finalmente los resultados son los suficientes.

³⁵ RABANAL CARBAJO, P.: *Los contratos de trabajo*, Madrid, Dykinson, 2002, p. 93.

Y es que creemos que, el legislador no tiene aún las ideas muy claras sobre el contrato para la obtención de la práctica profesional y por este motivo lo infravalora, tal y como se constata en el hecho de no prestarle idéntico tratamiento que un trabajador ordinario que se inserta en la empresa y lo identifica prácticamente como una nivel intermedio entre alumno y profesional a medias que, sigue aprendiendo y en tránsito hacia su plena integración en el mercado laboral, sería una categoría encuadrable en “un profesional en prácticas” pero que, a diferencia del trabajador en prácticas, este ya tiene su titulación a la que parece identificar el legislador con formación teórica y carece por tanto, de la cualificación práctica que, se exige para poder empezar a trabajar, por lo tanto, este contrato está diseñado para aquellos titulados que no han conseguido insertarse en el mercado de trabajo debido a su falta de experiencia en la actividades relacionadas con la titulación cursada, y cuya génesis obedece claramente al desajuste entre la formación facilitada por las instituciones educativas y los requerimientos productivos de la empresa³⁶. De ahí que, algún sector doctrinal considere que, el legislador debería de haberse decantado por la opción de dejar los aspectos formativos sólo para el contrato de formación en alternancia y, sin embargo, ha incluido a esta otra modalidad de contratos de prácticas dentro de las mismas necesidades de seguimiento y tutorización del trabajador³⁷. Por lo tanto, lo que va a adquirir el trabajador titulado es una práctica profesional que va a completar la formación teórica que ha recibido, es decir, la práctica debe consolidar y perfeccionar los conocimientos adquiridos con la titulación.

Ahora bien, si el puesto de trabajo que se le asigna por el empresario para recibir la formación práctica no se ajusta a la titulación que tiene reconocida el trabajador, se podría producir una nulidad del contrato, y por tanto, transformarse en un contrato indefinido. De modo que, la prestación de servicios que realiza el trabajador que concierne esta relación laboral, debe ajustarse al nivel de estudios que tiene adquirido y esa práctica que le debe proporcionar la empresa, se convierte en el eje vertebrador que condiciona que exista este contrato, es decir, sin práctica adecuada al título que posee el potencial trabajador se desvirtúa el contrato y pierde su esencia, y no tiene razón de ser su celebración. Ahora bien, si no se imparte la formación práctica(o teórica pendiente de su aclaración vía reglamentaria) que específicamente se requiere para este contrato, en cuyo caso, el TS considera que: este se ha ejecutado en fraude de ley y por lo tanto, su extinción al finalizar debe ser considerada despido (STS núm. 1009/2022, de 22 de diciembre ECLI: ES: TS: 2022: 4915).

Y este elemento teológico, excluye de su ámbito subjetivo, a dos modalidades de prestación de servicios cuya finalidad y naturaleza es diferente: becas y prácticas no laborales de las personas tituladas y el voluntariado. En relación a la primera, la diferencia fundamental que tiene con el contrato formativo para la obtención de práctica profesional, es la causalidad, puesto que, mientras que este último, tiene como

³⁶ VALDES DAL-RE, F.: “El contrato en prácticas”, *Revista Relaciones Laborales (RL)*, núm. 6, 1994, p. 255.

³⁷ CERVILLA GARZÓN, M^a. J.: “El avance hacia la menor temporalidad y la mayor capacidad formativa del nuevo contrato formativo”, *IUSLabor: Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, núm. 1, 2022, p. 43.

objetivo que el sujeto consiga insertarse en el mercado laboral a través de un contrato de trabajo por cuenta ajena, con las características propias inherentes al mismo : personal, voluntario, dependiente y retribuido, de conformidad con las características específicas que tienen su regulación temporal formativa. En cambio, en la beca, no existe una relación laboral *per se*, sino que lo que se persigue realmente es conseguir un mejor nivel de formación del sujeto,³⁸ en el que no existe realmente poder de dirección de la entidad que beca, de modo que, el hecho de recibir correctamente la formación y la cuantía económica con la que se le dota es para lograr dicho perfeccionamiento y no se trata de un beneficio económico por el trabajo realizado.³⁹

Y con respecto al voluntariado, una primera cuestión, no menor, que interesa conocer es que el derecho laboral no da un tratamiento idéntico a todas las relaciones laborales, a lo que se suma, la delgada línea roja que separa el voluntariado y la relación laboral, y, esta difuminación de barreras presenta importantes claroscuros a la hora de clarificar si existe o no una relación laboral⁴⁰. En este sentido, existe unanimidad generalizada de que existe una regulación específica para el voluntariado imbricado en la Ley 45/2015, de 14 de octubre⁴¹, en el que se articula la actividad de colaboración social no lucrativa que realiza un voluntario en el seno de una organización altruista. A esto se suma, la situación generalizada de crisis y el aumento del desempleo han propiciado una tendencia al alza de las relaciones de voluntariado en el citado sector, dado que en muchas ocasiones la figura del voluntariado ha sido considerada como un instrumento para incrementar la empleabilidad o un mecanismo para acceder de forma progresiva al mercado de trabajo.

Así pues, clarificado este extremo, la figura del voluntariado se le viene atribuyendo tanto doctrinal como jurisprudencialmente la naturaleza jurídica de “presunción de certeza que coincide con la realidad”, que se sustancia en el compromiso de vinculación inicial que suscribe cuando presta sus servicios en la entidad. Pero además el art. 8,e),c) y f) de esta disposición, señala que, las entidades de voluntariado deberán proporcionar a los voluntarios de manera regular y de acuerdo con sus condiciones personales, la formación necesaria, tanto básica como específica, para el correcto desarrollo de sus actividades así como para cubrir los gastos que de ellos deriven y expedir a los voluntarios un certificado indicando la duración y las actividades efectuadas en los programas que ha participado”. Precepto que debe ser puesto en relación, con el apartado 2 de su Exposición de Motivos, en el que se apostilla que: “La acción voluntaria queda con la Ley completamente deslindada de cualquier forma de prestación de servicios retribuida, ya sea civil, laboral, funcionarial o mercantil”.

³⁸ SELMA PENALVA, A.: *Los límites del contrato de trabajo en la jurisprudencia española*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, p. 361.

³⁹ STSJ País Vasco, de 27 de enero de 2005, rec. núm. 2707/2004.

⁴⁰ Vid, BURGOS GOYE, M.C.: *Uso y abuso del voluntariado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019.

⁴¹ «BOE» núm. 247, de 15 de octubre de 2015, Rec. 11072.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/14/45/con>

Sin embargo, a pesar de la presunción de no laboralidad de esta prestación, esta presunción queda desnaturalizada al haber la presunción *iuris tantum* que desvirtuó esta situación. Obviamente también puede ocurrir que exista una relación laboral porque esta es contratado el voluntario por la entidad por ser titulado y su actividad se vincula al título, y esta es otra vía de obtener prácticas profesiones que van a redundar en su empleabilidad⁴². En base a lo expuesto, en este último caso, se admitiría el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional aplicable a esta labor social, a pesar de que, la actividad del voluntariado, el elemento formativo, no figura contemplado entre los criterios que definen y regulan el concepto de voluntariado.

Y tres, el cumplimiento de la *conditio sine qua non*, es imposible formalizar este contrato si se carece de la titulación exigida. Pero con sesgo característico no tiene fijado límite de edad para su celebración, recordemos a este respecto que, al tratarse de contratos temporales el legislador puede fijar límites para su concertación, y en particular para este tipo de contratos, exige que, este se realice dentro de los tres años siguientes a la terminación de los estudios (anteriormente se exigía que se concertara antes de los 5 años siguientes a la terminación de los estudios) y se dilata dicho plazo a 5 años (anteriormente, ese límite estaba fijado en 7 años), en el caso de que el trabajador sea una persona con discapacidad reconocida.

De modo que, el límite temporal vinculado a la titulación viene a sustituir al límite de la edad, consiguiéndose con su aplicación prácticamente los mismos efectos: que el contrato en prácticas y tenga como destinatarios a los jóvenes⁴³. Todo ello obviamente sin perjuicio de que, el alumno que finalice sus estudios no tiene por qué ser taxativamente una persona joven, sino que, también puede ser una persona de edad madura, que quiere mejorar su empleabilidad y formación y también sería deseable que, siguiendo esta línea, los sistemas de Seguridad Social articulasen fórmulas que hagan compatible la percepción de la pensión y el trabajo de las personas senior (más allá de la jubilación parcial y el trabajo parcial, que se concibieron hace décadas para suavizar el paso de la vida activa a la inactiva), con un retorno o mantenimiento obligado al mundo laboral⁴⁴. En todo caso, el cómputo de los tres años tras finalizar los estudios como regla general y ampliable a personas discapacitadas a cinco años, no tiene en cuenta la edad del sujeto para su concertación, ya que este edadismo, de llevarse a cabo sería inconstitucional y discriminatorio por vulneración entre otros del art. 14 de la CE. Además, la normativa recoge expresamente la prohibición de discriminación por razón de edad. Esta protección se extiende no solo al acceso al empleo, sino también al desarrollo específico del contrato de trabajo y a las condiciones de prestación de la actividad productiva, la promoción profesional, incluso la extinción de la relación

⁴² POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2022, p. 97.

⁴³ DE NIEVES NIETO, N.: "La inserción de jóvenes titulados a través del contrato en prácticas", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 113, 2014, pp. 101-128.

⁴⁴ MORENO ROMERO, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Granada, Comares, 2016, p. 11.

laboral o los estadios previos a la vida misma del contrato (ET art. 4.2.c., 17.1 y 55.5, L 15/2022 art. 2, 3 y 9; Ley 3/2023, art. 5 y 39; RD 901/2020, de 13 de octubre y Ley de Igualdad para la consecución de los objetivos fijados, los planes de igualdad podrán contemplar, entre otras, materias de actuación relacionadas con el acceso al empleo, entendido como el proceso de selección y contratación, en igualdad de condiciones [arts. 46.2 de la LOI y 7.1 a) del RD 901/2020, de 13 de octubre; Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, en diversos artículos hace referencia a la discriminación por edad: art. 2 (derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación); art. 5 (derechos a la información y al asesoramiento de las personas víctimas de discriminación); art. 6 (definiciones de discriminación directa e indirecta); art. 15. (Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la atención sanitaria, entre otros). De lo que se desprende, que el legislador español condena y trata de erradicar situaciones discriminatorias por razón de la edad desde un enfoque positivo de la diversidad generacional que fomente la sostenibilidad del empleo.

Por todo ello, consideramos que las políticas activas de empleo, son el motor para la formación y recualificación de las personas sénior, para reubicarles, si es preciso, en otros sectores que actualmente están generando empleo, así como la apuesta por el talento y las políticas de *reskilling* (reciclaje profesional, capacitación de un trabajador para otro puesto, a través de la dotación de nuevas habilidades y competencia recapacitación) y *upskilling* en las empresas(mejora de habilidades), son herramientas clave para poner en valor el talento sénior”.

Y en el caso específico del contrato formativo analizado el tener la osadía el trabajador madura de empezar más tarde a estudiar y lograr un título implica capacidad de superación y enriquecimiento personal y no falta de capacidad para adaptarse, reciclarse o adquirir nuevos conocimientos o competencias, prácticas que es lo que debe proporcionar el empresario. De este modo, el vínculo con la edad, es uno de los rasgos diferenciadores que presenta este contrato con el contrato de formación en alternancia es en relación a la edad del trabajador. Y esta se segmenta en dos niveles según el certificado de profesionalidad que posea el alumno-trabajador, de modo que, si se trate de profesionalidad de nivel 1 y 2 o cuando se trate de formación vinculada a especialidades formativas⁴⁵, en cuyo caso, el intervalo de edad se circunscribe a los trabajadores de edad comprendida entre los 16 a 30 años inclusive (anteriormente la edad para su concertación era entre los 16 y los 25 años), en el caso del contrato de formación en alternancia y para la formación en prácticas. En el resto de formación en cambio se eliminan los límites de edad.

⁴⁵ Figuran recogidas en la OMS/283/2019, de 12 de marzo, en la que se regula el Catálogo de Especialidades Formativas para la formación profesional para el empleo. En la que se definen como la agrupación de competencias profesionales, contenidos, y especificaciones técnicas que responde a dos objetivos básicos. Uno, conjunto de actividades de trabajo enmarcadas en una fase del proceso de producción y con funciones afines. Y dos, adquisición de competencias transversales necesarias para el desempeño adecuado en el entorno y contexto profesional. Y una de las novedades más relevantes es que para esta tipología de contratos de formación en alternancia se admite la concatenación de especialidades formativas.

4.3. Forma del contrato y jornada

Deberá formalizarse por escrito de conformidad con lo establecido en el art. 8.2 del ET, haciendo constar expresamente la titulación del trabajador (para lo cual, se deberá aportar una certificación previa por parte del trabajador), la duración del contrato y el puesto a desempeñar durante las prácticas. El Servicio Público de Empleo (SEPE) dispone de un modelo oficial para esta modalidad contractual (Mod. PE-176 A Bis).

Por su parte, el empresario podrá solicitar al SEPE, un certificado por escrito en relación a si las personas a las que pretenden contratar han estado previamente contratadas bajo esta modalidad y la duración de estas contrataciones. Dicha información deberá trasladarse a la representación legal de las personas trabajadoras y tendrá valor liberatorio a efectos de no exceder la duración máxima de este contrato (art. 11.7 del ET).

Asimismo de forma paralela se deberá comunicarse al SEPE en el plazo de los 10 días siguientes a su concertación, así como sus prórrogas. El contrato de formación podrá concertarse a jornada completa o parcial (aunque expresamente el ET no lo señale). Debiendo hacerse constar en el mismo, la titulación de la persona trabajadora, la duración del contrato y el puesto de trabajo a desempeñar.

Además se establecen determinadas especificaciones atendiendo a la duración del contrato, forma en caso de teletrabajo, trabajo a distancia y situación de especial vulnerabilidad en el caso de que la persona sea discapacitada.

De modo que, si el trabajador tiene reconocida una discapacidad, el contrato debe formalizarse en cuadruplicado ejemplar, en modelo oficial. Al contrato se acompañará solicitud de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, así como el certificado de discapacidad.

En el caso de se trate de un trabajador que trabaja a distancia, el art. 3 de la Ley 10/2021 de 9 de julio de trabajo a distancia⁴⁶, en el acuerdo de concertación del mismo señala *ex profeso* que se debe garantizar: "(...) como mínimo, un porcentaje del cincuenta por ciento de prestación de servicios presencial, sin perjuicio del desarrollo telemático, en su caso, de la formación teórica vinculada a estos últimos". Asimismo en este caso, el contrato deberá hacerse constar el lugar en que se realice la prestación (*locus laboris*)

Y si la prestación de servicios es a tiempo parcial, tal y como reza el art. 12.4.a) del ET, en el contrato deberán figurar el número de horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas y su distribución. De no observarse estas exigencias, el contrato se presumirá celebrado a jornada completa, salvo presunción *iuris tantum* que acredite el carácter parcial de los servicios y el número y distribución de las horas contratadas.

⁴⁶ «BOE» núm. 164, de 10 de julio de 2021, Rec. 11472.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/07/09/10>

Con las formalidades enunciadas, se observa cómo no existe libertad para las partes contratantes en determinar la celebración de un contrato formativo, sino que para su formalización es preceptivo el cumplimiento formal de la forma escrita, al tratarse de una *obligatio ex lege*, y además deberá consignarse en forma expresa en el mismo los elementos esenciales del contrato y las principales condiciones de ejecución de la prestación laboral en este caso específico, entre otras que, el trabajador tiene la titulación exigida, la duración del contrato y el puesto a desempeñar durante las prácticas, y debido además al carácter de la formación que recibe se debe incluir taxativamente en el mismo de conformidad con apartados 3.e) y f) del art. 11 del ET, que se especifiquen el contenido de las prácticas o la formación y las actividades de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos. Así como tal y como dispone el art. 11.4 f) del ET también se incluirá obligatoriamente el contenido del plan formativo individual al que se refieren los apartados 3.e) y f), en el que se detallen el contenido de las prácticas o la formación y las actividades de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos.

Y en todo caso, la jornada deberá estar perfectamente delimitada e indicada en el contrato, y será respetada por empresa y persona trabajadora.

4.4. Duración y prórroga

La duración del contrato según dispone el art. 11.3.c) del ET, no podrá ser inferior a seis meses ni exceder de un año, así pues, durante dicho plazo, ese tiempo máximo puede ser objeto de varios contratos con la misma o distintas empresas. Lo que prohíbe la norma es estar contratado más de un año en prácticas por razón del mismo título o certificado, aunque lo sea en empresas diferentes.

De este modo, se reduce el límite máximo de duración que anteriormente la reforma laboral de diciembre de 2021, dicho límite se duplicaba (era de dos años), y en cambio, tras la reforma, se rebaja a solo un año como máximo su vigencia. Si bien, en este intervalo de plazo fijado, el convenio colectivo podrá establecer la duración del contrato dentro de dichos límites. Por lo tanto, si el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima establecida, las partes podrán acordar su prórroga, salvo disposición en contrario por convenio, sin que la duración total del contrato pueda exceder de la citada duración máxima. Lo que viene a sostener que los convenios colectivos podrán determinar su duración, atendiendo a las características del sector y de las prácticas profesionales a realizar. De este modo, los convenios colectivos no pueden ampliar el límite máximo ni reducir el mínimo (recordemos que los convenios de empresa antes de la reforma no podían fijar la duración de los contratos en prácticas, si en cambio, tenían esta facultad el resto de convenios de ámbito superior a éstos).

De otra parte, las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, adopción o acogimiento, riesgo durante la lactancia y paternidad, así como víctima de violencia de género, interrumpen el cómputo de la duración del contrato. Así pues, si un trabajador está seis meses de incapacidad temporal, el contrato debería durar como máximo dos años y seis meses.

En cualquiera de los casos, resulta obvio que al reducir su vigencia, los márgenes que tienen la negociación colectiva para poder maniobrar son muy reducidos.⁴⁷

Asimismo cabe su prórroga si este se hubiera concertado por tiempo inferior al máximo establecido en la norma (1 año) salvo, claro está, que el convenio disponga otra cosa, pero siempre respetando que la duración total del contrato pueda exceder de la citada duración máxima. En este caso, la duración total del contrato no podrá ser superior a la máxima legalmente establecida (art. 15.2 del ET). Mientras que, según reza el art. 11.2 del ET, en el contrato de formación en alternancia, este tendrá una duración más flexible de tres meses a dos años (la regulación establecía para el contrato formativo en alternancia un periodo mínimo de contratación de 12 meses y un periodo máximo de 3 años)

Por su parte, a renglón seguido el apartado d) del precitado artículo y numeral también prohíbe que, el trabajador en formación para la obtención de práctica profesional pueda ser contratado en la misma o distinta empresa por tiempo superior previsto *ex lege*. Prohibición de ampliación de duración que también se extiende, aunque se trate de distinta titulación o certificado. De modo que, los límites rigen no solo para la empresa que ha hecho el contrato para la obtención de la práctica, sino para todas las empresas que pudieran contratar a la persona trabajadora en virtud de la misma titulación o certificado profesional; pero no solo esto, sino que tampoco se podrá contratar para la misma empresa y puesto de trabajo, a una persona trabajadora que ya hubiera estado contratada a través de este tipo de contrato formativo, aunque sea distinta titulación o certificado, pues en ese caso, decae el objeto del contrato ya que, en parte, ya se habrá obtenido dicha experiencia o práctica profesional. En este sentido conviene clarificar que, los títulos de grado, máster y doctorado correspondientes a los estudios universitarios no se consideran la misma titulación, a excepción claro está que el trabajador sea contrato por primera vez mediante esta modalidad contractual y que ya estuviera en posesión del título superior de que se trate⁴⁸. Es decir, no se considerarán la misma titulación los diferentes títulos universitarios, salvo que, al ser contratado por primera vez por este tipo de contrato la persona trabajadora ya estuviera en posesión del título superior.

Asimismo cabe que se produzca la suspensión del contrato por cualquiera de las causas previstas en los arts. 45 y 46 del ET, sin embargo, no implican esta suspensión, una ampliación del tiempo de duración de los contratos, salvo que exista pacto en contrario.

Además para evitar que exista un abuso en la contratación, el art. 11.3 h) ET dispone que, las personas contratadas con contrato de formación para la obtención de práctica profesional no podrán realizar horas extraordinarias, salvo en el supuesto

⁴⁷ CERVILLA GARZÓN, M^a. J.: “El avance hacia la menor temporalidad y la mayor capacidad formativa del nuevo contrato formativo”, *cit* p. 41.

⁴⁸ VELA DIAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, *cit*, p. 125.

previsto en el artículo 35.3 del ET, es decir, en los casos de fuerza mayor para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes.

4.5. Prueba

Se podrá establecer un periodo de prueba que, deberá constar por escrito y que en ningún caso podrá exceder de un mes (anteriormente este periodo era más dilatado cuyo límite se fijaba en dos meses), salvo lo dispuesto en convenio colectivo. En este sentido conviene recordar que, durante el periodo de prueba, tanto la empresa como el trabajador, pueden extinguir la relación laboral sin necesidad de preaviso ni derecho a indemnización por remisión al art. 14.2 del ET, salvo que, por convenio colectivo o pacto individual se hubiera establecido. Además al finalizar el contrato, si la persona trabajadora fuera contratada bajo otra modalidad, no se podría establecer un nuevo período de prueba⁴⁹.

En todo caso, independientemente de cuál sea la titulación que posibilita el contrato no podrá exceder el periodo de prueba de dicho término, Y durante la vigencia de dicho periodo de prueba tanto el empresario como el trabajador, tienen reconocidos los mismos derechos y obligaciones que si existiera un contrato indefinido. Asimismo, estarán ambos obligados a realizar y recibir la formación práctica que constituyan el objeto de la prueba.

Asimismo según dispone el art. 11.4.g), si al término del contrato la persona continuase en la empresa, no podrá concertarse un nuevo periodo de prueba e igualmente el tiempo que dure el contrato formativo será computado a efectos de antigüedad en la empresa.

4.6. Retribución

La retribución por el tiempo de trabajo efectivo será la pactada a través de la negociación colectiva aplicable en la empresa para estos contratos o en su defecto, la del grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas. Ahora bien, en el supuesto que no exista convenio colectivo de aplicación, la norma impide que el salario sea inferior En ningún caso, la retribución podrá ser inferior a la retribución mínima establecida para el contrato para la formación en alternancia, ni al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo, por lo tanto, se rebajan los topes mínimos salariales, de tal forma que, para el año 2024 su importe será de 14 pagas de 1134 € o 1323 €/mes en doce pagas.

De esta forma desaparece la limitación que se establecía para el contrato en prácticas antes de la reforma (que consistía en reducir del salario establecido para esta categoría que desempeñe el mismo puesto o equivalente que consista en rebajar el 60 % durante el primer año, y al 75 % durante el segundo año). A este respecto conviene recordar que, teniendo en cuenta que en este contrato el legislador no señala ninguna diferencia entre el tiempo dedicado a la actividad laboral o a la formación, de modo

⁴⁹ PÉREZ DEL PRADO, D.: “Los contratos formativos tras la reforma laboral 2021”, *Revista de Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 13, 2022, p. 32.

que, tan solo en los casos de que el contrato sea a tiempo parcial el salario se reducirá en proporción a la jornada pactada en el mismo.

4.7. Cotización

El trabajador que haya formalizado un contrato formativo de práctica profesional se encuentra en materia de Seguridad Social con idéntica protección frente al sistema, de ahí que, la base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional, estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, tanto en metálico como en especie, que con carácter mensual tenga derecho a percibir el trabajador o asimilado, o la que efectivamente perciba de ser esta superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena (art. 147.1 de la LGSS) además del derecho a la prestación por el desempleo y la cobertura del Fondo de Garantía Salarial (art. 11.4.a) del ET)

Los tipos de cotización para la contratación de duración determinada en la modalidad de contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios será, para la contingencia de desempleo: el 7,05 €, del que el 5,50 % será a cargo del empresario y el 1,55 € a cargo del trabajador. Si bien, estos tipos se reducen más si a la persona que se le contrata para la formación tiene reconocida una discapacidad en cuyo caso, tendrá derecho a la reducción de un 50 % de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por las contingencias comunes.

Asimismo si se produce su transformación en indefinido por finalización o prórroga, tiene una bonificación según art. 24 del RDL 1/2023, de 10 de enero, cualquiera que sea la fecha de su celebración, de 128 €/mes durante tres años. En el caso de mujeres, dicha bonificación se eleva a un importe de 147 €/mes.

En el supuesto de personas trabajadoras con contrato formativo con Empresas de Trabajo temporal, puestas a disposición de empresas usuarias, se aplicarán las mismas bonificaciones cuando, sin solución de continuidad, concierten con dichas personas trabajadoras un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

4.8. Extinción de la relación laboral

Los motivos principales para la extinción de esta modalidad contractual son: 1) Por expiración del tiempo convenido (art. 49.1.c del ET). En estos casos no se establece ningún tipo de indemnización y la persona trabajadora pasaría a situación legal de desempleo si reúne los requisitos que se exigen; 2) Por dimisión del trabajador (art. 49.1.d) del ET). Debiendo mediar el preaviso que señalen los convenios colectivos o la costumbre del lugar. En este caso, el trabajador no tendrá derecho a solicitar la prestación por desempleo; y, 3) Por despido del trabajador (art. 49.1.k) del ET). En caso de que la empresa quiera finalizar la relación laboral antes del tiempo establecido, se indemnizará en función de la modalidad de despido o su consideración como improcedente. La persona trabajadora pasaría a situación legal de desempleo.

A lo expuesto se debe añadir que, a la finalización del contrato la persona trabajadora tendrá derecho a la certificación del contenido de la práctica realizada (art. 11.3.g) del ET.

En caso de ERTE (arts. 47 y 47 bis del ET) podrán concertar contratos formativos siempre que las personas contratadas bajo esta modalidad no sustituyan funciones o tareas realizadas habitualmente por las personas afectadas por las medidas de suspensión o reducción de jornada (art. 11.4.f) del ET).

En la negociación colectiva se fijarán criterios y procedimientos tendentes a conseguir una presencia equilibrada de hombres y mujeres vinculados a la empresa mediante contratos formativos. Asimismo, podrán establecerse compromisos de conversión de los contratos formativos en contratos por tiempo indefinido (art. 11.6 del ET).

5. Conclusiones

Resulta patente que uno de los colectivos que mayor dificultad plantea su empleabilidad es el de los jóvenes, que siguen siendo los que presenta una más elevada tasa de desempleo. Por este motivo, el legislador ha ido cambiando de forma recalcitrante los contratos formativos que, aunque si bien, no se les fija una edad expresa para su celebración, si en cambio, lo hace de forma solapada al imponer un periodo de tiempo limitado desde su finalización para poder concertarlo. No obstante su uso sigue siendo muy reducido hoy día, debido a la configuración del tejido empresarial en nuestro país, de ahí que, se ponga en tela de juicio, el incremento que ha supuesto su puesta en marcha en la mejora de la contratación del colectivo prioritario al que va dirigido -los jóvenes-.

Sobre esta cuestión, la respuesta es obvia, vuelta de tuerca la temporalidad, hay que afrontar una formación de vanguardia y fomentar una conversión en indefinidos en las empresas, pero no creo que la fórmula vigente por la que ha optado el legislador español sea la más acertada: reducción de plazos formativos, rigidez laboral y ausencia de equiparación salarial a un profesional formado. Probablemente todo lo que se viene haciendo en el plano jurídico- normativo, no tiene sentido si no se logra conseguir una oferta formativa de vanguardia que, genere una vinculación no forzada con las empresas.

Y, por otro lado, también es fundamental que los servicios de colocación funcionen realmente como lo que son, que sean capaces de atraer a las empresas e incrementen su tasa de colocación, todo ello, sin obviar la necesidad del Reglamento que de *lege ferenda* se elabore, corrija las disfuncionalidades y desajustes que retraen su concertación y por ello, consideramos que, el legislador particularmente en esta modalidad contractual deberá ser extremadamente cuidadoso al hilvanar los puntos débiles mencionados en esta investigación y reforzar más el compromiso de empleo por parte de las empresas que se adhieran a este tipo de contratos, sin olvidar el

refuerzo necesario por parte de la Inspección de Trabajo, ante los reiterados fraudes que particularmente son más elevados en este tipo de contratos.

6. Bibliografía

- BALLESTER PASTOR, M^a. A.: *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.
- BECK, U.: *Un nuevo mundo feliz, La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Editorial Paidós, Estado y Sociedad, 2000.
- BURGOS GOYE, M.C.: *Uso y abuso del voluntariado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019.
- CERVILLA GARZÓN, M^a. J.: “El avance hacia la menor temporalidad y la mayor capacidad formativa del nuevo contrato formativo”, *IUSLabor, Revista d’anàlisi de Dret del Treball*, núm.1 de 2022.
- CRUZ VILLALÓN, J.: “Texto y contexto de la reforma laboral de 2021 para la postpandemia”, *Temas Laborales* núm.161, 2022.
- DE NIEVES NIETO, N.: “La inserción de jóvenes titulados a través del contrato en prácticas”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 113, 2014.
- GOERLICH PESET, J. M^a.: “La reforma de la extinción del contrato de trabajo”, *Temas Laborales* núm. 107, 2010.
- GUITTON, C.: “Travail et ordre social. Une étude historique et juridique des politiques d’insertion par le travail”, *Travail et Emploi*, núm. 77, 1998.
- HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “Una aproximación al problema del desempleo juvenil en España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 10, núm. 3, 2022. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/137690/una%20aproximacion%20al%20problema.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: “Los contratos formativos tras la reforma laboral de 2021”, *NET21*, núm. 8, 2022. Disponible en: <https://www.net21.org/los-contratos-formativos-tras-la-reforma-laboral-2021/>
- MERCADER UGUINA, J.R. y MORENO SOLANA, A.: “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022.
- MORENO ROMERO, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Granada, Comares, 2016.
- PÉREZ DEL PRADO, D.: “Los contratos formativos tras la reforma laboral 2021”, *Revista de Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 13, 2022.

- POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2022.
- PRADOS DE REYES, F.J.: "La evolución jurídica de las relaciones de aprendizaje (I)," *Actualidad Laboral* núm.1, 1985.
- RABANAL CARBAJO, P.: *Los contratos de trabajo*, Madrid, Dykinson, 2002.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L.: "Una propuesta de arquitectura institucional para la figura del cheque formación ", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm.435, 2019. Disponible en: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/article/view/1286/916>
- RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER, M.: "La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-ley 10/2010", *Diario La Ley*, núm. 7441, 2010.
- ROJO TORRECILLAS, E.: "Estudio de la reforma laboral de 2021(III). Los renovados contratos formativos", *El Blog de Eduardo Rojo*, 2022. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021-4.html>
- SÁNCHEZ-SANZ, M. y KURIC, S.: *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007-2022*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, 2022.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "La reforma del mercado de trabajo mediante RDL 10/2010", *Aranzadi Social, Revista Doctrinal*, volumen 3, núm 7-8, 2010.
- SELMA PENALVA, A.: *Los límites del contrato de trabajo en la jurisprudencia española*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007.
- VALDES DAL-RE, F.: "El contrato en prácticas", *Revista Relaciones Laborales (RL)*, núm.6, 1994.
- VELA DIAZ, R.: "La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral ¿Un impulso definitivo a esta fórmula contractual?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, volumen 7, 2022.
- VV. AA.: *Análisis Actual De La Contratación Laboral*, GARRIDO PÉREZ, E. (Coord.) Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2022.
- VV. AA.: *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa*, MONEREO PÉREZ, J.L, FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A. (Dirs), Granada, Comares, 2011.

CAPÍTULO 17. LOS CONTRATOS FORMATIVOS (II). EL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA¹

SARA GUINDO MORALES

Profesora Contratada Doctora Indefinida

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0002-7018-8681>

“Sólo hay algo peor que formar a tus empleados y que se vayan.

No formarlos para que se queden”

Henry Ford

Sumario: 1. Introducción: la formación profesional dual; 2. Los contratos formativos (artículo 11 del ET); 3. Normas comunes aplicables a todos los contratos formativos; 4. Régimen jurídico del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena; 4.1. Orígenes de esta modalidad contractual; 4.2. Régimen jurídico general; 4.3. Submodalidades del contrato formativo en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena; 4.4. Formalización del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena; 4.5. El acuerdo para la actividad formativa; 4.6. Cotización de los contratos formativos en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena; 4.7. Bonificaciones por la celebración del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena; 4.8. Cláusulas específicas del contrato temporal para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado por ETT; 4.9. Incentivos a la contratación indefinida para trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena; 4.10. Incentivos cuando la contratación de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena se celebre con un trabajador desempleado, inscrito como demandante de empleo; 4.11. Cláusulas específicas del contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado con personas con discapacidad; 4.12. Cláusulas específicas del contrato temporal para la formación en alternancia celebrado con personas con capacidad intelectual límite; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía; 6.1. Legislación; 6.2. Doctrina.

¹ (a) Trabajo realizado al amparo del proyecto titulado “Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía”, concedido por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación. Junta de Andalucía [Referencia: C-SEJ-088-UGR23].

1. Introducción: la formación profesional dual

La formación profesional dual combina los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación y se entiende como el conjunto de las acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo².

La actividad formativa inherente a los contratos para la formación en alternancia y los proyectos desarrollados en el ámbito del sistema educativo tendrá la consideración de formación profesional dual, la cual se desarrollará a través de alguna de las siguientes modalidades³:

1. Formación exclusiva en centro formativo, que consiste en compatibilizar y alternar la formación que se adquiere en el centro de formación y la actividad laboral que se lleva a cabo en la empresa.
2. Formación con participación de la empresa, consistente en que las empresas faciliten a los centros de formación los espacios, las instalaciones o los expertos para impartir total o parcialmente determinados módulos profesionales o módulos formativos.
3. Formación en empresa autorizada o acreditada y en centro de formación, que consiste en la impartición de determinados módulos profesionales o módulos formativos en la empresa, complementariamente a los que se impartan en el centro de formación.
4. Formación compartida entre centro de formación y la empresa, que consiste en coparticipar en distinta proporción en los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación. La empresa deberá disponer de autorización de la Administración educativa y/o de la acreditación de la Administración laboral correspondiente para impartir este tipo de formación, y estará adscrita al centro con el que comparta la formación.
5. Formación exclusiva en la empresa, que consiste en que la formación se imparte en su totalidad en la empresa.

2. Los contratos formativos (artículo 11 del ET)

En el artículo 11 del ET, modificado por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo⁴, se contiene el régimen jurídico

² Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, pp. 174 y 175.

³ *Ibidem*.

⁴ Publicado en BOE en fecha de 30/12/2021.

de los contratos formativos, disponiendo su apartado primero en términos generales que el contrato formativo tendrá por objeto la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena en los términos establecidos en el apartado segundo, o el desempeño de una actividad laboral destinada a adquirir una práctica profesional adecuada a los correspondientes niveles de estudios, en los términos establecidos en el apartado tercero.

Así pues, dicho precepto legal establece cuáles son los dos únicos contratos formativos admitidos actualmente en nuestro ordenamiento jurídico-laboral:

1. El que tenga como objeto la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.
2. El que tenga por objeto el desempeño de una actividad laboral destinada a adquirir una práctica profesional adecuada a los correspondientes niveles de estudios.

3. Normas comunes aplicables a todos los contratos formativos

En primer lugar, las normas comunes aplicables a todos los contratos formativos se contienen en el apartado cuarto del artículo 11 del ET, en virtud del cual:

- a) La acción protectora de la Seguridad Social de las personas que suscriban un contrato formativo comprenderá todas las contingencias protegibles y prestaciones, incluido el desempleo y la cobertura del Fondo de Garantía Salarial.
- b) Las situaciones de incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia, violencia de género, interrumpirán el cómputo de la duración del contrato.
- c) El contrato, que deberá formalizarse por escrito de conformidad con lo establecido en el segundo apartado del artículo 8⁵, incluirá obligatoriamente el texto del plan formativo individual al que se refieren los apartados 2. b), c), d), e), g), h) y k) y 3.e) y f), en el que se especifiquen el contenido de las prácticas o la formación y las actividades de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos. Igualmente, incorporará el texto de los acuerdos y convenios a los que se refiere el apartado 2.e).
- d) Los límites de edad y en la duración máxima del contrato formativo no serán de aplicación cuando se concierte con personas con discapacidad o con los colectivos en situación de exclusión social previstos en el artículo

⁵ Relativo a la forma del contrato, que dispone que deberán constar por escrito los contratos de trabajo cuando así lo exija una disposición legal y, en todo caso, los de prácticas y para la formación y el aprendizaje, los contratos a tiempo parcial, fijos-discontinuos y de relevo y los contratos para la realización de una obra o servicio determinado; también constarán por escrito los contratos por tiempo determinado cuya duración sea superior a cuatro semanas.

2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción⁶, en los casos en que sean contratados por parte de empresas de inserción que estén cualificadas y activas en el registro administrativo correspondiente. Reglamentariamente se establecerán dichos límites para adecuarlos a los estudios, al plan o programa formativo y al grado de discapacidad y características de estas personas.

- e) Mediante convenio colectivo de ámbito sectorial estatal, autonómico o, en su defecto, en los convenios colectivos sectoriales de ámbito inferior, se podrán determinar los puestos de trabajo, actividades, niveles o grupos profesionales que podrán desempeñarse por medio de contrato formativo.
- f) Las empresas que estén aplicando algunas de las medidas de flexibilidad interna reguladas en los artículos 47 y 47 bis⁷ podrán concertar contratos formativos siempre que las personas contratadas bajo esta modalidad no sustituyan funciones o tareas realizadas habitualmente por las personas afectadas por las medidas de suspensión o reducción de jornada.
- g) Si al término del contrato la persona continuase en la empresa, no podrá concertarse un nuevo periodo de prueba, computándose la duración del contrato formativo a efectos de antigüedad en la empresa.
- h) Los contratos formativos celebrados en fraude de ley o aquellos respecto de los cuales la empresa incumpla sus obligaciones formativas se entenderán concertados como contratos indefinidos de carácter ordinario.
- i) Reglamentariamente se establecerán, previa consulta con las administraciones competentes en la formación objeto de realización mediante contratos formativos, los requisitos que deben cumplirse para la celebración de los mismos, tales como el número de contratos por tamaño de centro de trabajo, las personas en formación por tutor o tutora, o las exigencias en relación con la estabilidad de la plantilla.

En segundo lugar, la empresa pondrá en conocimiento de la representación legal de las personas trabajadoras los acuerdos de cooperación educativa o formativa que contemplen la contratación formativa, incluyendo la información relativa a los planes o programas formativos individuales, así como a los requisitos y las condiciones en las que se desarrollará la actividad de tutorización.

En tercer lugar, en el supuesto de diversos contratos vinculados a un único ciclo, certificado o itinerario en los términos referidos en el apartado 2.h), la empresa deberá trasladar a la representación legal de las personas trabajadoras toda la información de la que disponga al respecto de dichas contrataciones.

⁶ Publicada en BOE en fecha de 14/12/2007.

⁷ Concernientes a la reducción de jornada o suspensión del contrato por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor y al mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, respectivamente.

En cuarto lugar, en la negociación colectiva se fijarán criterios y procedimientos tendentes a conseguir una presencia equilibrada de hombres y mujeres vinculados a la empresa mediante contratos formativos. Asimismo, podrán establecerse compromisos de conversión de los contratos formativos en contratos por tiempo indefinido.

En quinto lugar, las empresas que pretendan suscribir contratos formativos podrán solicitar por escrito al servicio público de empleo competente, información relativa a si las personas a las que pretenden contratar han estado previamente contratadas bajo dicha modalidad y la duración de estas contrataciones. Dicha información deberá ser trasladada a la representación legal de las personas trabajadoras y tendrá valor liberatorio a efectos de no exceder la duración máxima de este contrato.

4. Régimen jurídico del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena

4.1. Orígenes de esta modalidad contractual

El origen de esta modalidad de contrato se encuentra en los gremios de la Edad Media, pues su estructura tripartita, conformada por maestros, oficiales y aprendices fue el sustrato personal sobre el que se articularon contratos de trabajo entre, de un lado, el maestro y, de otro lado, los aprendices y oficiales⁸.

Mediante contratos de trabajo celebrados con los maestros, los aprendices se iniciaban en el conocimiento de un oficio, ya que el aprendiz se sometía al maestro y, a cambio de la instrucción, éste le pagaba una cantidad, siendo el aprendizaje el único método de entrada en la organización, además de que solo dentro de la organización era posible practicar el oficio⁹.

Posteriormente, en la sociedad industrial, la relación maestro-aprendiz se elimina con la división del trabajo, siendo la simple observación el método para aprender el oficio, aunque ello no sirve cuando se trata de tareas cualificadas, lo que conduce a denominar contrato de aprendizaje al contrato de trabajo de los jóvenes inexpertos¹⁰.

En nuestro país, esta modalidad contractual se reguló en la Ley de 17 de julio de 1911 del contrato de aprendizaje¹¹ como una relación cuasi familiar, donde se establece una adscripción temporal del aprendiz al maestro, siendo complicado que el aprendiz se desvincule del maestro durante la vigencia del aprendizaje, y durante todo este último siglo se ha mantenido, con más o menos cambios, hasta la actualidad, siendo el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento

⁸ POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 41.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 41.

¹¹ Publicada en la Gaceta de Madrid en fecha de 19 de julio de 1911.

del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo¹² y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹³ quienes han diseñado su actual configuración jurídica¹⁴.

4.2. Régimen jurídico general

El régimen jurídico del contrato de formación en alternancia se contiene en el segundo apartado del artículo 11 del ET, en virtud del cual, el contrato de formación en alternancia, que tendrá por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo, se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Se podrá celebrar con personas que carezcan de la cualificación profesional reconocida por las titulaciones o certificados requeridos para concertar un contrato formativo para la obtención de práctica profesional regulada en el apartado tercero.

Sin perjuicio de lo anterior, se podrán realizar contratos vinculados a estudios de formación profesional o universitaria con personas que posean otra titulación siempre que no haya tenido otro contrato formativo previo en una formación del mismo nivel formativo y del mismo sector productivo.

- b) En el supuesto de que el contrato se suscriba en el marco de certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2, y programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación, que formen parte del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo, el contrato solo podrá ser concertado con personas de hasta treinta años.
- c) La actividad desempeñada por la persona trabajadora en la empresa deberá estar directamente relacionada con las actividades formativas que justifican la contratación laboral, coordinándose e integrándose en un programa de formación común, elaborado en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por las autoridades laborales o educativas de formación profesional o Universidades con empresas y entidades colaboradoras.
- d) La persona contratada contará con una persona tutora designada por el centro o entidad de formación y otra designada por la empresa. Esta última, que deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para tales tareas, tendrá como función dar seguimiento al plan formativo individual en la empresa, según lo previsto en el acuerdo de cooperación concertado

¹² Publicado en el BOE en fecha de 30 de agosto de 2011.

¹³ Publicada en el BOE en fecha de 7/7/2012.

¹⁴ POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 41.

con el centro o entidad formativa. Dicho centro o entidad deberá, a su vez, garantizar la coordinación con la persona tutora en la empresa.

- e) Los centros de formación profesional, las entidades formativas acreditadas o inscritas y los centros universitarios, en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación, elaborarán, con la participación de la empresa, los planes formativos individuales donde se especifique el contenido de la formación, el calendario y las actividades y los requisitos de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Son parte sustancial de este contrato tanto la formación teórica dispensada por el centro o entidad de formación o la propia empresa, cuando así se establezca, como la correspondiente formación práctica dispensada por la empresa y el centro. Reglamentariamente se desarrollarán el sistema de impartición y las características de la formación, así como los aspectos relacionados con la financiación de la actividad formativa.
- g) La duración del contrato será la prevista en el correspondiente plan o programa formativo, con un mínimo de tres meses y un máximo de dos años, y podrá desarrollarse al amparo de un solo contrato de forma no continuada, a lo largo de diversos periodos anuales coincidentes con los estudios, de estar previsto en el plan o programa formativo. En caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal establecida y no se hubiera obtenido el título, certificado, acreditación o diploma asociado al contrato formativo, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, hasta la obtención de dicho título, certificado, acreditación o diploma sin superar nunca la duración máxima de dos años.

No obstante lo anterior, se considera prorrogado tácitamente, salvo prueba en contrario, como contrato ordinario por tiempo indefinido, si cumplido el término máximo del contrato se continuase prestando servicio en la empresa¹⁵.

- h) Solo podrá celebrarse un contrato de formación en alternancia por cada ciclo formativo de formación profesional y titulación universitaria, certificado de profesionalidad o itinerario de especialidades formativas del Catálogo de Especialidades Formativas del Sistema Nacional de Empleo.

No obstante, podrán formalizarse contratos de formación en alternancia con varias empresas en base al mismo ciclo, certificado de profesionalidad o itinerario de especialidades del Catálogo citado, siempre que dichos contratos respondan a distintas actividades vinculadas al ciclo, al plan o al programa formativo y sin que la duración máxima de todos los contratos pueda exceder el límite previsto en el apartado anterior.

¹⁵ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, p. 245.

- i) El tiempo de trabajo efectivo, que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación, no podrá ser superior al 65 por ciento, durante el primer año, o al 85 por ciento, durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo de aplicación en la empresa, o, en su defecto, de la jornada máxima legal.
- j) No se podrán celebrar contratos formativos en alternancia cuando la actividad o puesto de trabajo correspondiente al contrato haya sido desempeñado con anterioridad por la persona trabajadora en la misma empresa bajo cualquier modalidad por tiempo superior a seis meses.
- k) Las personas contratadas con contrato de formación en alternancia no podrán realizar horas complementarias ni horas extraordinarias, salvo en el supuesto previsto en el artículo 35.3¹⁶. Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos ni trabajo a turnos.

Excepcionalmente, podrán realizarse actividades laborales en los citados periodos cuando las actividades formativas para la adquisición de los aprendizajes previstos en el plan formativo no puedan desarrollarse en otros periodos, debido a la naturaleza de la actividad.

- l) No podrá establecerse periodo de prueba en estos contratos.
- m) La retribución será la establecida para estos contratos en el convenio colectivo de aplicación. En defecto de previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al sesenta por ciento el primer año ni al setenta y cinco por ciento el segundo, respecto de la fijada en convenio para el grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, en proporción al tiempo de trabajo efectivo. En ningún caso la retribución podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo.

4.3. Submodalidades del contrato formativo en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena

Dentro de las posibles submodalidades o cláusulas específicas del contrato formativo en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena se encuentra¹⁷:

- El contrato de formación en alternancia ordinario.
- El contrato de formación en alternancia de trabajadores en situación de exclusión social, víctimas de violencia de género, doméstica, víctimas de

¹⁶ En virtud del cual, no se tendrá en cuenta, a efectos de la duración máxima de la jornada ordinaria laboral, ni para el cómputo del número máximo de las horas extraordinarias autorizadas, el exceso de las trabajadas para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes, sin perjuicio de su compensación como horas extraordinarias.

¹⁷ Colex: *Contratos formativos. Paso a paso. Guía paso a paso con toda la información del contrato formativo, contrato en prácticas y los becarios*, A Coruña, Colex, 2023, p. 49.

terrorismo, víctimas de trata de seres humanos o beneficiarios del sistema nacional de garantía juvenil.

- El contrato de formación en alternancia de trabajadores en situación de exclusión social en empresas de inserción.
- El contrato de formación en alternancia de personas con discapacidad en centros especiales de empleo.
- El contrato de formación en alternancia de fomento de empleo agrario.

4.4. Formalización del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena

Respecto a la formalización del contrato formativo en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena se siguen las siguientes reglas¹⁸:

1. La formalización del contrato y el anexo relativo al convenio de colaboración suscrito entre el centro o entidad formativa deberá constar por escrito en los modelos oficiales establecidos por el Servicio Público de Empleo Estatal.
2. El contenido del contrato y sus anexos se comunicará al Servicio Público de Empleo correspondiente en el plazo de los 10 días siguientes a su concertación o finalización, así como sus prórrogas.
3. Cuando se formalice el contrato con un trabajador con discapacidad el contrato se formalizará por escrito, en cuadruplicado ejemplar, en modelo oficial.
4. Al contrato se acompañará solicitud de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, así como el certificado de discapacidad.
5. La empresa pondrá en conocimiento de la representación legal de las personas trabajadoras los acuerdos de cooperación educativa o formativa que contemplen la contratación formativa, incluyendo la información relativa a los planes y programas individuales, así como a los requisitos y las condiciones en las que se desarrollará la actividad de tutorización.

4.5. El acuerdo para la actividad formativa

Se suscribe simultáneamente por la empresa con el centro de formación acreditado u órgano de la Administración educativa o laboral que vaya a impartir la formación del contrato, y con la persona trabajadora y deberá contener, al menos, lo siguiente¹⁹:

¹⁸ Sepe: Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, 2023. Web: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/guia-contratos/guia-contratos-introduccion/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>

¹⁹ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, p. 243.

- Identificación de los representantes de la empresa, centro de formación y persona trabajadora.
- Identificación de las personas que vayan a ejercer la tutoría de la empresa y del centro de formación.
- Título de formación profesional, o certificado de profesionalidad, certificación parcial acumulable o certificación académica objeto del contrato y detalle de la formación complementaria, en su caso.
- Modalidad de impartición de la formación: presencial, teleformación o mixta, en el ámbito de la formación profesional para el empleo, y en régimen presencial o a distancia, en el ámbito educativo, de acuerdo con la normativa reguladora de los certificados profesionalidad o de los títulos de formación profesional, indicándose en el acuerdo del contrato qué parte se desarrollará en la empresa y en el centro de formación, el profesorado, así como la forma y criterios de evaluación.
- Contenidos del programa de formación calendario, jornada, programación y horario de la actividad laboral y de la de formación, su distribución temporal o concentración con respecto a la actividad laboral.
- Duración de la formación, que será al menos la necesaria para la obtención del título de formación profesional, certificado de profesionalidad o de certificación académica o acreditación parcial acumulable.
- Criterios para la conciliación de las vacaciones en la empresa y periodo no lectivo en el centro de formación.

Si la formación se realiza en la propia empresa de acuerdo con el artículo 18.4 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual²⁰, el contenido será acorde con este supuesto y se firmará por la empresa y la persona trabajadora²¹.

4.6. Cotización de los contratos formativos en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena

De conformidad con el artículo 44 de la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024²², titulado “Determinación de las cuotas”:

²⁰ Publicado en el BOE en fecha de 9/11/2012.

²¹ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, p. 243.

²² Publicada en el BOE en fecha de 30 de enero de 2024.

Desde el 1 de enero de 2024, la cotización a la Seguridad Social y por las demás contingencias protegidas respecto a los trabajadores que hubieran celebrado contrato de formación en alternancia, se efectuará conforme a las siguientes reglas:

Primera. Cuando la base de cotización mensual por contingencias comunes, determinada conforme a las reglas establecidas en el régimen de la Seguridad Social que corresponda, no supere la base mínima mensual de cotización de dicho régimen:

- 1) La cotización a la Seguridad Social consistirá en una cuota única mensual de 61,24 euros por contingencias comunes, de los que 51,06 euros serán a cargo del empresario y 10,18 euros, a cargo del trabajador, y de 7,03 euros por contingencias profesionales, a cargo del empresario, de los que 3,64 corresponden a incapacidad temporal y 3,39 a invalidez, muerte y supervivencia.
- 2) La base de cotización por desempleo será la base mínima correspondiente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a la que será de aplicación el tipo y la distribución del mismo a que se refiere el artículo 31.2.a).1.^o²³.
- 3) La cotización al Fondo de Garantía Salarial consistirá en una cuota mensual de 3,88 euros, a cargo del empresario.
- 4) La cotización por formación profesional consistirá en una cuota mensual de 2,15 euros, de los que 1,90 euros serán a cargo del empresario y 0,25 euros, a cargo del trabajador.

Segunda. Cuando la base de cotización mensual por contingencias comunes, determinada conforme a las reglas establecidas en el régimen de la Seguridad Social que corresponda, supere la base mínima mensual de cotización de dicho régimen, a las cuotas únicas a que se refiere la regla primera se les sumarán las cuotas resultantes de aplicar, al importe en que la base de cotización exceda de la base mínima, los siguientes tipos de cotización:

- 1) Para la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, el 28,30 por ciento, del que el 23,60 por ciento será a cargo del empresario y el 4,70 por ciento, a cargo del trabajador, y para la cotización por contingencias profesionales, el tipo que corresponda de la tarifa de primas establecida

²³ Titulado “Bases y tipos de cotización por desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional de los trabajadores por cuenta ajena”, y en virtud del cual: 2. Los tipos de cotización por desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional serán, desde el 1 de enero de 2024, los siguientes: a) Desempleo: 1.º Contratación indefinida, incluidos los contratos indefinidos a tiempo parcial y fijos discontinuos, así como la contratación de duración determinada en las modalidades de contratos de formación en alternancia, para la formación y el aprendizaje, formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios, de relevo, interinidad, y contratos, cualquiera que sea la modalidad utilizada, realizados con trabajadores que tengan reconocido un grado de discapacidad no inferior al 33 por ciento: 7,05 por ciento, del que el 5,5 por ciento será a cargo de la empresa y el 1,55 por ciento, a cargo del trabajador.

en la disposición adicional cuarta de Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007²⁴, a cargo del empresario.

- 2) Para la cotización por desempleo, al Fondo de Garantía Salarial y por formación profesional, los tipos y la distribución de los mismos a que se refieren los párrafos a).1.º, b) y c) del apartado 2 del artículo 31.

Tercera. Para el mecanismo de equidad intergeneracional, se aplicará el tipo del 0,70 por ciento sobre la base de cotización por contingencias comunes, del que el 0,58 corresponderá al empresario y 0,12, al trabajador, sobre la base de cotización mínima del Régimen General de la Seguridad Social.

Cuarta. Durante la percepción de la prestación por desempleo, la cotización a la Seguridad Social se efectuará conforme a lo previsto en el artículo 8.6²⁵.

Quinta. Las retribuciones que perciban los trabajadores en concepto de horas extraordinarias estarán sujetas a la cotización adicional regulada en el artículo 5²⁶.

4.7. Bonificaciones por la celebración del contrato de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena

Conforme lo establecido en la página web del SEPE²⁷ y en el artículo 23 del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas²⁸, rubricado “Bonificaciones por la realización del contrato de formación en alternancia”:

1. El contrato de formación en alternancia dará derecho, durante su vigencia, incluidas sus prórrogas, a una bonificación de 91 euros/mes.

²⁴ Publicada en el BOE en fecha de 29 de diciembre de 2006.

²⁵ Rubricado “Base de cotización en la situación de desempleo protegido y durante la percepción de la prestación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo” y en virtud del cual: Durante la percepción de la prestación por desempleo que proviene del contrato para la formación y el aprendizaje y del contrato de formación en alternancia, se aplicarán las normas establecidas en los apartados anteriores, salvo en los supuestos recogidos en el apartado 2, en los que la cotización a la Seguridad Social se efectuará aplicando las cuotas únicas a que se refiere el artículo 44, de conformidad con lo previsto en el artículo 273 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²⁶ Relativo a la cotización adicional por horas extraordinarias, el cual establece que: La remuneración que obtengan los trabajadores por el concepto de horas extraordinarias queda sujeta a una cotización adicional, que no será computable a efectos de determinar la base reguladora de las prestaciones. La cotización adicional por las horas extraordinarias motivadas por fuerza mayor se efectuará aplicando el tipo del 14,00 por ciento, del que el 12,00 por ciento será a cargo de la empresa y el 2,00 por ciento, a cargo del trabajador. La cotización adicional por las horas extraordinarias que no tengan la consideración referida en el párrafo anterior se efectuará aplicando el tipo del 28,30 por ciento, del que el 23,60 por ciento será a cargo de la empresa y el 4,70 por ciento, a cargo del trabajador.

²⁷ Sepe: Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, 2023. Web: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/guia-contratos/guia-contratos-introduccion/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>

²⁸ Publicado en BOE en fecha de 11/1/2023.

2. Asimismo, el citado contrato dará derecho a una bonificación de 28 euros/mes en las cuotas de la persona trabajadora a la Seguridad Social y por los conceptos de recaudación conjunta.
3. Las anteriores bonificaciones no serán de aplicación en los contratos de formación en alternancia cuando se suscriban en el marco de programas públicos mixtos de empleo-formación.
4. Por su parte, la transformación en indefinidos de contratos formativos a la finalización de su duración inicial o prorrogada, cualquiera que sea la fecha de su celebración, dará derecho a una bonificación en la cotización de 128 euros/mes durante tres años.
5. En el caso de mujeres, dicha bonificación será de 147 euros/mes.
6. En el supuesto de personas trabajadoras con contrato formativo y puestas a disposición de empresas usuarias, estas tendrán derecho, a idénticas bonificaciones cuando, sin solución de continuidad, concierten con dichas personas trabajadoras un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

4.8. Cláusulas específicas del contrato temporal para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado por ETT²⁹

1. Las ETT podrán celebrar contratos para la formación en alternancia con las personas trabajadoras contratadas para ser puestas a disposición de las empresas usuarias de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del citado contrato.
2. Dichas empresas deberán cumplir las obligaciones en materia formativa establecida en el artículo 11.2 del ET y sus normas de desarrollo y serán las responsables de los aspectos formativos del contrato.
3. La empresa usuaria o cesionaria deberá tutelar el desarrollo de la actividad laboral, designando la persona responsable de la misma en el contrato de puesta a disposición entre la ETT y la empresa usuaria o cesionaria.
4. En el supuesto de personas trabajadoras contratadas para la formación en alternancia y puestos a disposición de empresas usuarias o cesionarias, éstas tendrán derecho, en los términos establecidos en el artículo 10, a una bonificación de 128 euros/mes durante tres años.
5. En el caso de mujeres dicha bonificación será de 147 euros/mes, cuando sin solución de continuidad concierten con dichas personas trabajadoras un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

²⁹ Sepe: Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, 2023. Web: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/guia-contratos/guia-contratos-introduccion/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>

4.9. Incentivos a la contratación indefinida para trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena³⁰

En primer lugar, los trabajadores deben ser contratados sin solución de continuidad por una empresa usuaria o cesionaria a la que hubieran sido cedidos por una ETT con la que hubieran tenido previamente el contrato para la formación en alternancia.

En segundo lugar, las características del contrato son las siguientes:

- Debe ser por tiempo indefinido.
- Debe ser a jornada a tiempo completo y a tiempo parcial.

En tercer lugar, los incentivos son los siguientes:

- En el supuesto de contrato procedente de un contrato para la formación en alternancia se tendrá derecho a una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1500 euros/año durante tres años.
- En el caso de mujeres dicha reducción será de 1800 euros/año.

Por último, se debe tener en cuenta el Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas que, según dispone en su disposición final decimotercera entrará en vigor, en materia de incentivos a la contratación, el 1 de septiembre de 2023, por razones de sistematicidad y coherencia y para realizar las adaptaciones que resulten necesarias para posibilitar, junto con el conocimiento material de la norma, la adopción de las medidas para su aplicación.

4.10. Incentivos cuando la contratación de formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena se celebre con un trabajador desempleado, inscrito como demandante de empleo

Cuando la contratación de formación en alternancia se celebre con un trabajador desempleado, inscrito como demandante de empleo, las empresas tendrán derecho a lo siguiente³¹:

- Durante toda la vigencia del contrato, incluida la prórroga, a una reducción del 100 % de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, correspondientes a dichos contratos, si el contrato se realiza por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del

³⁰ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, pp. 213 y 214.

³¹ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, pp. 213 y 214.

75 %, en el supuesto de que la empresa tenga una plantilla igual o superior a esa cifra.

- En los contratos para la formación en alternancia celebrados o prorrogados según lo dispuesto en el párrafo anterior, se reducirá el 100 % de las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato, incluidas sus prórrogas.

4.11. Cláusulas específicas del contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado con personas con discapacidad

Los contratos formativos en alternancia celebrados con personas con discapacidad igual o superior al 33 % y otras situaciones asimiladas, tendrán las siguientes particularidades³²:

1. Si existe discapacidad intelectual, podrá realizarse hasta un 25 % del tiempo de trabajo a rehabilitación, habilitación o para ajuste personal o social.
2. La oferta formativa podrá flexibilizarse así como facilitación de la accesibilidad a los centros de formación, si fuera necesario, de acuerdo con la normativa específica.
3. Las empresas tendrán derecho a una bonificación, durante la duración del contrato, a tiempo completo o parcial, del 50 % de la cuota empresarial de la Seguridad Social previstas para los contratos para la formación en alternancia.
4. Las conversiones en contratos indefinidos a tiempo completo, o a tiempo parcial, podrán acogerse a las bonificaciones reguladas en el artículo 2.2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo³³, relativo al ámbito de aplicación e incentivos a la contratación, en virtud del cual, Los empleadores que contraten a personas con discapacidad tendrán derecho a las siguientes bonificaciones:
 - 1) En el supuesto de contratación indefinida, tendrán derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, de su equivalente diario por trabajador contratado, de 375 euros/mes (4500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.

La misma bonificación se disfrutará en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo celebrados con personas con discapacidad, o de transformación en

³² Sepe: Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, 2023. Web: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/guia-contratos/guia-contratos-introduccion/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>

³³ Publicada en BOE en fecha de 30/12/2006.

indefinidos de contratos formativos suscritos con trabajadores con discapacidad.

- 2) En el supuesto del número anterior, la bonificación será de 425 euros/mes (5100 euros/año) si el trabajador con discapacidad está incluido en alguno de los grupos siguientes:
 - i. Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 por 100.
 - ii. Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por 100.
- 3) Si el trabajador con discapacidad tiene en el momento de la contratación 45 o más años o si se trata de una mujer, la bonificación que corresponda de acuerdo con los números anteriores, se incrementará, respectivamente, en 100 euros/mes (1200 euros/año) o en 70,83 euros/mes (850 euros/año), sin que los incrementos establecidos en este número sean compatibles entre sí.
- 4) En el caso de que las personas con discapacidad sean contratadas mediante el contrato temporal de fomento del empleo, la bonificación ascenderá a 291,66 euros/mes (3500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.

La bonificación será de 341,66 euros/mes (4100 euros/año) si el trabajador con discapacidad está incluido en alguno de los grupos siguientes:

- i. Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 por 100.
- ii. Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por 100.

Si el trabajador tiene en el momento de la contratación 45 o más años, o si se trata de una mujer, la bonificación que corresponda de acuerdo con los párrafos anteriores, se incrementará, en ambos supuestos, en 50 euros/mes (600 euros/año), siendo tales incrementos compatibles entre sí.

- 5) Para tener derecho a los beneficios establecidos en este apartado los trabajadores con discapacidad deberán tener un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, o la específicamente establecida en cada caso. Se considerarán también incluidos los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, así como los pensionistas

de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

4.12. Cláusulas específicas del contrato temporal para la formación en alternancia celebrado con personas con capacidad intelectual límite³⁴

Son personas con capacidad intelectual límite aquellas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes de empleo no ocupados que acrediten oficialmente, según los baremos vigentes de valoración de la situación de discapacidad, al menos un 20 % de discapacidad intelectual y no alcancen el 33 %.

Las cláusulas específicas del contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena celebrado con dicho colectivo tendrán las siguientes particularidades:

1. La duración máxima del contrato podrá ampliarse, previo informe favorable del Servicio Público de Empleo competente, que a estos efectos podrá recabar informe de los equipos técnicos de valoración y orientación de la discapacidad competentes, cuando, debido al tipo y grado de discapacidad y demás circunstancias individuales y profesionales del trabajador, así como las características del proceso formativo a realizar, el trabajador no hubiese alcanzado el nivel mínimo de conocimientos requeridos para desempeñar el puesto de trabajo, sin que, en ningún caso, pueda exceder de cuatro años.
2. Las personas con capacidad intelectual límite podrán realizar en el puesto de trabajo o en procesos formativos presenciales la formación de módulos formativos que no sean a distancia.
3. Cuando la contratación se celebre con un trabajador desempleado, inscrito como demandante de empleo, el contrato de formación en alternancia dará derecho, durante su vigencia, incluidas sus prórrogas, a una bonificación de 91 euros/mes.

Asimismo, el citado contrato dará derecho a una bonificación de 28 euros/mes en las cuotas de la persona trabajadora a la Seguridad Social y por los conceptos de recaudación conjunta.

4. La transformación en indefinidos de contratos formativos a la finalización de su duración inicial o prorrogada, cualquiera que sea la fecha de su celebración, dará derecho a una bonificación en la cotización, de 128 euros/mes durante tres años.
5. En el caso de mujeres, dicha bonificación será de 147 euros/mes.

³⁴ Sepe: Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, 2023. Web: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/guia-contratos/guia-contratos-introduccion/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>

5. Conclusiones

1. La formación profesional dual combina los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación y se entiende como el conjunto de las acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo³⁵.

Así pues, la actividad formativa inherente a los contratos para la formación en alternancia y los proyectos desarrollados en el ámbito del sistema educativo tiene la consideración de formación profesional dual³⁶.

2. En el artículo 11 del ET se contiene el régimen jurídico de los contratos formativos, disponiendo su apartado primero en términos generales que el contrato formativo tendrá por objeto la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena en los términos establecidos en el apartado segundo, o el desempeño de una actividad laboral destinada a adquirir una práctica profesional adecuada a los correspondientes niveles de estudios, en los términos establecidos en el apartado tercero.
3. El origen de esta modalidad de contrato se encuentra en los gremios de la Edad Media, pues su estructura tripartita, conformada por maestros, oficiales y aprendices fue el sustrato personal sobre el que se articularon contratos de trabajo entre, de un lado, el maestro y, de otro lado, los aprendices y oficiales³⁷.
4. El régimen jurídico actual del contrato de formación en alternancia se contiene en el segundo apartado del artículo 11 del ET, en virtud del cual, el contrato de formación en alternancia, que tendrá por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo, se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:
 - a) Se podrá celebrar con personas que carezcan de la cualificación profesional reconocida por las titulaciones o certificados requeridos para concertar un contrato formativo para la obtención de práctica profesional regulada en el apartado tercero.

³⁵ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, pp. 174 y 175.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 41.

- b) En el supuesto de que el contrato se suscriba en el marco de certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2, y programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación, que formen parte del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo, el contrato solo podrá ser concertado con personas de hasta treinta años.
- c) La actividad desempeñada por la persona trabajadora en la empresa deberá estar directamente relacionada con las actividades formativas que justifican la contratación laboral, coordinándose e integrándose en un programa de formación común, elaborado en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por las autoridades laborales o educativas de formación profesional o Universidades con empresas y entidades colaboradoras.
- d) La persona contratada contará con una persona tutora designada por el centro o entidad de formación y otra designada por la empresa. Esta última, que deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para tales tareas, tendrá como función dar seguimiento al plan formativo individual en la empresa, según lo previsto en el acuerdo de cooperación concertado con el centro o entidad formativa. Dicho centro o entidad deberá, a su vez, garantizar la coordinación con la persona tutora en la empresa.
- e) Los centros de formación profesional, las entidades formativas acreditadas o inscritas y los centros universitarios, en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación, elaborarán, con la participación de la empresa, los planes formativos individuales donde se especifique el contenido de la formación, el calendario y las actividades y los requisitos de tutoría para el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Son parte sustancial de este contrato tanto la formación teórica dispensada por el centro o entidad de formación o la propia empresa, cuando así se establezca, como la correspondiente formación práctica dispensada por la empresa y el centro. Reglamentariamente se desarrollarán el sistema de impartición y las características de la formación, así como los aspectos relacionados con la financiación de la actividad formativa.
- g) La duración del contrato será la prevista en el correspondiente plan o programa formativo, con un mínimo de tres meses y un máximo de dos años, y podrá desarrollarse al amparo de un solo contrato de forma no continuada, a lo largo de diversos periodos anuales coincidentes con los estudios, de estar previsto en el plan o programa formativo. En caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal establecida y no se hubiera obtenido el título,

certificado, acreditación o diploma asociado al contrato formativo, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, hasta la obtención de dicho título, certificado, acreditación o diploma sin superar nunca la duración máxima de dos años.

- h) Solo podrá celebrarse un contrato de formación en alternancia por cada ciclo formativo de formación profesional y titulación universitaria, certificado de profesionalidad o itinerario de especialidades formativas del Catálogo de Especialidades Formativas del Sistema Nacional de Empleo.
 - i) El tiempo de trabajo efectivo, que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación, no podrá ser superior al 65 por ciento, durante el primer año, o al 85 por ciento, durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo de aplicación en la empresa, o, en su defecto, de la jornada máxima legal.
 - j) No se podrán celebrar contratos formativos en alternancia cuando la actividad o puesto de trabajo correspondiente al contrato haya sido desempeñado con anterioridad por la persona trabajadora en la misma empresa bajo cualquier modalidad por tiempo superior a seis meses.
 - k) Las personas contratadas con contrato de formación en alternancia no podrán realizar horas complementarias ni horas extraordinarias, salvo en el supuesto previsto en el artículo 35.3. Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos ni trabajo a turnos.
 - l) No podrá establecerse periodo de prueba en estos contratos.
 - m) La retribución será la establecida para estos contratos en el convenio colectivo de aplicación. En defecto de previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al sesenta por ciento el primer año ni al setenta y cinco por ciento el segundo, respecto de la fijada en convenio para el grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, en proporción al tiempo de trabajo efectivo. En ningún caso la retribución podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo.
5. Por tanto, la formación en alternancia es aquella que tiene por objeto contribuir al impulso de una formación que responda a las necesidades del mercado laboral a través de un proceso mixto, de empleo y formación, que permita al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo³⁸.

³⁸ Subsecretaría de trabajo y economía social y subsecretaría de inclusión, seguridad social y migraciones: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023, p. 172.

Pues es evidente que aquellas personas que aún no poseen la titulación correspondiente, su actividad laboral únicamente puede ir orientada a perfeccionar la formación teórica y práctica que estén recibiendo al mismo tiempo en un centro educativo³⁹.

6. En definitiva, a pesar de la nueva denominación y enfoque legislativo (en comparación con el anterior contrato para la formación y el aprendizaje), la principal singularidad de este contrato formativo sigue siendo la obligación de que se combinen alternativamente actividad laboral retribuida y actividad formativa⁴⁰.

6. Bibliografía

6.1. Legislación

- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.
- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.
- Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.
- Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

³⁹ GODINO REYES, M. (Coord.), FABREGAT MONFORT, G. (Coord.), HERRERA DUQUE, M^a. J. y GARCÍA FERNÁNDEZ, R.: *Claves Prácticas Laborales*, Madrid, Francis Lefebvre, 2023, p. 33.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 33.

- Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024.

6.2. Doctrina

COLEX: *Contratos formativos. Paso a paso. Guía paso a paso con toda la información del contrato formativo, contrato en prácticas y los becarios*, A Coruña, Colex, 2023.

GODINO REYES, M. (Coord.), FABREGAT MONFORT, G. (Coord.), HERRERA DUQUE, M^a. J. y GARCÍA FERNÁNDEZ, R.: *Claves Prácticas Laborales*, Madrid, Francis Lefebvre, 2023.

POQUET CATALÁ, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022.

SEPE: Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, 2023. Web: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/guia-contratos/guia-contratos-introduccion/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>

SUBSECRETARÍA DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL Y SUBSECRETARÍA DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: *Guía Laboral 2023*, Madrid, BOE, 2023.

CAPÍTULO 18. TRABAJO INFANTIL Y LOS MENORES DE EDAD EN ESPAÑA, CON PARTICULAR REFERENCIA A ANDALUCÍA

MARÍA DEL CARMEN BURGOS GOYE
Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0003-3862-8074>

Hay dos especies de esclavitud, la real y la personal. La real es la que adhiere el esclavo al fundo de tierra (...)

La servidumbre personal hace relación al servicio doméstico, y se refiere más directamente a la persona del señor.

El mayor abuso de la esclavitud consiste en hacerla mixta de real y de personal (...).

Los pueblos simples no conocen otra esclavitud que la real porque los hijos y las mujeres desempeñan los trabajos domésticos.

Los pueblos voluptuosos han adoptado la personal, porque el lujo exige de ellos el servicio de los esclavos domésticos.

Charles Louis, de Secondat, barón de Montesquieu¹

Sumario: 1. Planteamiento general; 2. Marco normativo internacional; 3. Tratamiento sectorial europeo; 4. Tratamiento nacional; 4.1. Marco jurídico; 4.2. Marco político; 5. La situación de los menores y adolescentes en Andalucía; 5.1. El hándicap de la población gitana menor de edad; 6. A modo de conclusión; 7. Bibliografía.

1. Planteamiento general

Existe en cualquier lugar del universo en la que nos contextualicemos una pobreza multidimensional y para abordarla hay que partir de la premisa de que, nos encontramos ante un problema estructural que lleva enquistado en la sociedad de sus orígenes, si bien, en pleno siglo XXI, en algunas partes del mundo la pobreza se considera un problema olvidado y que solo se encuentra en países pocos desarrollados.

¹ MONTESQUIEU: *El espíritu de las leyes*. Capítulo X *Diversas clases de esclavitud*, Ginebra, Suiza, 1748, p.258. Disponible en: <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>

Sin embargo, en este examen verificaremos que esto no es cierto y que en muchos países desarrollados sigue existiendo no solo pobreza, sino también, una de sus modalidades más aberrantes “la pobreza absoluta”². La respuesta al dilema planteado es que la pobreza persiste y se incrementa en vez de disminuir, aun cuando su eliminación es uno de los objetivos que viene abordando la comunidad internacional desde la II guerra mundial.

Por lo tanto, podemos considerar como un axioma irrefutable que, no existe ningún *locus amoenus*, donde no exista pobreza. Lo expuesto nos lleva a plantearnos que es la pobreza, *per se*. Para ello, tomaremos como punto de arranque, la definición que ofrecía el Banco Mundial en los años noventa, sobre esta situación: “La imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación”. Es decir, nos encontramos ante un concepto complejo y polivalente en el que confluyen una sinergia de factores siendo el cardinal, la carencia de ingresos, al que se le adicionan otro elenco de insuficiencias: educación, salud, capital y otros recursos productivos, además de oportunidades y empleo, entre otros.

En este sentido, hay que traer a colación el Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en que se considera que, en 2023 la población mundial ascendía a más de 7800 millones de personas, de las cuales 1100 millones eran pobres³.

Así pues, a la vista de estos datos, parece ser que no existe una lucha real contra la pobreza, situación totalmente errónea, puesto que, en la “Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el programa de acción de 1995”, ya se fijaba entre sus objetivos: “Erradicar la pobreza en el mundo mediante decisivas acciones nacionales y la cooperación internacional, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad; orientar las políticas a fin de abordar las causas fundamentales de la pobreza, asignando prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños y de otros grupos vulnerables y desfavorecidos”.

A renglón seguido, para el periodo 2000-2015, la comunidad internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, acordó ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza

² Término acuñado por Bob Mc Namara quien, en su famoso discurso pronunciado en Nairobi en 1973, propuso el término “pobreza absoluta”: (. . .) para calificar una situación de privación que se sitúa por debajo de cualquier definición de decencia humana. Para todos los que formamos parte de la comunidad del desarrollo.

³ PNUD y OPHI. : *Índice de pobreza multidimensional global 2023: desagregar la pobreza global: datos para acciones de alto impacto*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), Universidad de Oxford. de 11 de julio de 2023. Disponible en: <https://ophi.org.uk/Publications/GMPI14-2023>.

⁴ Resolución aprobada por la Asamblea General, en el quincuagésimo quinto período de sesiones, 13 de septiembre de 2000, núm.55/2.

Disponible en:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/559/54/pdf/n0055954.pdf?token=Gr4OvGJwHri54SBb4B&fe=true>

primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

De lo que se desprende que, el primero de los objetivos mundiales *ad hoc*, es la lucha mundial contra la extrema pobreza: Objetivo número 1. Meta 1.A.” Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a US\$1/ día. Es decir, fija un sustrato mínimo para que una persona pueda vivir. Mientras que, la Meta 1.B, persigue “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”, de este modo, se pretende evidenciar la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas y reconoce la importancia que tiene el empleo como mecanismo potenciador del progreso en los restantes declaraciones de ODM. Esta meta reconoce además la relevancia de las mujeres y los jóvenes en la contribución económico y productivo, y su situación de desventaja en el mundo del trabajo. Y la Meta 1.C. “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen de hambre”, en el que se alude a la inseguridad alimentaria y nutricional, para el conjunto de la población, y en particular, en la población infantil, menor de cinco años de edad. Y que debe ser puesto en correlación con el Objetivo 8 “fomentar una alianza para el desarrollo”, en el que hace referencia a las políticas que conducirían a aliviar la incidencia de la pobreza extrema a través de una mayor participación de la región en la Asistencia Oficial para el Desarrollo y un acceso mayor y más equitativo a los mercados internacionales.

Por parte del gobierno de España, la incorporación de esta Declaración se materializó en su Plan Director de Cooperación Española 2005-2008, en el que se establece que:(...) la Declaración del Milenio se convierte en el principal, aunque no el único, referente de nuestra política de desarrollo internacional⁵. Este compromiso político supone la oportunidad de dirigir los recursos de la cooperación española hacia los sectores de los ODM, fundamentalmente hacia aquéllos considerados como prioritarios y que están relacionados con la salud y la erradicación de la pobreza.

En esta misma línea, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, vuelve a recoger el objetivo relacionado con la reducción de la pobreza si bien, se ha actualizado, figurando como el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 1): “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, de este modo, se establece un compromiso político para terminar con la pobreza en todas sus formas y dimensiones para 2030. Para conseguir este propósito, se requiere centrarse en los colectivos más vulnerables, aumentar el acceso a los recursos y servicios básicos, y apoyar a las comunidades afectadas por conflictos y desastres relacionados con ayudas. Sin embargo, según este documento político, si persisten los patrones actuales, se estima

⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores. Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Disponible en: http://wzar.unizar.es/SERVICIOS/inter/07_%20solidario/02plan_director.pdf

que el 7 % de la población mundial (aproximadamente 575 millones de personas) aún podría encontrarse atrapada en la pobreza extrema para 2030, con una concentración significativa en el África subsahariana (...) el aumento persistente de los precios de los alimentos en un mayor número de países en comparación con el período de 2015 a 2019. Este doble problema de la pobreza y la seguridad alimentaria plantea una grave preocupación mundial⁶.

A la vista de estos datos, todos sabemos que, cualquier meta u objetivo social conllevan un coste, y por tanto, también estas metas referenciadas conllevan un coste económico, que según la OIT en su Informe “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016 Transformar el empleo para erradicar la pobreza”, estima que, se necesitarían alrededor de 120.000 millones de dólares/ año para erradicar la pobreza extrema en todo el mundo, y cerca de 600.000 millones de dólares/ año de aquí a 2030 para erradicar la pobreza extrema y moderada⁷.

En cualquiera de los casos, existe un baile de cifras, y su determinación esta supedita al parámetro que se tome de referencia para su medición, sirva de paradigma como la Unión Europea define como pobre a quien gana menos del 50 % del ingreso medio de la Unión. Si bien, con arreglo a esta definición es poco menos que imposible ganarle la guerra a la pobreza en el territorio europeo. Frente a este posicionamiento, hay quienes consideran que, la pobreza debe definirse en relación con otros miembros de la sociedad y no con un nivel absoluto o un punto de referencia en el pasado. En cambio, la teoría neoliberal argumentan que la pobreza debe definirse en relación con las condiciones materiales vigentes en el pasado: “Los beneficios materiales que en el pasado solo disfrutaban los muy ricos, los disfruta en la sociedad capitalista actual casi todo el mundo.”⁸

En base a lo expuesto, se observa como depende del escenario político-social y económico, en que nos situemos para utilizar un valor de referencia para su medición u otro.

A esto hay que añadir que, la pobreza es multifacética y por tanto, presenta diferentes tipologías, causas y manifestaciones. Con respecto a la primera cuestión relativa a los diferentes tipos de pobreza, generalmente se utilizan una clasificación cuatripartita: crítica, extrema, relativa y absoluta. La primera, la crítica, la componen los ciudadanos que se ven imposibilitados para cumplir con la cesta básica de consumo, compuesta no sólo por alimentos sino también por los servicios básicos fundamentales, sin que pueda acceder a otro tipo de recursos. Generalmente los individuos en esta

⁶ Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

⁷ OIT. Informe “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016 Transformar el empleo para erradicar la pobreza”, 2016, Ginebra, p.73.
Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_507516.pdf

⁸ LOUNGANI, P.: “Vuelta a lo esencial. La guerra contra la pobreza”, *Finanzas & Desarrollo*, volumen 40, núm 4, 2003, p.39.
Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/12/pdf/basics.pdf>

situación invierten absolutamente todo su capital en su autoalimentación. La segunda, la extrema, se encuentra en un sustrato inferior respecto a la crítica, los sujetos integrantes de esta categoría, no sólo no pueden acceder a la cesta básica de alimentos, sino que además tampoco pueden alimentarse todos los días (*v. gr.* los indigentes). En tercer lugar, se encuentra, la relativa, concepto que depende de la interacción social y la relación contextual económico- geográfico (suele darse más en los países desarrollados) en sociedades desarrolladas, en este caso, se trata de un concepto conectado a la desigualdad (como ocurre en España). Y en cuarto lugar, la absoluta, se trata de una medición general de la población, aplicando criterios uniformes, para ello, el indicador que se utiliza como parámetro es la cesta mínima de consumo, acceso al agua potable, a la vivienda o a la salud.

De otra parte, en relación a sus causas, estas también son múltiples y diferentes, todo va a depender de la sociedad y momento coyuntural en que nos situemos. Así pues, desde una visión global mundial, las causas genéricas de este problema son: las desigualdades en el reparto de recursos, conflictos armados, crecimiento de la población, cambio climático, enfermedades y epidemias, corrupción, modelo comercial multinacional y discriminación por género, etc.

En cambio, si nos contextualizamos en nuestro país, estas son fundamentalmente las siguientes: desempleo y subempleo, subida de alimentos, coste de la vivienda, la brecha de género y el apoyo insuficiente a las familias con menores. Así pues, solo siete comunidades autónomas mejoraron su tasa de pobreza con respecto al año 2008 son: Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid y la Región de Murcia.

Y por Comunidades autónomas, las rentas medias más bajas -en torno al 20 % inferiores a la media nacional- se registran en la Región de Murcia (11.314 €), Extremadura (11.363,11 €) y Andalucía (11.719 €).

En este sentido se constata el aumento de la brecha territorial. Así, la cifra más elevada, corresponde a Andalucía con el 30,5 %, de pobreza cifra que triplica a la más baja en pobreza, el País Vasco que es del 10,2 %. Además de esta última, las tasas de riesgo de pobreza más reducidas corresponden a la Comunidad de Madrid (12,9 %) y a Navarra (13,8 %). Las más altas además de Andalucía, se registran en Extremadura (27,6 %) y Canarias (26,1 %). Es decir, algo menos de la mitad de la población española (48,5 %) declara tener alguna clase de dificultad para llegar a fin de mes. Las cifras son notablemente más altas en aquellas regiones que mantienen altas tasas de pobreza y vulnerabilidad, por regiones la que más pobre es según el “Informe el Estado de la Pobreza⁹ 2024. Primer avance de resultados febrero 2024”, es Canarias (64,8 %); al que le sigue muy de cerca Andalucía (56,9 %) y Extremadura (55,1 %).

⁹ Informe el Estado de la Pobreza 2024. Primer avance de resultados febrero 2024, EAPN-ES, Madrid, pp. 23-24. Disponible en: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/14_informe_AROPE_2024_avance_resultados.pdf

Asimismo la a carencia material y social severa (PMSS), la encabeza para este periodo Andalucía, con el 12,6 %, y le sigue Canarias, con el 11 %. Además, se registran fuertes incrementos en La Rioja, Región de Murcia y País Vasco.

De modo que, según la precitada fuente el lamentable pódium de pobreza por Comunidades autónomas lo encabeza la Comunidad de Andalucía, que no pueden consumir productos básicos todos los días, en concreto el 10,1 % en 2023 y tampoco pueden permitirse el 24,2 % adecuar la temperatura de su vivienda, se retrasan en el pago de alquileres de vivienda, gas y electricidad y el 13,6 % no pueden permitirse un ordenador el 9,5 % (pp. 32-39).

En este escenario es indisociable la pobreza del trabajo infantil, a lo que hay que añadir la globalización, así como la desigualdad, la demanda de mano de obra barata y el factor cultural. En este sentido, hay que partir de la premisa que desde el comienzo de la sociedad, ha existido el trabajo, en primer lugar para la subsistencia y posteriormente, ha ido evolucionando como una pieza necesaria del sistema productivo, de ahí que, su ejecución no solo recaía exclusivamente en el cabeza de familia sino también se extendía horizontalmente a sus miembros como colaboradores necesarios que también debían ayudar a cubrir sus necesidades básicas.

Esta participación social en la actividad laboral del resto de miembros del núcleo familiar (mujeres y menores) ha ido evolucionando de forma progresiva y su visibilización en Europa, se produjo a raíz de la revolución industrial. Sin embargo, aunque el trabajo de menores como problema social haya surgido como consecuencia de la revolución industrial, los niños siempre han trabajado, en las tareas de casa, en los trabajos agrícolas, desde muy jóvenes han sido empleados en tareas que generalmente habían sido aceptadas por el contexto sociocultural y económico de referencia.

En este sentido, el problema que plantea el trabajo infantil es complejo debido a su heterogeneidad, invisibilidad, carencia de estadísticas fiables y de legislación uniforme y coherente y perceptiva que prohíba esta práctica sin un control, que solo quede limitada su ejecución a los supuestos tasados por el legislador (actividad reglada), en la que, se debe garantizar el derecho humano a la vida y a la integridad física, psíquica y social de menor en todas en sus vertientes y que además justifica su intervención en el ámbito laboral debido a una sinergia de razones entre las que se encuentran : biológicas, de seguridad, culturales, morales, demográficas y de rentabilidad¹⁰.

En base a lo expuesto abordaremos en este análisis, el concepto de trabajo infantil, desde un enfoque multinivel: internacional, europeo, nacional y en particular nos circunscribiremos a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sus desafíos y logros y algunas propuestas para mejorar que en esta actividad se preste y solo se permita su ejecución como actividad laboral regular y tasada y se prohíba toda práctica que vulnere los derechos fundamentales de los menores de edad.

¹⁰ VV. AA.: *Relaciones Laborales Especiales y Contratos con particularidades*, SEMPERE NAVARRO, A. V. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, pp. 881-882.

2. Marco normativo internacional

El fenómeno inmemorial del trabajo forzoso ha estado presente desde sus orígenes en el Estado liberal en diferentes instrumentos internacionales¹¹, constituyendo uno de los ejemplos paradigmáticos de norma de *ius cogens* internacional y la práctica de la esclavitud tipificada como crimen de lesa humanidad¹².

De forma paralela, desde sus umbrales la OIT, ha mostrado una preocupación preeminente por la eliminación del trabajo infantil, considerando este periodo como tiempo que debe dedicarse al pleno desarrollo físico y mental de los niños y no a trabajar. Por este motivo, resulta necesario especificar una edad mínima de admisión al empleo o al trabajo ya que esto permite establecer un umbral mínimo para la protección de los niños.

Con respecto a la edad, la primigenia instrumentalización normativa se llevó a cabo por la Declaración de Derechos del Niño de 20 de diciembre de 1959, en el que se establece en su Principio 9, inciso segundo que: No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicara ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral”. Y que debe ser puesto en correlación y que es cumplimentado en su contenido con los párrafos 1 y 2 del artículo 32, a) del citado instrumento, que prevén que el derecho del menor a protección menor debe estar protegido: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño ante cualquier tipo de explotación laboral que ponga en riesgo su desarrollo de cualquier tipo. Y a renglón seguido en el párrafo 2,a), entre las medidas que deben adoptar para su protección figura en primer término el compromiso de fijar la edad mínima para trabajar¹³.

Salvaguarda del menor y protección frente al empleo, que vuelve a ser recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su art. 10.3 en términos similares. Y en la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, que en su art. 7.1, fija en 15 años la edad mínima de admisión al trabajo, sin perjuicio de excepciones para los niños empleados en determinados trabajos ligeros que no pongan en peligro su salud, moralidad o educación. Y a renglón seguido, en el numeral 2 del citado precepto, fija una edad mínima más elevada para la admisión al trabajo en ciertas ocupaciones consideradas peligrosas e insalubres.

¹¹ Art. 4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 8 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 7 y 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 10.3 en el que se prohíbe expresamente la explotación socio-económica de los menores de edad, entre otros.

¹² CANO LINARES, M^a. A.: “De la prohibición de la esclavitud a la lucha contra la trata de seres humanos: desarrollos recientes en el ámbito universal”, *Revista de la Inquisición (Intolerancia y Derechos Humanos)* volumen 18, 2014, p. 195.

¹³ *Dar un rostro humano a la globalización (Estudio General sobre los convenios fundamentales)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.a Reunión, 2012, Informe III (Parte 1B), párr. 327. Disponible en: https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf

A continuación, para paliar la regulación fragmentaria que existía en la OIT sobre el trabajo de los menores, se elaboró un nuevo “instrumento general que reemplace gradualmente a los más limitado el Convenio”, que fueron el núm. 138 de la OIT de 26 de junio 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo¹⁴ y el Convenios núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999, que tienen el status de Convenios fundamentales¹⁵, y en base a ello, todos los Estados tienen la obligación de respetar, promover y llevar a cabo el principio fundamental relativo a la abolición efectiva del trabajo infantil, aunque no hayan ratificado los Convenios en cuestión. En relación al primero, el núm.138 OIT, establece los 15 años como la edad mínima de admisión al trabajo en general¹⁶ y exige que, la edad a la cual un niño termina su educación obligatoria y la edad mínima de admisión al trabajo deben ser la misma, son embargo, excepcionalmente dispone el art. 2.4 del citado instrumento, en relación a esta fijación de edad que, esta podrá ser reducida a 14 años, cuando la económica y el sistema educativo este insuficientemente desarrollado previa consulta las organizaciones empresariales y sindicales si estas existen. Asimismo también fija la edad de 18 años la edad mínima para realizar trabajos peligrosos, si bien, con la salvedad de autorizar excepcionalmente el trabajo peligroso a partir de los 16 años, a condición que se protejan plenamente la salud, la seguridad y la moralidad de los jóvenes que los realizan, y de que éstos hayan recibido la instrucción o formación específica adecuada (art. 3.1). En este sentido, su carácter de fundamental, deviene de su aceptación universal debido a la flexibilidad en su permite a los países excluir ciertas categorías de trabajo del ámbito de aplicación del Convenio (minería, construcción y agricultura comercial), pero su mayor disfuncionalidad a nuestro juicio es su permisibilidad manifiesta al excluirse las explotaciones familiares que produzcan para el mercado local y no empleen regularmente trabajadores asalariados y el trabajo doméstico, que se admite, siempre y cuando éstas no interfieran con su educación y no sean peligrosas y su aplicación plantee problemas especiales.

Mientras que, por su parte el Convenio núm. 182 de la OIT¹⁷, persigue como propósito luchar contra el trabajo infantil en general y además adoptar medidas

¹⁴ Que unifica en un único instrumento diferentes convenios que regulaban la edad mínima para sectores sectoriales de actividad, entre otros: el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919; el Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920; el Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921; el Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921; el Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932; el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936; el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937; el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937; el Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959, y el Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965.

¹⁵ OIT.: *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*, Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2ª edición, 2003, pp. 7 y 8.

¹⁶ En el mismo sentido se pronuncia la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, en los arts. 7 y 2.

¹⁷ Para un estudio en profundidad de este Convenio, ARRIETA IDIAKEZ, F.J.: “Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil 1999 (núm. 182) “*Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 7, núm. especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, pp. 308-333. Disponible en: https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/729

destinadas a erradicar las peores formas de trabajo infantil, para ello, se segmenta en dos partes su contenido. Una, la prohibición de determinadas prácticas como la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados¹⁸. Y dos, el trabajo peligroso, este último debido a la falta de definición, se produce una remisión implícita a la Recomendación OIT núm. 190, en concreto al art. 3, en la que se señala que, la determinación del contenido de esta medida será fijado por cada Estado por su normativa o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, respetando las normas internacionales en la materia y, en particular, la mencionada Recomendación. Y para más imperatividad establece que, será precisamente la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, las que deban localizar este tipo de actuaciones ilícitas, señalando como parámetros para su detección los siguientes factores:

- a) los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual;
- b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados;
- c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas;
- d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud;
- e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.

A lo expuesto se debe añadir, las nuevas formas que van surgiendo tanto de riesgos para los menores así como de su potencial situación de explotación laboral, como está ocurriendo hoy día, en pleno siglo XXI, con la irrupción de la era digital y sus efectos transversales en las relaciones laborales en general y en particular, en el caso que nos ocupa, trabajo realizado por menores de 18 años, sobre este punto, conviene apostillar que, si bien, está prohibido de forma generalizada el trabajo de menores de edad y que cada país fija una edad mínima para trabajar, quedando prohibido las actividades que cada país determine, así como en todo caso, la explotación laboral de los menores. El problema se intensifica cuando este trabajo se presta de forma

¹⁸ RUANO ALBERTOS, S.: “La prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2000, núm. 22, p. 144.

informal y de forma intangible a través de medios telemáticos. A colación sobre este punto, conviene recordar que, estos trabajadores de plataformas presentan riesgos *sui generis* que no tienen los trabajadores presenciales, entre otros, hay que destacar: 1) los empleos en este sector tiene el hándicap de que no son reconocidos como trabajo y por consiguiente, los trabajadores sean percibidos como extensiones de plataformas y no realmente como lo que son “trabajadores”, sin protección social y sin garantía de trabajo porque generalmente cobran por el número de microtarefas que realizan, generando una precarización del trabajo y que suelen aprovecharse del trabajo de los menores que son víctimas de esta explotación laboral, como ocurre con los “limpiadores de web”, o “limpiadores digitales”¹⁹, que desde países poco desarrollados como por ejemplo Filipinas, eliminan imágenes indeseables en las redes sociales y de este modo, internet se deshace de lo que no le gusta: violencia, pornografía, política, etc. Pues bien, en muchos de esos países donde la precarización laboral está a la orden del día y el trabajo forzoso de menores, es solo un postulado programático que no satisface las necesidades del hambre, los menores de edad, se convierten en prestadores de servicios virtuales online, a bajo coste y que pueden llegar a trabajar más de 12 horas diarias.

Asimismo resulta relevante, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la que Objetivo 8 Meta 8.7, insta específicamente a los Estados a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados de aquí a 2025. Sustenta esta argumentación en que, 168 millones de niños (más del 10 % de la población infantil del mundo) se ven obligados a trabajar. El número ha disminuido desde 2000, pero sigue en un nivel inaceptablemente alto. También apostilla que, 21 millones de personas son víctimas del trabajo forzoso en el mundo, más de 11 millones son mujeres y niñas. La gran mayoría de las víctimas son explotadas por individuos o empresas en la economía privada, generando ganancias ilícitas de más de 150.000 millones de dólares/ año. Y para lograrlo propone como medidas las siguientes: 1) Implementar a nivel nacional las normas internacionales del trabajo, que constituyen un marco sólido para combatir el trabajo forzoso y el trabajo infantil; 2) Adoptar un enfoque pluridimensional para poner fin al trabajo infantil, que se recoja normativamente el acceso de todos los niños a la educación, protección social para las familias y políticas socio-económicas de mercado laboral que sean efectivas; y, 3) Que se ratifique el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de 1930, de la OIT, que contiene disposiciones relativas a la lucha contra las formas modernas de esclavitud²⁰.

3. Tratamiento sectorial europeo

La práctica execrable de explotación laboral es recogida también de forma unánime a nivel europeo, así lo hace la Carta de los Derechos Fundamentales de la

¹⁹ DE STEFANO, V.: “The rise of the «just-in-time workforce: Ondemand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy”, en *Conditions of Work and Employment Series ILO*, Geneva, 2016, núm. 71, p. 10.

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre de 2015, A/RES/70/1.

Unión Europea prohíbe explícitamente la esclavitud, el trabajo forzoso y la trata de seres humanos en su art. 5. El antecedente de la regulación europea de la protección de los jóvenes ante el trabajo en la que se fijan unas directrices que *ad futurum*, se deben seguir en relación a este colectivo fue la Recomendación de la Comisión, de 31 de enero de 1967 (67/ 125/ 1257 CEE). Fruto de la cual se aprobó la Directiva 94/ 33/ CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, circunscrita a la limitación del tiempo de trabajo²¹, en la que fija los 15 años como edad mínima para poder trabajar en el espacio de la UE, y en la que además se exhorta en su art. 1.3, a que los Estados miembros velen para proteger a los jóvenes contra la explotación laboral de la que son objeto, así como del trabajo que pueda perjudicar su seguridad, salud o desarrollo físico, psicológico, moral o social o poner en peligro su educación. Recogiendo un listado de limitaciones relativas a la ordenación del tiempo de trabajo, relativas entre otras a las previsiones especiales respecto de la jornada máxima diaria y semanal, el trabajo nocturno, los periodos de descanso semanal, anual y en jornadas continuadas. Con carácter general y, salvo de excepciones posibles, puede afirmarse que la jornada máxima que podrá realizar el menor se limita a 8 horas diarias y 40 semanales, sin que pueda realizar horas extraordinarias; que el trabajo nocturno del menor debe prohibirse; y que, como mínimo, el descanso semanal del menor será de 48 horas consecutivas.²²

Por su parte, la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, sobre el trabajo decente en todo el mundo²³” de 23 de febrero de 2022, recoge en apartado 3.1.3, bajo el epígrafe “Mayores esfuerzos para combatir el trabajo forzoso y el trabajo infantil”, un elenco de objetivos redirigidos todos ellos a conseguir un enfoque integral de la UE en la promoción efectiva del trabajo decente para todos, dirigiendo sus esfuerzos sobre los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, figurando en primer término los niños y jóvenes, seguidos de otros grupos también vulnerables como son: trabajadores de edad avanzada, trabajadores migrantes, personas con discapacidad, minorías étnicas y trabajadores de la economía informal.

En esta dirección la política que sigue la UE sobre este tipo de explotación laboral, es tolerancia cero y *ad hoc*, se ha convertido en una prioridad, dirigiendo sus acciones a apoyar y hacer cumplir una legislación eficaz contra el trabajo infantil que promueva programas de bienestar social para hogares pobres que son vulnerables al trabajo infantil; y fortalecer el acceso a la educación, incluso en situaciones de conflicto o crisis y para los niños que se desplazan tanto dentro como entre países, y brindarles servicios de protección. Para conseguir estos objetivos, la “Estrategia Integral de la UE sobre los Derechos del Niño”,²⁴ compromete a la Comisión a trabajar para lograr que

²¹ DO L 216 de 20/8/1994, pp. 12-20.

²² DE LA CUESTA FERNÁNDEZ, S.L.: “Valoración de la normativa laboral española sobre menores a la luz de la Directiva 94/33/CE del Consejo”, *Estudios de Deusto*, Vol. 55/1, Bilbao, enero-junio 2007, p. 226. 223-241

²³ Comisión Europea, COM (2022) 66 final, Bruselas, 23 de febrero de 2022.

²⁴ COM/2021/142 final.

las cadenas de suministro de la UE estén libres de trabajo infantil y a proporcionar asistencia técnica para fortalecer los sistemas de inspección laboral.

Señalando al efecto que para conseguir eliminar o al menos paliar esta forma aberrante de explotación laboral es preciso, no solo lograr un trabajo decente, sino que además también hace falta una miscelánea de medidas, como son entre otras: una conducta empresarial sostenible, el diálogo social, la libertad de asociación, la negociación colectiva y la protección social. En consonancia con lo expuesto, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo digno en todo el mundo»²⁵ de 21 de septiembre de 2022, insta a que se apliquen y ejecuten de forma coherente los instrumentos internacionales existentes. De ahí, la necesidad, para su erradicación, también de un enfoque holístico de desarrollo económico sostenible asentado en el estándar del trabajo digno: recursos para una educación de calidad, ingresos y protección social adecuada para todos.

Resulta de especial interés la propuesta de nuevo “Reglamento de la UE sobre el sistema generalizado de referencias comerciales a los países en desarrollo en el marco de su sistema de preferencias arancelarias generalizadas (Reglamento SPG) para el período 2024-2034”, entre cuyos puntos destaca el apoyo por parte de la Comisión europea a la promoción de las normas laborales internacionales en los países beneficiarios de este sistema, añadiendo dos nuevas normas laborales. Convenios de Derechos Humanos y al hacer de la exportación de bienes fabricados mediante trabajo infantil prohibido internacionalmente y mediante trabajo forzoso un motivo para posiblemente retirar las preferencias comerciales. Es decir, en virtud del Reglamento de la UE sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas, la UE puede conceder preferencias comerciales unilaterales siempre que, los países beneficiarios cumplan las normas internacionales del trabajo, incluidas las relativas a la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

En síntesis, hasta el momento, las iniciativas de la UE, en favor del trabajo digno son tanto de carácter general como sectorial. A lo que hay que sumar, la puesta en marcha de varias iniciativas específicas para luchar contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso en el ámbito sectorial europeo. A favor de la abolición de esta práctica que viola los más fundamentales derechos humanos, se han sumado los veintisiete miembros de la UE que han ratificado sin excepción los convenios fundamentales de la OIT, sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Obligación que no solo se constriñe a su prohibición sino que, también se extiende a fomentar su prevención y lucha, en directivas no específicamente destinadas al trabajo forzoso como ocurre con la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, que en su Considerando 35, proclama el respeto de los derechos fundamentales garantiza la protección y observa los principios reconocidos por la Carta, en particular, el respeto y la protección de la dignidad humana, la

²⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 572º, Pleno del Comité Económico y Social Europeo, 21 de Septiembre de 2022., Observaciones específicas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022AE1438&qid=1716483078159>

prohibición de la esclavitud, del trabajo forzado y de la trata de seres humanos, el derecho a la integridad física y psíquica de la persona, la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad, la protección de los datos de carácter personal, la libertad de expresión y de información, la libertad profesional y el derecho a trabajar, la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos del niño, los derechos de las personas con discapacidad, la prohibición del trabajo infantil, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial y los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas.²⁶

En base a lo expuesto, podemos afirmar con firmeza que, en el marco europeo descrito, no se puede emplear a jóvenes menores de 15 años y además donde la escolaridad es obligatoria más allá de los 15 años, la edad mínima para su contratación puede ser más alta. No obstante, puede contratar a menores de dicha edad para actividades culturales, artísticas, deportivas o publicitarias, siempre que la autoridad competente haya dado su autorización previa. Igualmente se permiten a los empresarios contratar a jóvenes si la actividad forma parte de su formación profesional, si bien, garantizando que se proteja su salud y seguridad y siempre bajo la supervisión por parte de una persona competente designada por el empresario. Sin perjuicio de que recaer en el empresario, el deber de informar a los jóvenes trabajadores de los posibles riesgos de su puesto de trabajo y de todas las medidas adoptadas para su salud y seguridad. Y si se trata de trabajadores jóvenes menores de 15 años de edad, se debe informar a su representante legal.

A lo que se debe añadir que, si al valorar el peligro de una tarea para los jóvenes se observan riesgos para su seguridad, su salud física o mental o su desarrollo, antes de que empiecen a ejercerla, deberá ofrecerles una evaluación gratuita y adecuada de su salud y capacidad. Fijando la normativa europea con carácter general, un periodo de descanso mínimo de 30 minutos en la jornada si estos prestan sus servicios durante más de 4,5 horas/ día, en el caso de jóvenes menores de 15 años de edad y si éstos están cursando la escolaridad obligatoria a tiempo completo, debe garantizarles de forma preceptiva un periodo libre de todo trabajo durante las vacaciones escolares (según la normativa nacional aplicable). También se admite en la UE, poder contratar a niños de entre 14 y 15 años de edad en régimen de formación o prácticas en empresas. También pueden realizar trabajos ligeros los niños que tengan al menos 14 años (13 años, en casos determinados).

En cualquiera de los casos, el empresario siempre está obligado a adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la seguridad de los jóvenes y garantizar que se les apliquen una vez valorados los riesgos de su trabajo. Debe hacerlo antes de que los jóvenes empiecen a trabajar en su empresa. Quedando expresamente prohibido el desempeño de las tareas siguientes: 1) que superen sus capacidades

²⁶ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 23 de abril de 2024, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (COM(2022)0732 - C9-0431/2022 - 2022/0426(COD))

físicas o psicológicas; 2) que supongan la exposición a productos perjudiciales tales como radiaciones o sustancias químicas peligrosas; 3) que se considere alto el riesgo de accidente y donde los jóvenes puedan no reconocer o evitar el riesgo por no prestar suficiente atención a la seguridad o carecer de experiencia o formación; 4) que pongan en peligro su salud por exponerlos a frío o calor, ruidos o vibraciones extremos; 5) que impliquen procesos de riesgo (explosiones, sustancias nocivas, riesgos por altos voltajes eléctricos, etc.).

4. Tratamiento nacional

4.1. Marco jurídico

En nuestra legislación social la preocupación por determinados grupos desfavorecidos cristalizó por primera vez, en el siglo XIX, en la Ley de 24 de julio de 1873, sobre el trabajo de menores (Ley Benot), cuyo ámbito subjetivo se circunscribía a los niños, mujeres, e inválidos, en concreto, en relación al tema objeto de estudio, en el arts. 1-4, se prohibía el trabajo de los menores de diez años de ambos sexos. Con respecto al tiempo de trabajo se fijaba un límite de cinco horas consecutivas para su ejecución para los menores de 13 años, incrementándose en un año más en el caso de las niñas menores de 14. En cualquier caso, se prohíbe el trabajo infantil a los menores de 15 años, pero de nuevo se establece una discriminación positiva a favor de las mujeres a las que no se les permite trabajar hasta los 17 años, pero solo esta excepción es aplicable en los supuestos de que trabajen en empresas que utilicen vapor o motores hidráulicos. Además se establecía que las empresas a cuatro kilómetros de un núcleo urbano y con más de 80 obreros con trabajadores mayores de 17 años, tenían la obligación de mantener una institución primaria, para que los adultos y los menores de 9 años pudieran estudiar. Siendo obligatorio asistir a clase, un mínimo de tres horas para los niños de 9 a 13 años y para las niñas entre 9 a 14 años. Asimismo era preceptivo tener un botiquín y tener contratado un médico. Sin embargo su aplicación cae en saco roto debido a que, éstos figuraban disfrazados bajo la figura de “aprendiz” o prestaban sus servicios en los establecimientos benéficos religiosos por lo cual que eran” intocables”.

A continuación la Ley de 13 de marzo de 1900, en la que se fijan entre otras cuestiones, las condiciones de trabajo de mujeres y menores (Ley Dato), completada por el Reglamento de aplicación de la misma de 13 de Noviembre de 1900.²⁷ Mantiene el límite de edad anterior. No obstante, en el sector minero, esta rebaja esta la edad en un año (9 años) si acreditan los menores saber leer y escribir. La prohibición se amplía a los 16 años en los trabajos subterráneos. Además, no se permite el trabajo nocturno a los menores de 14 años, siendo limitada su jornada a 6 horas en la industria y 8 en el comercio. Se señalan también instrucciones relativas a la educación: los menores de 14 años tendrán 3 horas diarias para la educación, si bien, estas no son computables en la jornada laboral. En 1908, otra ley prohíbe el trabajo de los menores de 16 años

²⁷ Disponible en:

http://www.bergara.eus/sites/default/files/dokumentu-fitxategi/ley_1900_reformas_sociales.pdf

en minas y canteras y en las labores de corte y extracción, y de igual manera prohíbe el transporte de mineral sobre la cabeza y a hombros en las galerías.

Seguidamente durante la II República en 1931, existe una clara preocupación legislativa en materia socio-laboral por la “cuestión social²⁸” y este desarrollo tuitivo también se extiende en materia de trabajo infantil, ensanchando el límite de edad para realizar una actividad laboral por parte de los menores a los 14 años²⁹.

Por su parte, el Decreto de 25 de septiembre de 1934, prohibía el trabajo de los niños en tareas agrícolas durante horas escolares, es decir, fuera de dichas horas, si se podía trabajar sin límite de edad alguno³⁰.

A continuación, el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, establecía en su apartado II, la prohibición del trabajo nocturno de mujeres y niños, fijando la edad para poder trabajar según el sexo, para los varones deben ser menores de 16 o 18 años y en el caso de las mujeres, se eleva la edad, a los 21 o incluso, se establece una prohibición total, sea cual sea la edad. A renglón seguido, la Ley de Contratos del Estado³¹ de 1944, prohíbe el trabajo de menores debajo del umbral de los 14 años. Si bien, se exceptúa según el art. 171, los menores de 14 años pueden trabajar en tareas agrícolas y en talleres de familia. Se permite además, que por debajo de esta edad puedan trabajar en espectáculos públicos, según dispone el art. 176. 2 de la Ley, siempre y cuando se trate de funciones de tarde no lucrativas, benéficas o similares (excluyendo ejercicios peligrosos de equilibrio, fuerza o dislocación) previa autorización de la Comisaría de Vigilancia. Si bien, se permite soslayar dichas prohibiciones respecto a determinados tipos de trabajo por parte de la legislación franquista, estableciendo una serie de disposiciones especiales referentes a las jornadas de trabajo, los descansos y el salario³². Sin embargo, continua la omisión de protección del servicio doméstico, cuya prohibición de prestación de servicios por parte de los menores en esta actividad laboral no se materializó en nuestro país hasta la promulgación del Decreto de 2 de junio de 1960, sobre trabajo de domésticos de menores³³, exigiendo cumplir el requisito etario superior a los 14 años y conjuntamente haber obtenido el certificado de estudios primarios, que conviene apostillar que, el límite de escolarización obligatoria en España

²⁸ Para un estudio completo sobre este tema, Vid. MONEREO ATIENZA, C.: *Ideologías jurídicas y cuestión social: los orígenes de los derechos sociales en España*, Comares, Granada, 2007.

²⁹ El blog de Guillermo Aramayona: “Aproximación al trabajo infantil en España (1832-1939)”, 18 de junio de 2011. Disponible en: <https://guillermoaramayona.wordpress.com/2011/06/18/trabajo-infantil/>

³⁰ AMICH ELÍAS, C.: “El trabajo de los menores de edad en la dictadura franquista”, *Revista Historia Contemporánea* núm. 36, 2008, p.168. Disponible en: <https://ojs.ehu.es/index.php/HC/issue/view/252>

³¹ Decreto de 26 de enero de 1944 por el que se aprueba el Texto Refundido del Libro I de la Ley de Contrato de Trabajo, «BOE» núm. 55, de 24 de febrero de 1944, Rec. 1906, pp. 1627-1634.

³² Para un estudio más completo sobre la protección del menor de edad en el trabajo, Vid. AMICH ELÍAS, C.: *El poder y los derechos del niño en el franquismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

³³ Decreto 1119/1960, de 2 de junio, sobre prohibición de actuar como servidores domésticos a los menores de catorce años o sometidos a la obligación escolar primaria, «BOE» núm. 143, de 15 de junio de 1960, Rec. 8648. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1960-8648

hasta el año 1962, se situaba en los 12 años y será a partir de esa fecha se sitúo a los 14 años.

A renglón seguido, la Constitución española la única extrapolación que realiza al trabajo de los menores, se sitúa en el art. 39.4 CE conforme al cual “los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”. En idéntica línea, la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, regulada como normativa de mayor rango, no hace sino desarrollar ampliamente las líneas básicas de tutela de este colectivo, y circunscritas al ámbito estrictamente laboral, estas previsiones se han visto reforzadas por preceptos garantistas que inciden en las principales normas que regulan actualmente en nuestro país el trabajo por cuenta ajena (como son el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Prevención de Riesgos Labores o la Ley de Infracciones y Sanciones de Orden Social)³⁴.

No obstante, la normativa laboral sobre el trabajo de los menores en nuestro país se vertebra en el Estatuto de los Trabajadores³⁵ y lo hace desde fundamentalmente dos enfoques -edad y actividad-. En relación al primero, el art. 6.1 ET, prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años, de modo que, en realidad la edad mínima para trabajar que configura legalmente nuestra legislación social es a los dieciséis años para el desempeño de actividad por cuenta ajena en los siguientes supuestos; 1) mayores de 16 años y menores de 18 años, que viven de forma independiente (con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo) y cuenten con el permiso de sus padres o tutores legales, así como el consentimiento de la persona bajo cuya responsabilidad se encuentren; 2) mayores de 16 años y menores de 18 años, que no viven de forma independiente, en este caso, también pueden trabajar, pero necesitan la autorización de sus padres o tutores legales (en el caso de que el menor tenga una capacidad limitada y dicho representante lo autoriza expresa o tácitamente para realizar un trabajo). Y en el caso de que sean los padres quienes otorgan el permiso, se requiere la aprobación de ambos o, al menos, de uno de ellos junto con el consentimiento del otro; 3) menores de 16 años no pueden trabajar, incluso con el permiso de sus padres o tutores, solo se admite de forma excepcional y bajo control que pueden trabajar en espectáculos públicos.

Es decir, la edad genérica es los 18 años, salvo que, tenga cumplido los 16 años o que este haya finalizado la educación obligatoria, de no ser así, hasta que se alcance, en ambos supuestos, el menor podrá decidir si quiere trabajar, pero siempre con autorización. El motivo por el cual se toma como referencia la edad, es debido a que, a que en estos años prevalece la formación tanto profesional como personal del menor y la protección de éste. Para poder hacerlo siempre va a necesitar la autorización

³⁴ CONDE COLMENERO, P.: “El trabajo de los menores: limitaciones relativas a la protección de su seguridad y salud (física y psíquica). Especial referencia a los menores en espectáculos públicos”, *Derecho & criminología*, Anales, núm.1, 2011, pp.85-86.

³⁵ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, «BOE» núm.255, de 24 de octubre de 2007, *Rec.* 11430. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/2/con>

de sus padres o tutores legales. En el caso de que los padres sean los que realizan la autorización, esta deberá ir firmada por ambos, o al menos, uno de ellos deberá autorizar y el otro dar su consentimiento para ello. Sin embargo, si se trata de un menor de 16 años, en este supuesto, está prohibida por la legislación socio- laboral española que este realice ningún tipo de prestación de servicios laborales, de modo que, no podrán hacerlo aunque dispongan de autorización de sus padres. El único supuesto en el que pueden realizarlo será cuando estos formen parte de espectáculos públicos. En cuyo caso, se precisa disponer de una autorización de la Autoridad Laboral por escrito y siempre que el trabajo que va a desempeñar el menor niño no suponga un peligro para su salud o su formación. Es decir, se busca que la formación sea lo que prevalezca, por este motivo, *ex* el art. 6 del ET establece una serie de medidas especiales que permiten el acceso al mundo laboral de los menores que son las que a continuación se enumeran:

- 1) Jornadas reducidas, no podrán trabajar más de 4 horas y media seguidas, además deberán tener un descanso de al menos 30 minutos.
- 2) Descanso semanal de dos días ininterrumpidos, un trabajador mayor de edad tendrá derecho a un día y medio de descanso semanal;
- 3) Mayores garantías de protección y prevención de riesgos laborales para garantizar su integridad física;
- 4) No podrán realizar su trabajo en horario nocturno y este no puede ser insalubre, nocivo o peligros para su salud o formación;
- 5) No podrán realizar horas extraordinarias, de este modo, se pretende que el menor no se someta a largas jornadas que le impidan continuar con sus estudios.

Con respecto al segundo supuesto, trabajo por cuenta propia o autónoma, el límite de edad se elevaba a los dieciocho años y en este sentido, el art. 7. b) de la Ley General de la Seguridad Social, establece como requisito para el alta de trabajadores por cuenta propia, que sean o no titulares de empresas individuales o familiares, ser mayor de edad, que tal y como dispone nuestra carta magna en su art. 12, la mayoría de edad de los españoles en los 18 años. De modo que, los menores de 16 años no pueden trabajar como autónomos en consonancia con el art. 9.1 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo³⁶, que prohíbe a los menores de edad, no solo ejecutar trabajo autónomo sino cualquier actividad profesional, ni tan siquiera para sus familiares. Ahora bien, el trabajador autónomo si puede tal y como dispone el art. 12.2 de la Ley General de Seguridad Social: “(...) los trabajadores autónomos podrán contratar, como trabajadores por cuenta ajena, a los hijos menores de 30 años, aunque convivan con ellos. En este caso, del ámbito de la acción protectora dispensada a los familiares contratados quedará excluida la cobertura por desempleo. Se otorgará el mismo tratamiento a los hijos que, aun siendo mayores de 30 años, tengan especiales

³⁶ «BOE» núm. 166, de 12 de julio de 2007, Rec. 13409.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/07/11/20/con>

dificultades para su inserción laboral. A estos efectos, se considerará que existen dichas especiales dificultades cuando el trabajador esté incluido en alguno de los grupos siguientes:

- a) Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %.
- b) Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 % e inferior al 65 %, siempre que causen alta por primera vez en el sistema de la Seguridad.
- c) Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 %.”

De lo expuesto se deduce que, los familiares del empresario no pueden ser contratados como trabajadores por cuenta ajena y por tanto, quedar encuadrados en el Régimen general de la Seguridad Social, si bien, esta presunción es una presunción “*iuris tantum*”, es decir que, admite prueba en contrario, prueba que no es otra que el familiar no conviva con el empresario ni dependa económicamente de él. De modo que, si el hijo convive con el empresario, sólo si es menor de 30 años o es mayor de 30 años, pero con las especialidades indicadas, se permite darles de alta en el Régimen General, si bien con exclusión de desempleo. *Sensu contrario*, si el hijo es mayor de 30 años y no convive ni depende económicamente del empresario individual, podrá estar dado de alta en el Régimen General como cualquier otro trabajador por cuenta ajena. En síntesis, el trabajador autónomo si puede contratar a familiares, si bien, para proceder a su encuadre en el Régimen correspondiente de la Seguridad Social, deberá tener en cuenta una dualidad de condicionantes- convivencia y dependencia económica-.

4.2. Marco político

Prima facie hay que destacar que, España tiene un compromiso firme en el compromiso de respetar los derechos humanos. A título indicativo el “Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos³⁷”, que no es más que la materialización del compromiso de España de proteger los derechos humanos, también frente a cualquier impacto negativo que la actividad empresarial pudiera tener sobre ellos, y de proporcionar a las eventuales víctimas de los mismos un remedio efectivo. Es decir, se deben cumplir las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país exigen que respete y proteja los derechos humanos entre los que se encuentran los instrumentos internacionales (citados *ut supra* en el apartado tratamiento internacional), de los que conviene además tener presente en la materia objeto de estudio los siguientes convenios fundamentales de la OIT: Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso u obligatorio; Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación;

³⁷ Aprobado por Resolución de 1 de septiembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, publicado el 14 de septiembre de 2017, «BOE» núm. 222, Rec. 10516, pp. 90384- 90401. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/14/pdfs/BOE-A-2017-10516.pdf>

Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; Convenio núm. 100 sobre la igualdad de remuneración; Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación); Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y Convenio Núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, entre otros.

En definitiva, el Estado espera que las empresas españolas ejerzan su responsabilidad de respetar los derechos humanos y en este escenario, hay que traer a colación, entre las medidas que contiene el compromiso del gobierno de desarrollar campañas de sensibilización sobre acciones dirigidas a proteger a los colectivos con mayores riesgos de vulnerabilidad, entre los que se encuentran los menores.

Y este recordatorio no es banal que España, puesto que ha sido, desde hace décadas, uno de los países de la Unión Europea con las mayores tasas de pobreza infantil. Y no solo es relevante este dato, sino que, además si se tienen en cuenta los grupos etarios, se aprecia como la infancia ha sido el grupo de edad más afectado. Esta situación crónica y estructural desde hace décadas en nuestro país, empeoró a partir de la crisis económica de 2008 y posteriormente, tras la pandemia del Covid. Entre las medidas políticas que se han implantado para erradicarla o al menos paliarla se encuentra la creación del “Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil³⁸”, cuyo objetivo finalista era impulsar políticas y alianzas sociales que convertirán la erradicación de la pobreza infantil en un objetivo de Estado. Sin embargo, a pesar de que se creó en 2018, su vida ha sido muy breve, desapareciendo en noviembre de 2023, y siendo sustituido por el Ministerio de Infancia y Juventud, cuyo objetivo es velar por los derechos de la infancia y la juventud de España y supone un viraje político que pone el eje de la infancia en la agenda del ejecutivo, lo importante desde un enfoque empírico es que no sea una mera operación de maquillaje y que realmente, realice políticas efectivas a largo plazo a favor de la infancia.

En este sentido conviene recordar que la UE, vía Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, viene desde hace décadas recordando a nuestro país, sobre el desarrollo del Planes estratégicos nacionales sobre el problema de la pobreza infantil que existe en nuestro país. Así lo hizo en 2014, donde el Consejo recomienda: “Mejorar la orientación de los programas de apoyo a las familias y los servicios de calidad dando prioridad a los hogares de rentas bajas con hijos, para garantizar la eficacia y la progresividad de las transferencias sociales. En el mismo sentido, lo hacen diferentes instrumentos tanto internacionales como nacionales entre otros sirva a título ejemplificativo: la Recomendación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013

³⁸ Sus funciones fueron recogidas en Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, fue creado finalmente en virtud del Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, siendo derogado con efectos de 1 de agosto de 2022, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 662/2022, de 29 de julio, «BOE» núm. 183, de 1 de agosto de 2022, Rec.12799.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/07/29/662/con>

“Invertir en Infancia romper el círculo de las desventajas”, que supone una útil guía para las políticas destinadas a mejorar la situación de la infancia”; el “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016”, el “II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016” y otros planes sociales y educativos reconocen el problema que suponen la pobreza infantil y el abandono escolar en España; el “Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea 2022-2030” de 5 de julio de 2023, cuyo objetivo es cumplir con los objetivos programáticos articulados en “La Garantía Infantil Europea” (GIE), se trata en este caso, de una Recomendación del Consejo de la Unión Europea aprobada el 14 de junio de 2021, acordada por unanimidad por los Estados miembros cuyo objetivo es romper el ciclo de la pobreza infantil garantizando el acceso de todos los niños y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social a seis derechos o servicios básicos que progresivamente *ad futurum* se irán añadiendo. Y que actualmente se estructura en tres ejes estratégicos, dos temáticos y uno transversal:

- 1) protección social,
- 2) derechos y servicios
- 3) entornos, que agrupan 25 objetivos de los cuales 18 cuentan con indicadores y metas a alcanzar para el periodo 2025-2030.

Estas dos últimas variables citadas, indicadores y metas, se subdividen por grupos de especial vulnerabilidad, haciendo especial hincapié en la situación de la infancia migrante, con discapacidad o gitana.

Igualmente, es reseñable, el “Eje transversal 3. Promoción de la equidad territorial, entornos protectores, igualitarios, inclusivos y participativos”, en el que tiene como finalidad garantizar el acceso a servicios y oportunidades esenciales a toda la infancia que se encuentre en nuestro país independientemente de sus características individuales o del territorio en el que crezcan, sea este urbano o rural o barrio donde vivan. Por este motivo, las CCAA, las políticas públicas que se diseñen en cada territorio deben adaptarse a las necesidades de las familias, menores y adolescentes, para que estos disfrutaran de sus derechos en igualdad y crezcan libres de prejuicios con independencia de si tienen alguna discapacidad, se encuentra en situación de pobreza o exclusión social, sean de origen inmigrante, o de un origen étnico distinto, o necesiten una protección específica.

En este sentido, como herramienta política para erradicar la pobreza infantil, se encuentra “La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023”, se trata de un marco plurianual de acciones a largo plazo cuyo objetivo es combatir la pobreza -especialmente la infantil- y reducir la desigualdad económica, mediante la implementación de políticas capaces de reducir la incidencia de la pobreza y la exclusión social, mejorar las condiciones de vida de la población y prevenir ciclo de transmisión generacional de la pobreza, incidiendo especialmente en sus causas estructurales a través del refuerzo de los sistemas de protección social.

Para conseguirlo, de forma transversal se estructura en cuatro metas estratégicas, 13 objetivos y 85 líneas de actuación.

Otro instrumento destacado es el “II Plan de Derechos Humanos 2023-2027”, siendo uno de sus principios rectores es el enfoque de infancia. El Plan orienta sus actuaciones a la protección y promoción de los derechos de la infancia, especialmente de quienes sean o puedan ser víctimas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia o la discriminación. La protección de los derechos de menores y adolescentes frente a la pobreza y la promoción de sus derechos se encuentran de forma transversal en los ejes de actuación, objetivos generales y específicos que el texto recoge. En el mismo se contiene 421 medidas articuladas en torno a cuatro grandes ejes de actuación:

- Obligaciones internacionales y cooperación.
- Garantía de los Derechos Humanos.
- Igualdad de mujeres y hombres como garantía de los Derechos Humanos.
- Igualdad de Trato y protección de grupos específicos como garantía de Derechos.

En este sentido, conviene apostillar que, en su antecesor, el I Plan de Derechos Humanos”, la protección que prestaba a la infancia era nimia, en concreto en el Eje 9 “Derechos sociales”, Medida 7, bajo la nomenclatura “Derechos de la infancia”, su actividad se restringió a llevar a cabo la evaluación del “Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009” y del “Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009”, proponiendo la continuidad de ambos. Así como orientar su política un enfoque global del fenómeno de los menores extranjeros no acompañados, considerando las especiales necesidades de prevención, protección y reagrupación asistida.

Asimismo también ha participado en otros planes e iniciativas, como son el proyecto “Apoyo para afrontar el abandono escolar temprano en España”, impulsado por Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y la Dirección General de Apoyo a la Reforma Estructural (DG REFORM) de la Comisión Europea, cuyo objetivo prioritario era desarrollar propuestas para un Plan de Acción para afrontar el abandono escolar temprano (AET) en España, a nivel nacional y regional, dentro del nuevo marco de la LOMLOE. Asimismo, ha enviado aportaciones a la “Estrategia de Juventud 2030. Bases para un nuevo contrato social con la juventud”, entre cuyas metas se encuentra promover un nuevo contrato social que garantice el derecho de la juventud a diseñar y desarrollar sus propios proyectos vitales, propiciando las condiciones para su plena inclusión social, a través del acceso a la educación pública e inclusiva, al empleo digno, estable y bien remunerado y del acceso a la vivienda asequible, con especial

atención a las particularidades de las mujeres, madres jóvenes y grupos en riesgo de discriminación y exclusión social³⁹.

5. La situación de los menores y adolescentes en Andalucía

Para contextualizar la situación de los menores y adolescentes en Andalucía, hay que tomar como punto de partida el Estatuto de Autonomía de Andalucía⁴⁰ (EAA), que en el art. 17.1, Capítulo II del Título I, dedicado a los derechos sociales, deberes y políticas públicas, establece que: “se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia”. Que debe ser puesto en correlación con el art. 18.1, del mismo texto, en el que se reconoce a las personas menores: “el derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía, la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes”. Por último, resulta obligado aludir a los arts. 26.1 y 61.3 del referenciado texto. En el primero, art. 26.1, la Junta de Andalucía, garantiza el derecho al trabajo en idénticos términos que el constituyente estatal, el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, a la formación profesional, al descanso y al ocio. Mientras que en el segundo, art. 61.3, se regulan las competencias que corresponden en materia de menores a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía, en su art. 1, recoge como objetivos:

- a) promover y garantizar el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales;
- b) ordenar y regular el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, de tal manera que, se garantice el acceso universal a los servicios y prestaciones en los términos y condiciones establecidos en esta ley y en las que completen la regulación de dicho acceso;
- c) ordenar y regular el acceso a las prestaciones garantizadas del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como derecho subjetivo;
- d) ordenar y regular el papel de la iniciativa privada en materia de servicios sociales;
- e) garantizar el desarrollo de los instrumentos y medidas necesarias para que los servicios sociales se presten en las mejores condiciones de calidad y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos.

³⁹ Memoria de actividades del Alto Comisionado contra la pobreza infantil, Legislatura XIV (2020-2023), Gobierno de España, pp.133.

Disponible en: https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/2023-09/239718-MEMORIA%20DE%20ACTIVIDADES_final_web.pdf

⁴⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, «BOE» núm. 68, de 20 de marzo de 2007, Rec.5825.

Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/19/2/con>

Asimismo otra disposición de obligada reseña es la “Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía”, cuya génesis obedece a la necesidad de garantizar la protección a la infancia y adolescencia en el territorio andaluz, regulando la declaración de la situación de riesgo y la de desamparo, así como el ejercicio de la guarda, con especial referencia a la guarda provisional. También contempla el acogimiento familiar y residencial, la guarda con fines de adopción y el seguimiento posadoptivo. Sin olvidar el ejercicio de los deberes y derechos de menores y adolescentes. Además regula la actuación de las administraciones públicas de Andalucía en materia de prevención y protección de la infancia y la adolescencia.

A colación con lo expuesto, el art. 17 de la Ley, establece que se ha de disponer de un “Plan de Infancia y Adolescencia”, con una duración cuatrienal que establezca las políticas públicas para lograr el bienestar y la calidad de vida de menores y adolescentes en el territorio andaluz, el cual debe tener un carácter público. Del mismo modo, determina que, el resultado de su evaluación deberá ser tenido en cuenta para la elaboración de las políticas públicas. Por su parte, el art. 15 de la norma, al referirse a la prioridad presupuestaria, reconoce que, las actuaciones en materia de promoción, prevención, protección, formación, ocio e integración de la infancia y adolescencia tendrán un carácter fundamental, prestando una especial vigilancia a la erradicación de la violencia y la lucha contra la pobreza en la infancia y adolescencia.

En este lineamiento, enfatiza como uno de los principios rectores de la mencionada Ley, que figura sistematizado en el art. 4, el reconocimiento de la infancia como “valor social”. En este precepto se reconoce que menores y adolescentes realizan una aportación necesaria a la sociedad y que añade valor social a la misma. Por este motivo, es preciso desarrollar políticas inclusivas que aborden y mitiguen sus necesidades, tal como se establece en los principios orientadores de los artículos 7 y 12 de la ley, los cuales tratan sobre la equidad y las políticas integrales, respectivamente. Asimismo, es esencial destacar la importancia de garantizar una participación efectiva de los menores en todo el territorio andaluz, cumpliendo así con las disposiciones del Capítulo IV de la ley, que especifica los órganos consultivos y de participación para la infancia y adolescencia en Andalucía (en la forma en que sea oportuna y adecuada).

Normativa que es completada por el art. 13 del Decreto 161/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, dispone que, la persona titular de la Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud, que entre las funciones que el legislador autonómico le encomienda, se encuentra entre otras: el desarrollo, impulso y seguimiento de la Ley 4/2021, de 27 de julio; la promoción de los Derechos de la infancia y adolescencia; el diseño, fomento, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas preventivas que detecten y reparen situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía.

En un intento de fijar un orden cronológico y sistemático de los planes autonómicos andaluces relativos a la infancia. En primer lugar, hay que tomar como

punto de partida el “I Plan de Atención Integral a la Infancia de Andalucía (2003-2007)”, fue un plan ambicioso que se componía de diferentes áreas y objetivos con un total de 254 acciones, interviniendo 807 Organismos, (771 Corporaciones Locales), como responsables de la ejecución de las mismas y 65 colectivos de diferente índole como destinatarios de tales acciones. Sus mayores disfuncionalidades fueron concretar las múltiples acciones que tenía prevista para su corta vigencia, caracterizadas muchas de ellas por su ambigüedad e indefinición por lo que su ejecución por parte de los órganos responsables y su control y evaluación por la Comisión Técnica resultó difícil e imprecisa.

A renglón seguido, el “II Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía (2016-2020)”, tiene como finalidad identificar correctamente los órganos y entidades responsables, así como tratar de favorecer la presencia y significación de la infancia y la adolescencia en los asuntos públicos, así como fomentar la toma de conciencia de las contribuciones que la infancia puede aportar al conjunto de la sociedad y al desarrollo humano promoviendo una nueva ciudadanía de los menores y adolescentes que estimulen su participación desde los principios de una democracia deliberativa. Finalmente, todas estas áreas funcionales se complementan, a su vez, con cuatro ejes transversales relativos a la presencia de la infancia en todas las políticas, en la necesidad de avanzar hacia un sistema público centrado en la infancia, en la lucha que hay que llevar a cabo contra la desigualdad e inequidad, así como en la procedencia de incorporar la participación de los menores en las políticas que les afectan. Como aspecto positivo del mismo destacar su preocupación por identificar correctamente los órganos y entidades responsables y colaboradoras, logrando su implicación directa en el desarrollo y ejecución de este instrumento político.

Con respecto a la pobreza de los menores, el 27,9 % de los niños de 16 años que viven en Andalucía en 2014 se encuentran en los umbrales de pobreza, es decir, más de una cuarta parte de la infancia andaluza se encuentra en riesgo de pobreza., estos chicos menores de 16 años suponen el 24,3 %, es decir, son casi una cuarta parte del total de las personas en riesgo de pobreza en 2014. Las transferencias o prestaciones sociales son la base del sistema de protección social y contribuyen a reducir las desigualdades extremas. Es decir, si no existiesen dichas transferencias sociales el riesgo de pobreza alcanzaría al 45,6 % de las personas menores de 16 años⁴¹. Para paliar esta situación de vulnerabilidad se creó en este II Plan la “Alianza para la lucha contra la pobreza infantil en Andalucía”, cuyo objetivo es articular una serie de medidas preventivas estructurales para la protección de los y las menores ante situaciones de crisis o quebranto de la estructura familiar, así como para eliminar la transmisión generacional de la pobreza y su cronificación. Los ejes estratégicos de la Alianza son: cooperación y gobernanza, trabajo en red, normalización, participación, sostenibilidad y suficiencia, calidad y control del sistema, transferencia condicionada, aprendizaje e innovación social.

⁴¹ II Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía (2016-2020), Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Junta de Andalucía, marzo 2016, pp. 50-56.

Disponible en: https://bienestaryproteccioninfantil.es/wpfd_file/ii-plan-de-infancia-y-adolescencia-de-andalucia-2016-2020/

Las intervenciones en el marco de esta Alianza estarán orientadas a satisfacer las necesidades básicas de las y los menores y a garantizar una alimentación equilibrada y adecuada a su desarrollo. Los seis ámbitos prioritarios de intervención son: servicios sociales, educación, salud, vivienda, potencialidades ciudadanas y nuevas formas de gobernanza.

Seguidamente, el “III Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía 2024”, ofrece el *statu quo* de la cuestión. En este sentido, si nos focalizamos en los datos cuantitativos, en 2023, se encontraban censadas en Andalucía 1.541.347 personas menores de 18 años, un 0,3 % menos que en 2022. Estos niños y adolescentes representan un 18,0 % del total de población andaluza de todas las edades y un 19,1 % del total de personas de 0 a 17 años en España. Si estos datos los desagregamos por género, son niños o chicos el 51,5 % y niñas o chicas el 48,5 %. El 27,3 % tienen menos de 6 años, el 34,0 % tiene de 6 a 11 años, un 19,3 % tiene de 12 a 14 años y el 19,5 % tiene entre 15 y 17 años de edad. Las provincias con cifras más elevadas de población menor de edad son Sevilla (366.576) y Málaga (312.526), el 44,1 % de los niños, niñas y adolescentes de Andalucía viven en una de ellas. Cádiz es la tercera provincia en número de población infantil y adolescente (225.146), el 14,6 % de la Comunidad Autónoma, a continuación Granada (10,5 %), Almería (9,6 %) y Córdoba (8,5 %). Las provincias con menos menores y adolescentes son Huelva (94.566) y Jaén (101.703)⁴².

Con respecto a la población extranjera menor de 18 años que se encuentra empadronada en Andalucía, asciende a 125.454 personas (51,9 % niños y 48,1 % niñas), un 10,0 % más que en 2022. Vive en esta Comunidad Autónoma el 12,6 % de los niños y adolescentes con nacionalidad extranjera en España (997.062). Por orden decreciente esta población se concentra mayoritariamente en: Cataluña (22,8 %), Madrid (16,4 %) y la Comunidad Valenciana (14,9 %) y Andalucía, ocupando esta la cuarta posición donde se encuentra la población extranjera menor de 18 años. Con respecto a la nacionalidad una cuarta parte de las personas extranjeras de 0 a 19 años en Andalucía (el 24,7 %) tienen nacionalidades de la Unión Europea y el 14,1 % de otro país europeo en 2023. El 32,9 % tiene nacionalidad de algún país africano y el 20,7 % de algún país americano (el 15,3 % de América del Sur), el 7,5 % tienen nacionalidad de alguno de los países asiáticos y el 0,1 % de Australia (Oceanía). Las principales nacionalidades de estos niños, niñas y adolescentes son Marruecos (28,6 %), Rumanía (10,8 %), Reino Unido (5,4 %), Ucrania (5,3 %), Colombia (4,7 %), China (4,5 %), Italia (3,5 %) y Venezuela (3,1 %)⁴³.

A tenor de los datos expuestos, si se ponen en correlación con la pobreza se observa cómo el 36,5 % de las personas menores de 18 años de Andalucía, están en

⁴² Observatorio de la Infancia y Adolescencia de Andalucía a partir del Censo de Población y Viviendas 2021- 2023. INE, 2024.

Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=03002.px&L=0>

⁴³ Diagnóstico sobre el estado de la infancia y adolescencia en Andalucía, Oficina Técnica del III Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía 2024-2027, Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, Junta de Andalucía, p. 6. Disponible en:

<https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=7905&tipo=documento>

riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) en 2022 (umbral de pobreza de Andalucía), es decir, 564.236 menores y adolescentes. El riesgo de pobreza o exclusión social en la infancia ha aumentado tres puntos porcentuales respecto a 2021. En la Encuesta de Condiciones de Vida de 2022, las niñas presentan un riesgo de pobreza o exclusión social (35,1 %) inferior al de los niños (37,8 %). Si se calcula el indicador AROPE empleando el umbral de pobreza de España el 43,3 % de la población menor de 18 años de Andalucía se hallaría en riesgo de pobreza o exclusión social⁴⁴. Además en 2022, el 15,0 % de la infancia y adolescencia de esta Comunidad Autónoma, se encuentra en riesgo de pobreza grave o severa (umbral de pobreza severa de Andalucía), es decir, 231.878 menores de 18 años, el 14,9 % de las niñas y el 15,1 % de los niños. Si se emplea el umbral de pobreza severa de España el 21,9 % de los niños, niñas y adolescentes de Andalucía se hallarían en esta situación, en concreto el 22,4 % de las niñas y el 21,4 % de los niños andaluces⁴⁵.

En síntesis, en España el riesgo de pobreza es mayor para la infancia y adolescencia cuyos padres o madres tienen bajo nivel de estudios, baja intensidad laboral, tienen nacionalidad extranjera y proceden de un país extracomunitario o son de población gitana⁴⁶.

5.1. El hándicap de la población gitana menor de edad

Hoy día, es un hecho incuestionable que, continúa siendo la población gitana en la mayoría de los países del mundo y en particular en el nuestro, objeto de una discriminación intersectorial socio-económica, debido a la desigualdad estructural y multidimensional, agravada por la alta incidencia de la pobreza. Y en ese grupo vulnerable por antonomasia, se encuentra un subgrupo más intensamente perjudicado que el resto por este fenómeno, nos referimos a los menores y adolescentes gitanos, que a la sinergia de factores expuestos, hay que sumar, la grave desigualdad educativa con una elevadísima tasa de fracaso escolar, segregación escolar, y extrema exclusión social de los que viven en asentamientos chabolistas.

Por este motivo tanto en Europa como en nuestro país, ha pasado a la agenda político-social el interés por equiparar los derechos de este colectivo en relación al resto de los que conforman la sociedad. En este sentido, la referenciada La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, reconoce la necesaria transversalidad de las actuaciones de los poderes públicos, y por lo tanto, refuerza la coordinación intersectorial entre los distintos sistemas de protección social: salud, empleo, vivienda, etc. La ley obliga a que la actividad planificadora, con la finalidad de

⁴⁴ INE. Encuesta de Condiciones de Vida 2022. Resultados por Comunidades Autónomas, 2023. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1928&capsel=1930>

⁴⁵ Datos estadísticos y geoespaciales de Andalucía, Consejería De Económica, Hacienda y Fondos Europeos, Junta de Andalucía. 2023. Encuesta de Condiciones de Vida, 2013-2022.

⁴⁶ RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTAZA, A.: *La pobreza vivida: experiencias de niñas, niños y adolescentes en Andalucía*, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, Observatorio de la Infancia en Andalucía., Escuela Andaluza de Salud Pública, 2020, p.42. Disponible en: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/7046_d_LA_POBREZA_VIVIDA_20200401_FINALMedRes.pdf

programar las prestaciones, servicios, y otras actuaciones necesarias para cumplir los objetivos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en los próximos años, incluya medidas de coordinación interdepartamental e interadministrativa, siendo la colaboración entre los servicios de empleo, vivienda, salud y los servicios sociales fundamental para trabajar por la inclusión de la comunidad gitana de Andalucía. Y además el art. 28 de la misma, destaca el decidido papel de los Servicios Sociales Comunitarios a la hora de abordar las actuaciones con colectivos en situación de exclusión o vulnerabilidad social, destacando entre sus funciones la promoción de medidas de inclusión social, laboral o educativa.

En este marco el primer instrumento político reseñable es “La Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020”, cuyos ejes se catalizaron en: educación, empleo, vivienda y salud. Y cuyas carencias más importantes, fueron la falta de cooperación entre las distintas administraciones y deficiencias en los mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas. Que debe ser puesto en correlación con el “Plan Integral para la inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía para el período 2017-2020”, que ha abarcado actuaciones en las áreas de educación, empleo, vivienda, salud, cultura, servicios sociales, igualdad y violencia de género, comercio ambulante, participación social, comunicación, difusión, igualdad de trato y no discriminación, «antigitanismo» y población gitana proveniente de terceros países, contemplándose 21 objetivos estratégicos, 45 objetivos específicos y 122 actuaciones.

Asimismo hay que traer a colación, el “Marco Estratégico de la Unión Europea para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de los Gitanos”, aprobado por la Comisión el 7 de octubre de 2020, en el que se establece una estrategia integral basada en tres pilares: la igualdad real y efectiva, la inclusión socioeconómica, y la participación de la población gitana. Con ello, se busca garantizar que todas las personas gitanas tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades y potencialidades para involucrarse en la vida política, social, económica y cultural. Esta estructura está alineada con el “Plan de Acción Antirracismo de la Unión Europea 2020-2025”, con la “Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de las Víctimas 2020-2025” y la “Estrategia de la Unión Europea para la Igualdad de Género.” Para dar cumplimiento a lo previsto en el Marco Estratégico de la Unión Europea, en 2021 se aprobó la “Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano 2021-2030”.

En la actualidad, se pretende armonizar las estrategias europea y estatal, por medio del “II Plan Andaluz para la Comunidad Gitana de Andalucía”, desde la permanente interlocución con el “Consejo Andaluz del Pueblo Gitano” y con la concurrencia de las distintas administraciones competentes y las entidades sociales del tercer sector. Por este motivo, se ha aprobado el “II Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía” de 16 de mayo de 2023⁴⁷, en la que se subraya que, a pesar de los avances que se han producido en ámbitos como la educación o la

⁴⁷ Acuerdo de 16 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno, Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, «BOJA» núm. 94 de 19 de mayo de 2023 de 19 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/94/BOJA23-094-00004-8852-01_00283880.pdf

desescolarización temprana, sigue siendo necesario intervenir ante las altas tasas de absentismo y la necesidad de un mejor aprovechamiento escolar. También es relevante, que ha revertido el tópico del chabolismo y núcleos segregados y que actualmente, más del 90 % de la población gitana vive en España en el entorno urbano y en viviendas oficiales, y menos del 10 % habita en infraviviendas⁴⁸. Y en relación al empleo, se está produciendo un cambio hacia los trabajos poco cualificados y aumento de la venta ambulante y al comercio al por menor.

Sin embargo persiste la desconexión en el ámbito autonómico en nuestro país, tal y como hemos señalado *ut supra*, han desarrollado planes o estrategias específicamente dirigidas a la inclusión de la población gitana en las siguientes comunidades autónomas : Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. Y que han sido cumplimentados por programas sectoriales por parte de las entidades locales en las CCAA siguientes: Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Comunitat Valenciana, Extremadura, La Rioja y Comunidad Foral de Navarra.

Existe una carencia de datos desagregados en los indicadores generales de situación social de este colectivo, lo que impide una transparencia cuantitativa para fijar su número, según el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en la actualidad se calcula que la población gitana española es de 725.000 a 750.000 personas, representando aproximadamente el 1,5 % de la población total, y siendo una de las minorías gitanas más numerosas en Europa⁴⁹.

A lo expuesto hay que sumar que, según el indicador AROPE aplicado a los hogares gitanos asciende al 92 %, y el 46 % de las familias gitanas vive en situación de extrema pobreza, siendo el dato más alarmante el 89 % de tasa de pobreza infantil, frente al 31,3 % de la población infantil general: el 52 % de los menores gitanos viven en hogares en situación de pobreza extrema y el 70 % vive en un hogar en pobreza severa⁵⁰.

En síntesis, el sector de población en la tiene mayor incidencia la pobreza es la infantil, y en el caso específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, este colectivo es uno donde sus derechos socio-económicos son los que más conculcados. El sistema de protección social para eliminar o al menos reducir los efectos negativos de esta situación, es el Ingreso Mínimo Vital, una prestación económica que tiene como objetivo prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de personas en situación de vulnerabilidad económica, y que cuenta además con un complemento específico en

⁴⁸ SG/ISEAK.: “Estudio sobre el perfil y la situación de las personas en los asentamientos chabolistas y de infravivienda en España». 2023. https://www.gitanos.org/estudios/estudio_sobre_el_perfil_y_la_situacion_de_las_personas_en_los_asentamientos_chabolistas_y_de_infravivienda_en_espana.html.es

⁴⁹ FERNÁNDEZ, C., CHAMORRO, M., ANDRÉS, M^a. T., LÓPEZ DE LA NIETA BEÑO, M.: “La herencia de la población gitana”, *Revista Documentación Social* núm.16, 2024. Disponible en: <https://documentacionsocial.es/16/a-fondo/la-herencia-de-la-pobreza-en-la-infancia-gitana>

⁵⁰ SFG/ISEAK. «Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza.» s.f. https://www.gitanos.org/estudios/estudio_comparado_sobre_la_situacion_de_la_poblacion_gitana_en_espana_en_relacion_al_empleo_y_la_pobreza_2018.html.es.

el caso de que haya menores en la unidad de convivencia (Complemento para Ayuda a la Infancia), cuyo alcance en la población gitana que se encuentra en Andalucía es nimio y sus efectos más positivos solo se producen cuando en los hogares gitanos viven uno o dos menores siendo menos efectivo cuando este número se incrementa lo que afecta directamente a familias con situaciones más precarias por el número de personas convivientes y el hacinamiento que ello supone, con el consiguiente efecto negativo en los niños gitanos, de lo que se deduce que, el Ingreso Mínimo Vital, no reduce significativamente la incidencia de la pobreza, pero sí su intensidad en quienes la padecen, y tiene menor impacto en los hogares grandes con varias personas adultas y varios menores de edad.

Y donde esta no llega debería hacerlo, la Renta Mínima de Inserción (RMI) en Andalucía, sin embargo, esta se ha diseñado de manera tal que, tiene muy reducido impacto sobre la pobreza (relativa), incluso la clasificada como “severa”. Y para revertir esta situación sería preciso la sinergia de una tirada de factores: aumento considerable del gasto social, atemperar los requisitos de acceso a la prestación, así como, en los criterios de establecimiento de su cuantía, con el consiguiente incremento de su importe.

6. A modo de conclusión

Existe una clara conexión entre la pobreza y la explotación laboral, al tratarse de dos fenómenos de carácter multidimensional, que afrontan una misma realidad desde perspectivas diferentes. Uno pone el acento en la situación finalista de carecer de medios necesarios para cubrir las necesidades básicas. Y el otro, en el origen desencadenante de la situación-el trabajo-. Por tanto no hay duda alguna de que pobreza y la explotación laboral de personas y en particular, de menores de edad, son dos fenómenos entrelazados. Sin embargo, debe advertirse que no toda situación de explotación laboral procede necesariamente de la situación de pobreza porque en algunos casos esta última es debida a factores diferentes: culturales, guerras, etc.

En el *statu quo* presente, resulta evidente que la crisis económica ha incrementado la proporción de personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza. De los resultados de nuestro análisis se desprende que, la crisis ha acentuado una tendencia preexistente al aumento de la pobreza infantil, y sobre todo, ha agravado la vulnerabilidad económica de los niños que se encuentran en situación de pobreza.

A lo expuesto hay que añadir, la premisa de que este fenómeno execrable continua produciéndose en la sociedad española en pleno siglo XXI, si bien, sus tasas son reducidas y persiste el problema a la hora de cuantificar los niños y adolescentes que trabajan sin figurar registrados. A nuestro juicio, esta invisibilidad continuará perpetuándose mientras que, los ingresos familiares sigan siendo insuficientes que convierten a los niños en mano de obra necesaria. De modo que, la situación de muchas familias sin esta aportación de los niños sería insostenible. Esta necesidad de aportar ingresos a la economía familiar, impone como una prioridad el trabajo sobre la educación, por lo que se produce el círculo vicioso de regresión periódica a la pobreza,

convirtiéndose finalmente una herencia que no se puede repudiar y se transmite de generación en generación.

Por este motivo, uno de los instrumentos más eficaces y efectivos para eliminar esta discriminación e inequidad es poner en práctica el derecho a la educación y a la formación, que en el caso de los menores, no solo es un deber sino también una obligación de los padres o tutores legales de los menores. Que debe ir en paralelo al diseño de políticas públicas de inclusión y asistencia sobre las causas que originan la pobreza, en correlación con unas políticas escolares capaces de intervenir en el abandono escolar.

Porque seamos realistas, las políticas públicas que se han acometido en nuestro país para paliar la pobreza como el IMV y en el caso de las CCAA, “las rentas mínimas autonómicas”, han evidenciado su ineficacia para solventar este problema. De ahí que, la solución pase por repensar el sistema de protección que actualmente se dispensa a las familias en situación de pobreza y si este no cumple su finalidad, reformularlo de nuevo o cambiarlo por otro diferente que ataje el problema, Y, para ello, la visión integral de la infancia como punto de partida desde un enfoque de derechos humanos y el conocimiento de la realidad de los niños en las CCAA, donde el problema es más grave como ocurre en Andalucía, constituye el criterio clave desde el que programar las políticas sociales.

Esperemos que se haya aprendido del pasado y no se tenga que desarrollar, o quizás nos sorprendan con una norma laboral y otra preventiva, vía Real Decreto. En este caso, dará igual el resultado, eso sí, siempre que se acabe con la explotación laboral y se garanticen plenamente los derechos de los menores de edad en cualquier ámbito territorial en que nos situemos.

7. Bibliografía

- AMICH ELÍAS, C.: *El poder y los derechos del niño en el franquismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- AMICH ELÍAS, C.: “El trabajo de los menores de edad en la dictadura franquista”, *Historia Contemporánea*, núm.36, 2008. Disponible en: <https://ojs.ehu.es/index.php/HC/issue/view/252>
- ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: “Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil 1999 (núm. 182)”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 7, núm. especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019. Disponible en: https://ejcls.adapt.it/index.php/rldc_adapt/article/view/729
- CONDE COLMENERO, P.: “El trabajo de los menores: limitaciones relativas a la protección de su seguridad y salud (física y psíquica). Especial referencia a los menores en espectáculos públicos”, *Derecho & criminología*, Anales, núm.1, 2011.

- CANO LINARES, M^a. A.: De la prohibición de la esclavitud a la lucha contra la trata de seres humanos: desarrollos recientes en el ámbito universal”, *Revista de la Inquisición (Intolerancia y Derechos Humanos)*, volumen 18, 2014.
- DE LA CUESTA FERNÁNDEZ, S.L.: “Valoración de la normativa laboral española sobre menores a la luz de la Directiva 94/33/CE del Consejo”, *Estudios de Deusto*, Vol. 55/1, 2007.
- DE STEFANO, V.: “The rise of the «just-in-time workforce: Ondemand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy”, en *Conditions of Work and Employment Series ILO*, Geneva, núm. 71, 2016.
- FERNÁNDEZ, C, CHAMORRO, M., ANDRÉS, M^a T. y LÓPEZ DE LA NIETA BEÑO, M.: “La herencia de la población gitana”, *Revista Documentación Social*, núm.16, 2024. Disponible en: <https://documentacionsocial.es/16/a-fondo/la-herencia-de-la-pobreza-en-la-infancia-gitana>
- LOUNGANI, P.: “Vuelta a lo esencial. La guerra contra la pobreza”, *Finanzas & Desarrollo*, volumen 40, núm 4, 2003. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/12/pdf/basics.pdf>
- MONEREO ATIENZA, C.: *Ideologías jurídicas y cuestión social: los orígenes de los derechos sociales en España*, Comares, Granada, 2007.
- RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTAZA, A.: *La pobreza vivida: experiencias de niñas, niños y adolescentes en Andalucía*, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, Observatorio de la Infancia en Andalucía., Escuela Andaluza de Salud Pública, 2020. Disponible en: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/7046_d_LA_POBREZA_VIVIDA_20200401_FINALMedRes.pdf
- RUANO ALBERTOS, S.: “La prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 22, 2000.
- VV. AA.: *Relaciones Laborales Especiales y Contratos con particularidades*, SEMPERE NAVARRO, A. V. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011.

CAPÍTULO 19. JÓVENES Y CONTRATACIÓN TEMPORAL (ARTÍCULO 15 DEL ET Y NORMAS COMPLEMENTARIAS)¹

FRANCISCO VILA TIERNO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

 <https://orcid.org/0000-0001-5718-4160>

GLORIA MONTES ADALID

*Profesora -Acreditada como Profesora Permanente Laboral- Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

 <https://orcid.org/0000-0001-9178-7029>

RAQUEL CASTRO MEDINA

*Profesora Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

 <https://orcid.org/0000-0003-0604-6045>

Sumario: 1. A modo de introducción; 2. Panorama de la temporalidad juvenil: implicaciones para el bienestar y desarrollo social; 3. El contrato temporal por circunstancias de la producción como excepción: análisis en el marco del art. 15; 4. Diferencias entre el contrato temporal por circunstancias de la producción y el contrato fijo discontinuo: análisis y evolución jurisprudencial; 5. Los contratos por circunstancias de la producción y la protección de derechos en la contratación temporal: características, regulación y garantías; 6. El factor edad en la reforma laboral: tendencias y resultados; 6.1. Evolución en las cifras de contratación juvenil; 6.2. Temporalidad y diferencia entre contratos temporales e indefinidos en jóvenes de 16 a 29 años; 7. Conclusiones; 8. Bibliografía.

¹ Esta aportación se inserta en el marco de las siguientes iniciativas:

- Proyecto de I+D+i La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica (PID2022-140298NB-I00);
- Proyecto de I+D+i Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales (B1-2023_031);
- Proyecto de I+D+i Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva (PPRO-SEJ-347-G-2023);
- Instituto Universitario (Emergente) de Investigación sobre Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica (JUVUMA);
- Grupo de I+D+i sobre Políticas de empleo, igualdad e inclusión social (PAIDI SEJ-347).

1. A modo de introducción

En el contexto socioeconómico actual, el acceso a un empleo digno y estable sigue siendo uno de los mayores retos para la población joven. De hecho, de manera expresa así se recogía en el marco del Objetivo 8 de los ODS². Y ello no es distinto en España. La posibilidad de obtener una remuneración adecuada y una estabilidad laboral que permita un desarrollo personal y social es cada vez más esquivada para muchos jóvenes, quienes encuentran en el empleo no solo una fuente de ingresos, sino también un medio para alcanzar su autonomía, identidad y pertenencia social³.

Desde la crisis financiera global de 2008, el mercado laboral español ha experimentado profundas transformaciones, muchas de las cuales han afectado negativamente a los jóvenes. La destrucción masiva de empleo se concentró en ocupaciones de baja cualificación y alta temporalidad, donde predominaban trabajadores jóvenes con poca experiencia y formación. Estos empleos, al estar sujetos a la volatilidad del mercado, fueron los primeros en desaparecer, exacerbando la precariedad laboral juvenil.

En este contexto, es una realidad de que a pesar de los esfuerzos por abordar este problema de manera reiterada en las sucesivas reformas laborales, hoy en día los jóvenes siguen enfrentando una difícil realidad marcada por la inestabilidad. En 2023, la tasa de paro juvenil en España se situó en el 28,36 %, ligeramente inferior a la del año anterior. Sin embargo, este porcentaje sigue siendo uno de los más altos de la Unión Europea. Los datos más recientes de Eurostat muestran que en 2022, aproximadamente el 39 % de los jóvenes españoles (de 15 a 29 años) que no están en educación formal estaban empleados bajo contratos temporales, lo que sitúa a España como uno de los países con mayor tasa de temporalidad juvenil en Europa. Esta cifra es ligeramente inferior a la de Portugal (40 %) pero sigue siendo significativamente superior a la media europea. Otros países como Italia (38 %) también enfrentan altas tasas de temporalidad juvenil, mientras que países como Lituania y Letonia registran tasas mucho menores, en torno al 3 %.⁴ A su vez, más del 45 % de los jóvenes menores

² Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU), Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>) Entre sus metas se incluían:

“8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”

³ CASTRO MEDINA, R.: “Ser trabajador/a, joven y pobre”, *Noticias CIELO* n.º 6, 2022, pp. 1-3.

⁴ EUROSTAT: *Temporary employment: demographics and parenthood factors*, Comisión Europea, Bruselas, 2023. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/116057.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2024.

EUROSTAT: *Temporary employment 2023*, Comisión Europea, Bruselas, 2023. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17396142/3-31082023-BP-EN.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2024.

de 25 años están contratados de manera temporal, lo que limita sus posibilidades de estabilidad laboral y progresión en el empleo⁵.

Al tiempo, en un marco de mayor precariedad, el salario medio de los jóvenes menores de 35 años en 2023 fue de 1500 euros mensuales, mientras que los menores de 25 años percibían un salario inferior a los 1200 euros, lo que refleja una clara brecha salarial en comparación con los trabajadores mayores de 45 años, cuyo salario medio supera los 2200 euros⁶. Estas cifras evidencian una notable desigualdad salarial, lo que contribuye a agravar la precariedad entre el colectivo dando lugar al concepto de “trabajador pobre”, especialmente relevante entre quienes trabajan en empleos mal remunerados o con jornadas parciales que no permiten alcanzar un nivel de vida digno.

En este escenario, la reforma laboral introducida por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo -en adelante RD 32/2021-, en lugar de limitarse a derogar los cambios normativos de 2012, llevó a cabo una profunda transformación en la regulación de los contratos temporales estructurales⁷, que no habían sido objeto de regulación hasta entonces. Esta reforma se diseñó con el objetivo claro de reducir el alcance de la temporalidad en el mercado laboral. A decir verdad, la transformación cualitativa y cuantitativa de estos contratos se refleja en el cambio de enfoque del legislador en su búsqueda de cambio de mentalidad entre los operadores económicos y jurídicos⁸. Un cambio que trasciende lo meramente normativo, favoreciendo la contratación indefinida como regla general y restringiendo los casos en que un contrato temporal es justificable.

No obstante, conviene recordar que, esta inclinación por el carácter indefinido de los contratos no constituye una novedad en nuestro ordenamiento laboral⁹. La Ley de Relaciones Laborales de 1976 ya establecía que el contrato de trabajo se presumía concertado por tiempo indefinido, permitiendo, no obstante, una mayor amplitud para la contratación temporal en comparación con la regulación actual. Posteriormente, el Estatuto de los Trabajadores de 1980 mantuvo esta presunción, si bien en términos más flexibles al reconocer la posibilidad de contratos de duración determinada. Tal dualidad se sostuvo hasta la reforma de 2012, modificándose de forma sustancial con la última reforma laboral. Los efectos prácticos pueden ser similares, pero la evolución en la redacción normativa evidencia una intención legislativa orientada a priorizar

⁵ Instituto Nacional de Estadística (INE): *Encuesta de Población Activa*, 2023. Disponible en <https://ine.es>, consultado el 25 de septiembre de 2024.

⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE): *Salarios medios por grupo de edad y tipo de jornada*, Encuesta de Población Activa 2023. Disponible en: <https://ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=2584&dh=1>, consultado el 25 de septiembre de 2024.

⁷ BALLESTER PASTOR, M.A.: *La reforma laboral de 2021. Más allá de la crónica*, MTES, 2022, pp. 17 y ss.

⁸ ROJO TORRECILLA, E.: *Estudio de la reforma laboral de 2021 (IV) La nueva contratación temporal estructural y la potenciación del contrato fijo discontinuo*, Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo, 2022. Disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021-7.html>.

⁹ BALLESTER PASTOR, M.A., *op. cit.* pp. 52 y 53

la contratación indefinida y restringir los supuestos de temporalidad, reflejando así una visión del sistema de contratación laboral que ha favorecido, durante años, la flexibilidad y una temporalidad elevada en el empleo.

De cualquier forma, uno de los desafíos más relevantes tras la reforma de 2021 radica en la dificultad de adaptarse a la nueva realidad, ya que persiste la tendencia a establecer paralelismos entre las antiguas y las nuevas figuras contractuales, pese a que ahora se restringen los casos en que se permite la contratación temporal. A tal fin, se ha buscado impedir que las empresas continúen utilizando la causalidad como pretexto para formalizar contratos temporales innecesarios, imponiendo una presunción de carácter indefinido para todos los contratos, salvo que la temporalidad se justifique conforme a las causas específicas previstas en la ley¹⁰.

Todo ello ha supuesto que, a diferencia de reformas anteriores, que se centraban en flexibilizar el mercado de trabajo, la última reforma, como hemos señalado, ha dado un importante giro a la regulación de los contratos temporales, reduciendo su ámbito de aplicación y reforzando, como decimos, la contratación indefinida como norma general. Dentro de este escenario, el contrato temporal por circunstancias de la producción se establece como una excepción limitada, permitiendo su uso solo cuando concurren circunstancias productivas excepcionales o imprevistas que justifiquen, necesariamente, la temporalidad. En caso contrario, es decir, en ausencia de dichas causas claramente delimitadas, debe prevalecer la contratación indefinida, reforzando así la presunción de estabilidad en el empleo¹¹.

Igualmente, tales pretensiones, también han sido acompañada por medidas correctivas que buscan evitar el fraude y el uso injustificado de contratos temporales. Entre ellas, destacan las sanciones económicas a las empresas que abusen de esta modalidad contractual, lo que subraya el compromiso del legislador con la estabilidad laboral y la lucha contra la precariedad.

En síntesis, podemos afirmar que la reforma no solo modifica el régimen jurídico de la contratación temporal, sino que también requiere un cambio de mentalidad entre los operadores económicos y jurídicos, quienes deben adaptar sus prácticas a un marco normativo que prioriza la estabilidad sobre la flexibilidad¹². Esto ha generado, como es comprensible, dificultades para quienes estaban habituados a recurrir de manera generalizada a la temporalidad sin causa justificada. Y ello supone, al tiempo, que se deben plantear soluciones distintas a la tradicional contratación en precario de los jóvenes.

¹⁰ VILA TIERNO, F.: *La contratación temporal por circunstancias de la producción*, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 2, 2022, pp. 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial>

¹¹ VILA TIERNO, F.: *loc. cit.*

¹² MONTES ADALID, G.: *Una mirada a la reforma laboral: Luces y sombras del Real Decreto-Ley 32/2021*, *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, vol. 4, 2022, pp. 383-392.

2. Panorama de la temporalidad juvenil: implicaciones para el bienestar y desarrollo social

Tal y como se ha puesto de manifiesto, el panorama laboral en España se caracteriza por la inestabilidad que afecta a la juventud, lo que ha llevado a impulsar medidas legislativas, como el ya mencionado RD 32/2021, con el fin de reducir la temporalidad y fomentar la contratación indefinida, cuyos efectos serán analizados en los epígrafes sucesivos. No obstante, resulta imprescindible contextualizar la situación previa a esta reforma, marcada por una elevada tasa de desempleo y la predominancia de contratos temporales, realidades que afectan de forma significativa el bienestar de los jóvenes. Además, a estos factores se suman la percepción de salarios más precarios, la mayor incertidumbre laboral y las dificultades que todo ello acarrea para alcanzar la independencia económica y personal.

Analicemos este panorama a través de las cifras.

De un lado, tal y como revela el “Informe Juventud en España 2020” del Injuve (2021)¹³, estas circunstancias han consolidado un sentimiento de vulnerabilidad e inseguridad entre la juventud, intensificado por los efectos socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19. Esta pandemia confirmó la persistencia de un modelo en el que el despido masivo de trabajadores con contratos temporales se ha consolidado como la estrategia predominante para gestionar la incertidumbre económica durante las crisis. Entre febrero y junio de 2020, en los meses más críticos de la pandemia, más del 70 % de los empleos eliminados correspondieron a contratos temporales. Dado que los jóvenes estaban sobrerrepresentados en este tipo de contratación, el 60 % de los puestos destruidos pertenecían a personas menores de 30 años¹⁴, una clara manifestación de la precarización de la juventud.

De otro lado, se une a la ecuación el aumento del coste de la vivienda, sumado a la dificultad para encontrar empleo estable, lo que dificulta que los jóvenes españoles puedan planificar y sostener sus proyectos de vida. La emancipación, la formación de una familia y el desarrollo de una carrera profesional sólida son desafíos difíciles de alcanzar e incluso incompatibles para muchos jóvenes. Arrojando luz sobre el asunto, en el segundo trimestre de 2021, solo el 14,9 % de los jóvenes en España había logrado emanciparse, con una edad media de 29,8 años¹⁵. Si bien contar con un empleo remunerado y estable es un factor clave para la emancipación, la alta temporalidad y la destrucción de empleo en los últimos años, agravadas por la pandemia de la COVID-19, han impedido que esta estabilidad laboral se consolide, dificultando la autonomía de los jóvenes.

¹³ Instituto de la Juventud (INJUVE), *Informe Juventud en España 2020*, Madrid, 2021. Disponible en: http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2021/03/informe_juventud_espana_2020.pdf

¹⁴ Instituto de la Juventud (INJUVE): *Estrategia de Juventud 2030*, Observatorio de la Juventud y de las Mujeres Jóvenes, 2021, p. 79.

¹⁵ Eurostat: Oficina Estadística de la Unión Europea, 2021. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>.

A propósito de las modalidades de emancipación, en los últimos años se ha observado un giro significativo hacia el alquiler. Si en 2007, la mayoría de los jóvenes emancipados poseía una vivienda en propiedad (58,1 % frente a un 28,4 % que vivía en alquiler), en 2020 la tendencia se invirtió, con un 45,4 % viviendo de alquiler y solo el 31,8 % como propietarios. Aun así, el alquiler implicaba también una carga financiera importante, representando ya en 2020 un gasto significativo para los jóvenes de 16 a 29 años, quienes debían destinar el 81,9 % de su salario neto al pago mensual del alquiler¹⁶. Por otro lado, la compra de una vivienda requería el 51,2 % del salario para cubrir la cuota hipotecaria, a la par que cumplir con los requisitos de solvencia impuestos por las entidades financieras. La entrada inicial para adquirir una vivienda equivalía a 3,7 veces el salario anual de un joven. Como resultado, una de las pocas alternativas efectivas para emanciparse era -y es- compartir un alquiler con otras personas o formar un hogar¹⁷.

Notoriamente, las implicaciones de estas circunstancias tienen efectos altamente adversos. Este escenario social marcado por la precariedad en el empleo juvenil puede conducir a la exclusión social y a la marginalización. Los jóvenes que se encuentran atrapados en contratos temporales de corta duración a menudo experimentan dificultades para acceder a una vivienda digna, lo que retrasa su emancipación y los mantiene en una situación de dependencia económica prolongada de sus familias. Esta situación puede llevar a una mayor estigmatización social y a la creación de un ciclo de pobreza que es difícil de romper, afectando no solo su bienestar individual, sino también su integración en la sociedad¹⁸. Y, a su vez, estas consecuencias sociales pueden derivar en una huella psicológica que no debe subestimarse. La precariedad laboral, especialmente en el contexto juvenil, está estrechamente relacionada con un aumento en los problemas de salud mental. Los jóvenes que enfrentan contratos temporales y la incertidumbre laboral experimentan niveles elevados de ansiedad, estrés y depresión, lo que repercute negativamente su bienestar psicológico. A mayor precariedad laboral, existe un riesgo significativamente mayor de sufrir mala salud mental¹⁹.

A nivel macroeconómico, la alta tasa de temporalidad juvenil también contribuye a la perpetuación de la pobreza laboral. Y es que, más allá de las dificultades que

¹⁶ En la actualidad, según el último informe del Observatorio de Emancipación, elaborado por el Consejo de la Juventud de España con datos correspondientes al primer semestre de 2023, una persona joven de entre 16 y 29 años debería destinar casi todo su salario para poder vivir sola en un piso de alquiler.

¹⁷ OE1S2021, *Observatorio de Emancipación. Balance general. Primer semestre 2021*, Ed. Consejo de Juventud de España, 2021; Instituto de la Juventud (Injuve), *Estrategia de Juventud 2030*, Observatorio de la Juventud y de las Mujeres Jóvenes, 2021, p. 108.

¹⁸ Comisión de personas expertas sobre el impacto de la precariedad laboral en la salud mental en España: *Precariedad laboral y salud mental. Conocimientos y políticas*, Gobierno de España, 2023, p. 4. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2023/170323-informe-salud-mental.pdf>

¹⁹ Comisión de personas expertas sobre el impacto de la precariedad laboral en la salud mental en España: *Precariedad laboral y salud mental. Conocimientos y políticas*, Gobierno de España, 2023, p. 30. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2023/170323-informe-salud-mental.pdf>

enfrentan los jóvenes para acceder y mantenerse en el mercado laboral, es importante poner de manifiesto que tener un empleo no garantiza necesariamente escapar de la pobreza o la exclusión social. En este contexto, surge el concepto de “trabajador pobre”, definido por la OIT²⁰ como un trabajador que, aun estando empleado, percibe una remuneración tan baja que no le permite acceder a los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, tanto para sí mismo como para su hogar. Esta situación está vinculada a mercados laborales estructuralmente insatisfactorios, donde la precariedad, el subempleo y la baja productividad son comunes, especialmente en el sector informal de la economía.

En efecto, este concepto tiene una fuerte correlación con una realidad presente en España, describiendo a aquellos jóvenes que, pese a estar empleados, no logran salir de situaciones de vulnerabilidad económica debido a salarios bajos, inestabilidad laboral y empleos de corta duración, colocándolos en una situación de vulnerabilidad económica y social. Con todo, vemos que la temporalidad laboral entre los jóvenes no solo afecta su capacidad de generar ingresos, sino que puede impactar profundamente en su bienestar psicosocial. La precariedad laboral derivada de los contratos temporales genera incertidumbre, afectando negativamente la posibilidad de estos jóvenes de planificar su futuro a largo plazo. Esta incertidumbre les limita en la toma de decisiones trascendentales, como la adquisición de una vivienda, la creación de una familia o la inversión en educación y formación continuada.

De cualquier forma, la influencia de la temporalidad laboral en el bienestar juvenil es amplia y multidimensional. La lucha contra la precariedad juvenil debe ir más allá de las reformas laborales, abordando de manera integral las barreras estructurales que impiden a los jóvenes acceder a empleos estables y dignos. Solo mediante una combinación de políticas que promuevan el empleo de calidad y protejan los derechos laborales será posible mejorar el bienestar de las generaciones más jóvenes y garantizar su pleno desarrollo en la sociedad.

Dicho lo cual, desde una perspectiva de políticas públicas, es urgente abordar la temporalidad laboral juvenil para mitigar sus efectos en el bienestar y el desarrollo social de esta población. Las reformas recientes, como la del Real Decreto-ley 32/2021, intentan limitar el abuso de los contratos temporales, promoviendo la contratación indefinida como norma general. Veámoslo.

3. El contrato temporal por circunstancias de la producción como excepción: análisis en el marco del art. 15

El contrato temporal por circunstancias de la producción se presenta como una excepción a la regla general del carácter indefinido de los contratos de trabajo. Esta modalidad, circunscrita a situaciones específicas y temporales, refuerza la primacía del empleo estable al restringir la temporalidad a supuestos que requieren una justificación empresarial clara y acreditada. La normativa vigente, especialmente tras la reforma

²⁰ <https://www.ilo.org/es/resource/article/pobreza-desigualdad-y-el-fenomeno-del-trabajador-pobre>

de 2021, ha consolidado la presunción de indefinición contractual, reservando los contratos temporales únicamente para aquellos casos en los que la causa productiva esté debidamente delimitada y no pueda atenderse con los recursos laborales permanentes.

A lo largo de los años, el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 1/1995 ha experimentado diversas modificaciones para ajustarse a las demandas de estabilidad en el empleo, como se evidenció en la reforma de 2012 y, de manera más destacada, en la de 2021. Estos cambios no se limitan a un simple ajuste textual, sino que están profundamente vinculados a las intenciones legislativas reflejadas en las Exposiciones de Motivos de cada norma. Dichas intenciones evidencian un cambio progresivo en la concepción de la contratación, pasando de priorizar la flexibilidad en la entrada al mercado laboral a favorecer la estabilidad y la contratación indefinida como regla general.

En consecuencia, tras la reforma laboral de 2021, el art. 15 reconfigura la duración del contrato de trabajo y predispone las bases legales para diferenciar los contratos indefinidos de aquellos temporales, estableciendo un marco limitante de la temporalidad en la contratación laboral. Por lo tanto, un estudio centrado en jóvenes y temporalidad, como es nuestro caso, dicho artículo cobra especial relevancia, pues muchas de las relaciones laborales de este colectivo suelen caracterizarse por su corta duración y la alta rotación en el empleo. Las directrices marcadas por el art. 15 son las siguientes:

- Presunción de contrato indefinido: el contrato de trabajo se presume indefinido a menos que exista una justificación clara para un contrato temporal. Esto apunta a una intención regulatoria de reducir la precariedad laboral, ya que la temporalidad suele asociarse con inestabilidad y falta de protección, algo que afecta con frecuencia a los jóvenes trabajadores.
- Limitación de la temporalidad: busca restringir el uso de contratos temporales a situaciones muy específicas, como incrementos ocasionales e imprevisibles de la producción o la sustitución de trabajadores. El contrato temporal, por tanto, debe estar justificado de forma precisa, detallando la causa que lo habilita y la duración prevista. Esto representa un cambio hacia una mayor protección del empleo estable y un intento de evitar abusos en la contratación temporal. En el caso de los jóvenes, esta regulación puede resultar en una mayor dificultad para acceder al mercado laboral si las empresas no encuentran justificación para contratarlos temporalmente.
- Duración máxima de los contratos temporales: se establecen límites nítidos a la duración de los contratos temporales, con una duración máxima de seis meses (extensible hasta un año por convenio colectivo). Esto favorece una mayor estabilidad laboral, ya que evita que se perpetúen relaciones laborales temporales sin motivo justificado. Empero, este límite puede generar una barrera para los jóvenes que buscan una primera experiencia

laboral y pueden enfrentarse a empleadores reticentes a contratarlos de manera indefinida.

- Conversión a contrato fijo: si los contratos temporales incumplen la normativa establecida, estos trabajadores adquieren automáticamente la condición de indefinidos. Esta conversión automática se aplica, por ejemplo, a personas contratadas durante un periodo superior a 18 meses en un lapso de 24 meses, algo muy relevante para jóvenes que suelen pasar por contratos temporales sucesivos en cortos periodos de tiempo. La intención es clara: evitar la concatenación de contratos temporales y fomentar la estabilidad laboral.
- Igualdad de derechos entre trabajadores temporales e indefinidos: garantiza que los trabajadores temporales tienen los mismos derechos que los indefinidos, salvo las particularidades de cada modalidad de contrato. Esto es vital en términos de equidad laboral y acceso a derechos sociales y beneficios, una cuestión que afecta especialmente a los jóvenes, quienes, en muchos casos, enfrentan brechas en derechos laborales debido a la temporalidad.
- Transparencia y oportunidades: la empresa tiene la obligación de informar a los trabajadores temporales sobre vacantes de puestos permanentes, asegurando que estos tengan la posibilidad de acceder a posiciones más estables. Esto fomenta la movilidad interna y abre oportunidades de estabilidad para jóvenes que ingresan a través de contratos temporales.
- Reducción de la temporalidad: la posibilidad de que los convenios colectivos establezcan criterios para reducir la temporalidad refuerza la idea de promover la estabilidad laboral, creando un marco normativo que impide el abuso de contratos temporales. Esto plantea un equilibrio entre la necesidad de flexibilidad de las empresas y la necesidad de estabilidad de los trabajadores, una cuestión clave para los jóvenes que buscan desarrollarse profesionalmente.

En conjunto, el artículo 15 refleja una política laboral orientada a fomentar la estabilidad y limitar la temporalidad en el empleo, con una doble implicación: por un lado, protege a los jóvenes trabajadores de la precariedad y la inseguridad derivadas de la temporalidad, asegurando sus derechos y facilitando la transición hacia contratos indefinidos; por otro lado, plantea un desafío para la empleabilidad juvenil, ya que las empresas pueden mostrarse reticentes a contratar temporalmente si no pueden justificar claramente las circunstancias de dicha contratación.

Ante esta realidad, la jurisprudencia ha desempeñado un papel fundamental en la lucha contra los abusos en la contratación temporal, analizando la realidad material de las relaciones laborales más allá de las formalidades contractuales. Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1979 denunciaba el uso indebido de contratos

temporales para cubrir necesidades permanentes en las empresas. A lo largo de los años, la doctrina jurisprudencial ha reiterado que la temporalidad debe fundamentarse en una causa objetiva y, de no estar acreditada, el contrato debe considerarse indefinido.

Este enfoque interpretativo se ha mantenido firme con la evolución del art. 15 ET. La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1993 destacaba que “los contratos temporales enumerados en el art. 15.1 del ET... parten de la presunción favorable a la estabilidad en el empleo”. Aunque la normativa permite contratos de duración determinada, esto solo es válido bajo condiciones específicas detalladas en la ley. Así, se establece un sistema de contratación donde la temporalidad debe estar sustentada en una causa concreta; de lo contrario, rige el principio general de presunción de indefinición de la relación laboral.

Este criterio ha sido confirmado en pronunciamientos posteriores, de manera sucesiva, como la Sentencia de 20 de enero de 2003, que insiste en que la contratación temporal debe estar causalmente justificada. La jurisprudencia ha mantenido que el contrato de trabajo, por regla general, se concierta por tiempo indefinido, admitiendo la temporalidad solo en casos expresamente previstos y debidamente justificados.

Este enfoque, reforzado por el Derecho Comunitario, sigue siendo relevante en la actualidad. El Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada, incorporado a la Directiva 99/70/CE, establece que los contratos indefinidos deben ser la forma más común de empleo. El uso de contratos temporales debe limitarse a sectores o actividades en los que la temporalidad sea inherente a la naturaleza del trabajo. Cualquier desviación de este principio, tal como se ha señalado en sentencias recientes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (SSTJUE), podría contravenir el propósito de este Acuerdo, que busca evitar los abusos derivados de la utilización de contratos temporales sucesivos.

Este principio, en los mismos términos, ha sido recogido en la jurisprudencia española, y fue ilustrado de manera clara en la STS 910/2022, de 8 de marzo, en la que el tribunal recordó la importancia de no automatizar la contratación temporal en función de la actividad económica, evitando así situaciones que puedan contradecir la normativa comunitaria. De manera similar, la STS de Pleno de 29 de diciembre de 2021 ya había enfatizado la necesidad de garantizar que los contratos temporales cumplan estrictamente con los requisitos legales, dado que su naturaleza es excepcional en comparación con la estabilidad inherente al contrato indefinido.

Esto nos lleva a la conclusión de que los supuestos que justifican la aplicación de esta figura contractual deben interpretarse de manera rigurosa, garantizando que su uso se limite estrictamente a la causa de temporalidad que lo justifica. De tal forma que la finalidad de este contrato sea clara: promover la estabilidad en el empleo y restringir el uso abusivo, injustificado y desproporcionado de la contratación temporal. Principio que, por su parte, queda claramente recogido en la Exposición de Motivos del RDL 32/2021, la cual subraya la reducción de la tasa de temporalidad como uno de los

objetivos principales de la reforma. Sin embargo, el éxito de esta medida dependerá, en gran parte, de su capacidad para cumplir con esta meta.

Para alcanzar dicha reducción, es crucial simplificar las modalidades contractuales, generalizar la contratación indefinida y devolver al contrato temporal su carácter estrictamente causal, vinculado exclusivamente a necesidades de duración limitada. La reforma ha abordado esta cuestión mediante una reorganización de las modalidades de contratación laboral, con el objetivo de que el contrato indefinido sea la norma general. De este modo, el contrato temporal quedará limitado a supuestos excepcionales, eliminando los abusos detectados en el pasado, como la excesiva rotación de trabajadores mediante contratos temporales injustificados.

De este análisis surgen dos cuestiones clave que deben ser abordadas: primero, cómo se diferencia este contrato temporal del contrato fijo discontinuo; y segundo, cuáles son los elementos que permiten identificar la causa de temporalidad específica que legitima la utilización de esta modalidad contractual. Los siguientes epígrafes desarrollarán estas cuestiones con mayor profundidad.

4. Diferencias entre el contrato temporal por circunstancias de la producción y el contrato fijo discontinuo: análisis y evolución jurisprudencial

El contrato temporal por circunstancias de la producción y el contrato fijo discontinuo comparten ciertas similitudes en cuanto a su utilización para cubrir necesidades laborales no permanentes, pero presentan diferencias significativas en lo que concierne a su justificación y requisitos. Y, es que, ambos se configuran como excepciones a la regla general del contrato indefinido, que es la norma en el derecho laboral español, tal y como lo establece el art. 15 ET. Sin embargo, la diferencia fundamental radica en la naturaleza de la necesidad de trabajo que cubren.

El contrato temporal por circunstancias de la producción se utiliza cuando una empresa enfrenta una necesidad puntual y coyuntural que no forma parte de su actividad ordinaria y estable²¹. Estas circunstancias incluyen incrementos imprevisibles en la producción o demandas estacionales excepcionales. La reforma de 2021 ha reforzado el carácter causal de este tipo de contrato, exigiendo que las causas que justifican la temporalidad sean claras y no puedan ser atendidas con la plantilla fija de la empresa. Esto significa que el contrato temporal por circunstancias de la producción debe justificarse solo en situaciones extraordinarias, de corta duración, y no se puede usar para cubrir necesidades estructurales de la empresa.

Por otro lado, el contrato fijo discontinuo, regulado en el art. 16 ET, es adecuado para cubrir necesidades intermitentes o cíclicas que se repiten de manera regular a lo largo del tiempo. Esto es, pese a que el trabajo no se preste de forma continua, la

²¹ Particularmente interesante es el análisis que se realiza por BELTRÁN DE HEREDIA RUÍZ, I. en “Diferencias entre el contrato fijo-discontinuo (art. 16 ET) contrato temporal por circunstancias de la producción (art. 15 ET): taxonomía de una nube de conceptos jurídicos indeterminados”, *Blog Una mirada crítica a las relaciones laborales*, <https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#32fj1>

relación laboral es indefinida, y los empleados son llamados a trabajar durante los periodos en los que la necesidad de trabajo se materializa, como ocurre en campañas estacionales o festividades anuales. Este tipo de contrato permite a las empresas contar con trabajadores indefinidos para necesidades laborales previsibles que siguen un patrón recurrente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido clara en subrayar que la contratación temporal solo es legítima cuando la necesidad de trabajo es imprevisible y puntual. En situaciones donde la demanda laboral se repite de manera cíclica, aun en periodos separados, la opción adecuada es el contrato fijo discontinuo. Hacia esta dirección se pronunció la Sentencia 529/2022, de 8 de junio, que concluyó que cuando una empresa utiliza repetidamente contratos temporales para cubrir las mismas actividades en periodos como la Navidad o el verano, no se justifica el uso del contrato temporal, ya que estas actividades no representan una necesidad excepcional, sino que forman parte de la actividad permanente de la empresa. Así, el contrato fijo discontinuo es la figura más adecuada para cubrir necesidades cíclicas y recurrentes.

En cualquier caso, la desaparición del contrato por obra o servicio determinado ha incrementado la importancia del contrato temporal por circunstancias de la producción, que ahora es la modalidad principal para la contratación temporal, junto con el contrato de sustitución. Sin embargo, la reforma de 2021 ha hecho más estrictos los requisitos para su utilización, con el objetivo de reducir el uso abusivo de la temporalidad. Esto se refleja no solo en la necesidad de demostrar una causa objetiva y específica para justificar el contrato temporal, sino también en la imposición de sanciones más severas a las empresas que hagan un uso indebido de esta modalidad contractual.

Lo cual, nos lleva a interpretar de forma clara y definitiva que el contrato por circunstancias de la producción se justifica exclusivamente cuando las necesidades de la empresa no pueden ser cubiertas dentro del marco de sus necesidades habituales y permanentes, debiendo clasificarse como situaciones extraordinarias. Estas circunstancias se pueden dividir en dos tipos principales:

1. Incremento ocasional e imprevisible de la actividad: Se refiere a situaciones donde, incluso cuando la actividad es parte de las operaciones regulares de la empresa, surge un desajuste temporal entre el personal disponible y el necesario, provocado por un aumento inesperado de la producción. Este desajuste debe ser temporal y no puede responder a los supuestos incluidos en el art. 16.1, como el caso de las vacaciones anuales.
2. Situaciones ocasionales y previsibles con una duración limitada y específica: Estas circunstancias pueden anticiparse, pero su duración es reducida y claramente delimitada en el tiempo. En ambos casos, el factor común es la ocasionalidad²². Si esta característica se pierde, la necesidad deja

²² STS 348/2022, de 19 de abril: “La doctrina jurisprudencial diferenciaba entre los contratos eventuales y fijos discontinuos. Se ha declarado la naturaleza fija discontinua de la relación laboral cuando no

de ser coyuntural y pasa a ser permanente, lo cual, según la doctrina jurisprudencial, excluye el uso del contrato temporal.

En cuanto a las oscilaciones del personal, deben interpretarse a partir de las siguientes premisas: estas son permitidas cuando responden a necesidades de personal derivadas de circunstancias como las vacaciones de los empleados estables. Dichas vacaciones pueden ocurrir en fechas variables o repetirse en ciertos años y no en otros. Sin embargo, la STS 745/2019, de 30 de octubre, limitó la posibilidad de usar el contrato temporal para cubrir estas ausencias²³. La sentencia concluye que, si la necesidad de personal es completamente previsible y puede anticiparse con certeza, ya no puede considerarse una oscilación temporal, sino una necesidad permanente que requiere la formalización de un contrato fijo discontinuo.

El problema con la nueva redacción del art. 15.2 del Estatuto de los Trabajadores es que introduce un supuesto de previsibilidad, pero vincula las vacaciones al concepto de oscilaciones, no al de previsibilidad en sentido estricto. Esto implica que, aunque se prevea que los empleados van a tomar vacaciones, el legislador lo asocia con una oscilación en la plantilla. Esto nos lleva a la necesidad de definir el concepto de oscilación, algo que se abordará más adelante. No obstante, lo relevante en este punto es distinguir cuándo la situación remite necesariamente al uso del contrato fijo discontinuo²⁴, excluyendo la contratación temporal.

Para hacer esta distinción, es fundamental recurrir a la regulación del artículo 16.1 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que las prestaciones intermitentes se realizarán en “periodos de ejecución ciertos”. Es decir, la existencia de certidumbre, y no simplemente previsibilidad, sobre cuándo y cómo se van a producir esas necesidades de personal es un criterio clave. Si no hay certeza sobre la aparición de la oscilación, entonces podría ser posible utilizar el contrato temporal por circunstancias de la producción, pero siempre bajo las limitaciones señaladas en la STS 745/2019, de 30 de octubre. Además, la STS 453/2022, de 18 de mayo, aporta criterios más específicos para delimitar cuándo se está ante una oscilación en la plantilla que podría justificar la temporalidad.

5. Los contratos por circunstancias de la producción y la protección de derechos en la contratación temporal: características, regulación y garantías

El contrato por circunstancias de la producción, si bien se trata de una única figura, se despliega en dos variantes dependiendo de la causa que justifique la

“se ha acreditado, la concurrencia de circunstancias excepcionales u ocasionales que justifiquen la contratación eventual por circunstancias de la producción, es decir la necesidad de trabajo, en principio, imprevisible y fuera de cualquier ciclo de reiteración regular. Por el contrario, se constata una necesidad de trabajo de carácter intermitente o cíclico, en intervalos temporales separados pero reiterados en el tiempo y dotados de cierta homogeneidad”

²³ Vid. NOGUEIRA GUSTAVINO, M.: “El contrato por circunstancias de la producción en el RDL 32/2021”, *Brief AEDTSS*, <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/aedtss-corto-reforma-contratos-temporales-fin-1.pdf>

²⁴ Vid. MORENO VIDA, M.N.: “El contrato temporal por razones productivas”, *op. cit.* pp. 117 y 118.

temporalidad²⁵. Estas variantes conllevan regímenes jurídicos distintos, especialmente en lo que respecta a la duración del contrato. En primer lugar, tenemos el contrato temporal de “larga duración”, que se emplea en situaciones donde las necesidades de personal son imprevisibles o surgen oscilaciones inesperadas en la demanda laboral. En contraste, el contrato temporal “corto” se utiliza cuando las necesidades de personal son previsibles y delimitadas temporalmente.

Para entender el concepto de previsibilidad, es fundamental aclarar primero qué no se considera previsible²⁶. La previsibilidad se descarta cuando existe certeza sobre la repetición de una tarea en distintos momentos, lo que exige la formalización de un contrato fijo discontinuo, ya que la necesidad es permanente, pero se presenta en periodos intermitentes. En este caso, la actividad repetitiva y previsible debe ser cubierta por una plantilla estable, lo que excluye el uso de contratos por circunstancias de la producción, sean de ciclo largo o corto.

En cambio, cualquier situación que no pueda planificarse con antelación y que provoque una demanda ocasional de personal adicional se considera imprevisible. Para entender mejor qué conlleva una necesidad previsible, es necesario combinar dos variables: una de carácter abstracto y subjetivo, y otra de naturaleza temporal y objetiva. El término “previsible” trae consigo una capacidad del empleador de anticipar de forma razonable que la plantilla ordinaria será insuficiente para cubrir un pico en la producción.

Ámbitos como la hostelería, donde es común un aumento de la actividad durante temporadas como el verano o la Navidad, se ajustan a esta descripción²⁷. En estos casos, el aumento regular en la demanda de personal justificaría el uso de contratos fijos discontinuos. Sin embargo, si en un verano particular la demanda aumenta de forma coyuntural, ese incremento adicional podría cubrirse con contratos de ciclo largo. Si esta necesidad coyuntural se repite en años posteriores, podría ser cubierta con contratos fijos discontinuos, tal como ha señalado la jurisprudencia reciente.

En última instancia, el concepto de previsibilidad se refiere a la capacidad de la empresa para organizar eficazmente su plantilla frente a necesidades futuras, siendo un término flexible pero sujeto a los requisitos formales del art. 15.1 ET, que exige una justificación clara de la causa temporal y su relación con la duración del contrato.

Aun cuando la regla general es clara, no pueden ignorarse ciertas excepciones. Por ejemplo, es difícil considerar como imprevisible una ocupación extraordinaria, prevista con meses de antelación, como una necesidad laboral en diciembre conocida a principios de año. Este tipo de situación se enmarca en un plano de intencionalidad, pero carece de firmeza con respecto a su naturaleza coyuntural.

²⁵ En este sentido, parte de la doctrina ha reconocido tres submodalidades distintas, v. gr. TODOLÍ SIGNES, A.: “Análisis nuevo Contrato temporal “por circunstancias de la producción” y sus tres modalidades”, *Argumentos en Derecho Laboral*, 2022. Disponible en: <https://adriantodoli.com/2022/01/03/analisis-nuevo-contrato-temporal-por-circunstancias-de-la-produccion-y-sus-tres-modalidades/>

²⁶ VILA TIerno, F.: “La contratación temporal...” *op. cit.*, p. 12.

²⁷ *Ibidem*.

El concepto de “ocasional” resulta más claro, compartiendo características en ambas modalidades de contrato establecidas en el art. 15.2 del Estatuto de los Trabajadores (ET). Este término hace referencia, en términos simples, a situaciones que no gozan de estabilidad ni permanencia, y que, por tanto, no corresponden a una relación laboral de carácter indefinido²⁸. Un aspecto clave es la justificación y acreditación de este carácter ocasional, ya que es un elemento diferenciador que define la temporalidad de estos contratos, tal como se menciona en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 348/2022 de 19 de abril.

Otro concepto relevante es el de las “oscilaciones”, en este caso, referidas específicamente a las variaciones en la plantilla laboral. Este enfoque es crucial, ya que el legislador podría haber aplicado el término “oscilaciones” a la actividad productiva, pero optó por asociarlo a la plantilla. Por tanto, las oscilaciones de la plantilla deben entenderse como aquellas fluctuaciones en el personal que, de manera ocasional e inesperada, generan un desajuste temporal entre el personal disponible y las necesidades de la empresa²⁹.

Un ejemplo de este tipo de oscilaciones se encuentra en la STS 453/2022, de 18 de mayo³⁰. En esta sentencia, se reconoce que la insuficiencia de personal puede justificar el uso de contratos por circunstancias de la producción, especialmente cuando la falta de personal sobrepasa la capacidad de la plantilla estable para hacer frente a las tareas adicionales, asimilándose esta situación a la acumulación de trabajo³¹. La misma sentencia también contempla la posibilidad de utilizar contratos temporales para

²⁸ STS 453/2022, de 18 de mayo: “la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para cubrir necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable, no está justificada conforme a la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada incorporado a la Directiva 99/70/CE, en la medida en la que tal utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada se opone directamente a la premisa en la que se basa dicho Acuerdo Marco, a saber, que los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma más común de relación laboral, aunque los contratos de duración determinada sean característicos del empleo en algunos sectores o para determinadas ocupaciones y actividades (SSTJUE de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C 16/15; de 19 de marzo de 2020, C-103/18 y C-429/18 y de 3 de julio de 2014, Fiamingo y otros, C-362/13, C-363/13 y C-407/13). La observancia de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo requiere que se compruebe concretamente si la renovación sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender necesidades provisionales y si no se utiliza, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y estables del empleador en materia de personal (SSTJUE de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C. 16/15; DE 26 de enero de 2012, Küçük, C-586/10; y de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros, C-22/13, C-61/13, C-63/13 y C-418/13)”.

²⁹ VILA TIerno, F.: “La contratación temporal...” *op. cit.*, p. 15.

³⁰ Resolución que, al igual que las anteriormente citadas, se refiere a una figura ya derogada. Sin embargo, la reciente regulación del nuevo artículo 15.2 del ET limita la existencia de jurisprudencia específica sobre los nuevos tipos de contrato. No obstante, su empleo tiene como objetivo aprovechar diferentes conceptos que pueden aplicarse a la redacción vigente.

³¹ Con cita de las siguientes resoluciones: SSTS, entre otras de 5 de julio de 1994 (Rcud. 83/1994, 5 de octubre de 1994 (Rcud. 348/1994), 16 de mayo de 2005 (Rcud. 2412/2004), 7 de diciembre de 2011 (Rcud. 935/2011), 12 de junio de 2012 (Rcud. 3375/2011), 26 de marzo de 2013 (Rcud. 1415/2012), 12 de septiembre 2017, (Rcud. 2520/2015) y 31 de mayo de 2018, (Rcud. 3528/2016).

sustituir a trabajadores que se encuentren de vacaciones, siempre que se identifiquen adecuadamente.

De esta forma, situaciones como la ausencia de personal por vacaciones o la acumulación de tareas justifican el uso de contratos temporales, superando la doctrina previa que rechazaba el uso de la temporalidad en estos casos bajo el argumento de previsibilidad. Con estas nuevas consideraciones, la ley actual flexibiliza la aplicación del contrato temporal en situaciones de déficit de personal, reconociendo que estas circunstancias pueden ser abordadas mediante contratos de duración determinada bajo el amparo del art. 15.1 del ET.

En lo que concierne a la protección de derechos y garantías en la contratación temporal, en el marco de la contratación temporal, se han desarrollado una serie de mecanismos destinados a reforzar el cumplimiento de las normativas establecidas por el legislador, con el objetivo principal de fomentar el uso de la contratación indefinida. Se contemplan varias situaciones en las que los contratos temporales pueden transformarse en indefinidos. Esto incluye el incumplimiento de los requisitos formales del art. 15 ET, la falta de alta en la Seguridad Social del trabajador dentro del plazo legal y la concatenación de contratos o sucesión de trabajadores en un mismo puesto. Además, las nuevas disposiciones son más estrictas y eliminan la posibilidad de aportar pruebas en contrario en ciertos casos.

Otra medida significativa es la reducción del tiempo permitido de encadenamiento de contratos temporales. Anteriormente, un trabajador podía ser temporal por un máximo de 24 meses en un periodo de 30 meses, pero ahora este límite se ha reducido a 18 meses en un periodo de 24 meses. Esta normativa también tiene en cuenta el puesto de trabajo, de modo que el tiempo acumulado por diferentes trabajadores en el mismo puesto se suma para determinar si se alcanza el umbral para convertir el contrato en indefinido³².

Sumado a lo anterior, el art. 15.6 del ET, en línea con la Directiva 1999/70 de la UE, establece que los trabajadores con contratos temporales deben disfrutar de los mismos derechos que los trabajadores indefinidos, sin que la temporalidad afecte sus condiciones laborales o el cómputo de la antigüedad.

³² ...las personas trabajadoras que en un periodo de veinticuatro meses hubieran estado contratadas durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos por circunstancias de la producción, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, adquirirán la condición de personas trabajadoras fijas. Esta previsión también será de aplicación cuando se produzcan supuestos de sucesión o subrogación empresarial conforme a lo dispuesto legal o convencionalmente. Asimismo, adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo que haya estado ocupado con o sin solución de continuidad, durante más de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal” (art. 15.5 ET).

Y, por último, destacar el papel crucial brindado a la negociación colectiva en el punto 8 del art. 15, para facilitar la reducción de la temporalidad, promoviendo la formación y el desarrollo profesional de los trabajadores con contratos temporales, y estableciendo planes que fomenten su conversión a indefinidos.

6. El factor edad en la reforma laboral: tendencias y resultados

Después de analizar las excepciones en la contratación temporal por circunstancias de la producción y las diferencias entre este tipo de contratos y los de fijo discontinuo, es esencial centrarnos en el impacto que ha tenido la reforma laboral en los jóvenes menores de 30 años, quienes históricamente han sido los más afectados por la temporalidad.

Llegados a este punto, conviene recordar que la tendencia previa a la reforma laboral de 2021 había promovido el uso intensivo de la contratación temporal como una vía preferente para facilitar la inserción laboral de los jóvenes³³. Durante años, la temporalidad ha sido una característica predominante en este segmento de la población activa, lo que ha generado inestabilidad laboral y dificultades para construir trayectorias profesionales estables³⁴.

Los datos muestran que, históricamente, este grupo ha soportado las tasas más altas de temporalidad en el mercado laboral, con un promedio entre el 48 % y el 52 % antes de la reforma³⁵. Sin embargo, tras la aplicación de las reformas en la contratación temporal e indefinida, se ha registrado una disminución significativa de la temporalidad, que ha descendido a entre el 29 % y el 30 %, reflejando los efectos positivos de la legislación actual³⁶.

6.1. Evolución en las cifras de contratación juvenil

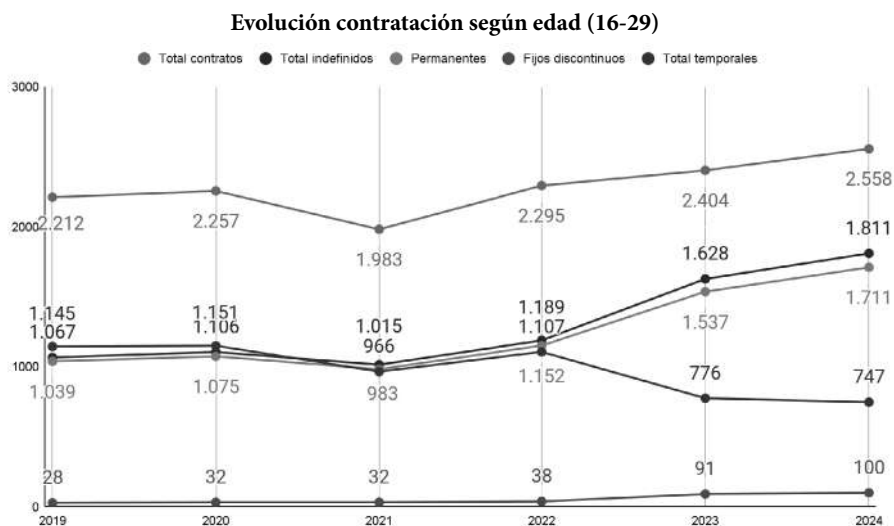
De manera ilustrativa, comenzando con un análisis de la contratación, podemos observar y analizar el siguiente gráfico relativo a la evolución de esta, específicamente para grupo de los jóvenes de 16 a 29 años entre 2019 y 2024:

³³ Vid. para un conocimiento más amplio de esta realidad: GÓMEZ SALADO, M. Á.: *La juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral: conceptualización, reformas normativas y cambios recientes*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2024.

³⁴ Para un análisis más detallado sobre la evolución de las distintas reformas y su impacto en la contratación juvenil, se puede consultar GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como paradigma del trabajo precario”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 6, 2013, pp. 120 y ss.

³⁵ Observamos que este grupo de trabajadores ya evidenciaba una mejora en los niveles de contratación indefinida en el estudio realizado poco después de la reforma de 2021, según GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P.: “La reforma laboral de la contratación 2021 en las fuentes estadísticas oficiales: primer avance”, *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2022, pp. 229 y 230.

³⁶ PIQUERAS GARCÍA, J.: “El factor edad en la reforma de 2021 sobre la contratación laboral del sector privado: temporalidad, fijos discontinuos y rotación”, *Temas Laborales*, núm. 172, 2024, pp. 113-136. (Datos procedentes del INE)



Fuente: PIQUERAS GARCÍA, J.: “El factor edad en la reforma de 2021 sobre la contratación laboral del sector privado: temporalidad, fijos discontinuos y rotación”, *Temas Laborales*, núm. 172, 2024, pp. 113-136.

Aquí se muestran los tipos de contratos divididos en cinco categorías: total de contratos, total de indefinidos, permanentes, fijos discontinuos y total de temporales, variando significativamente la tendencia en cada categoría. A partir de 2022, tras la aplicación de la reforma laboral, se observa un aumento notable en los contratos indefinidos y permanentes, reflejando una mayor estabilidad laboral. Los contratos fijos discontinuos también experimentan un crecimiento importante, indicando un cambio en las modalidades de contratación. Por otro lado, los contratos temporales muestran una marcada disminución, lo que sugiere una transición hacia empleos más estables y una reducción de la precariedad laboral entre los jóvenes.

A pesar de esta mejora, los jóvenes menores de 30 años continúan siendo el colectivo con mayor porcentaje de contratos temporales. Con todo y con eso, los cambios también han impulsado un crecimiento notable en la contratación indefinida. Desde 2019 hasta 2024, el número de trabajadores indefinidos ha aumentado en casi un 65 %, pasando de 1.039.000 a 1.711.000 empleados con contratos indefinidos permanentes. Dentro de esta categoría, los contratos de fijo discontinuo también han experimentado un crecimiento notable, incrementándose en más del 250 % (de 28.000 en 2019 a 100.000 en 2024), lo que refleja una transformación en la estructura de la contratación juvenil.

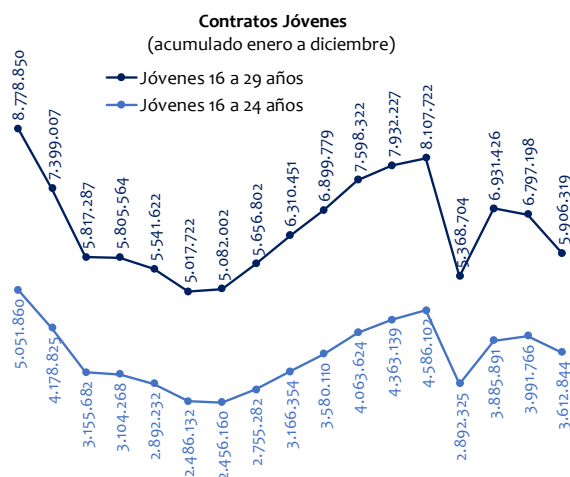
En 2024, año actual, el trabajo fijo discontinuo representa aproximadamente el 5,52 % del empleo entre los jóvenes, en comparación con el 2,62 % de 2019. Aun cuando inicialmente se temía que la reestructuración de la contratación absorbiera irregularmente gran parte de los contratos temporales en la modalidad de fijo discontinuo, la realidad ha mostrado un equilibrio. Se ha generado también un

incremento en los contratos indefinidos permanentes, lo que indica que, por más que la contratación fija discontinua haya absorbido una parte de la temporalidad, no ha desplazado de forma significativa la estabilidad que ofrece la contratación indefinida³⁷.

6.2. Temporalidad y diferencia entre contratos temporales e indefinidos en jóvenes de 16 a 29 años

Siguiendo con la tasa de temporalidad, en los jóvenes de entre 16 y 24 años, en el cuarto trimestre de 2023 se situaba en 44,8 %, representando una disminución con respecto al trimestre y año anteriores. Entre los jóvenes de 16 a 29 años, la tasa de temporalidad se situó en el 34,7 %, siendo también inferior respecto al trimestre previo y en comparación con el año anterior³⁸. La aludida reducción que puede interpretarse como un avance en la estabilidad laboral juvenil, aunque la temporalidad sigue siendo elevada, especialmente en los grupos de menor edad.

En cuanto a la evolución general de la temporalidad, se ha orientado hacia un mayor peso de los contratos indefinidos. A partir de 2022, la brecha entre la cantidad de contratos temporales y contratos indefinidos ha disminuido considerablemente, tanto en el grupo de jóvenes de 16 a 24 años como en el de 16 a 29 años, como muestra el siguiente gráfico:



Fuente: Gobierno de España. Ministerio de Trabajo y Economía Social: INFORME JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO, núm. 40, 2023 T4, 2023, p. 36.

En este punto, se aprecia la evolución de los contratos registrados para jóvenes en dos grupos de edad (16 a 29 años y 16 a 24 años) en el periodo de 2007 a 2023, con datos acumulados de enero a diciembre de cada año. Las tendencias generales

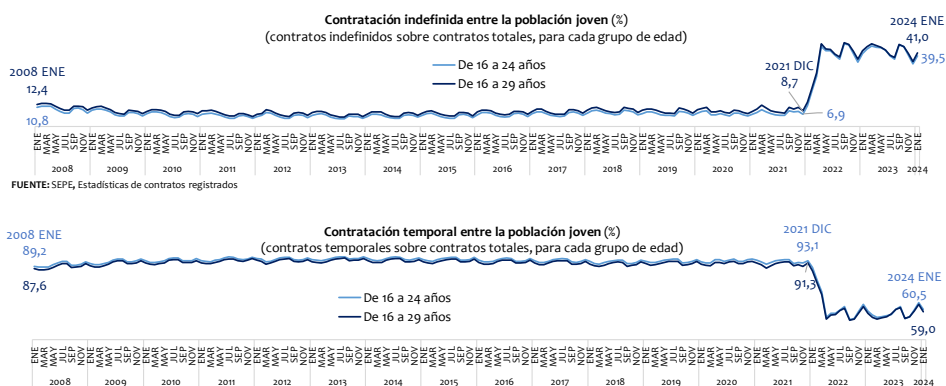
³⁷ PIQUERAS GARCÍA, J.: “El factor edad en la reforma de 2021 sobre la contratación laboral del sector privado: temporalidad, fijos discontinuos y rotación”, *Temas Laborales*, núm. 172, 2024, pp. 125 y 126.

³⁸ Gobierno de España. Ministerio de Trabajo y Economía Social: *informe jóvenes y mercado de trabajo*, núm. 40, 2023, p. 19.

que se pueden constatar son: disminución pronunciada en 2008-2009, estabilidad y recuperación paulatina (2010-2019), descenso en 2020 por la pandemia, y recuperación post-pandemia y estabilización (2021-2023).

De manera visual, se advierte que la alta volatilidad en la contratación juvenil en función de factores económicos y laborales como la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19. La recuperación de 2021 demuestra un rebote significativo en el mercado laboral juvenil, aunque la estabilización posterior, especialmente tras la reforma laboral de 2021, indica una reducción en el número total de contratos, que podría estar asociada a un desplazamiento hacia contratos indefinidos y una mayor calidad en la contratación, en detrimento de la cantidad de contratos temporales.

Asimismo, con la entrada en vigor de la última reforma laboral, la tendencia marcada por altos niveles de contratación temporal ha cambiado. En enero de 2024, el 39,5 % de los contratos de jóvenes de 16 a 24 años fueron indefinidos, en contraste con el 10,8 % registrado en enero de 2008³⁹. Por tanto, se presenta una clara transformación en la estructura de contratación juvenil a raíz de la reforma laboral de 2021 en España. A continuación, lo vemos gráficamente:



Fuente: Gobierno de España: Ministerio de Trabajo y Economía Social, INFORME JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO, núm. 40, 2023 T4, 2023, p. 37.

El gráfico superior muestra que, hasta 2021, la proporción de contratos indefinidos para jóvenes de 16 a 24 y 16 a 29 años se mantenía baja y estable. Sin embargo, tras la reforma laboral de 2021, esta proporción crece de forma significativa, alcanzando en 2024 niveles que reflejan una clara tendencia hacia una mayor estabilidad laboral juvenil. El gráfico inferior, por su parte, evidencia que los contratos temporales eran predominantes antes de 2021. A partir de la reforma, se produce una notable reducción en la contratación temporal, lo que sugiere que las medidas legislativas han logrado disminuir la temporalidad y promover la estabilidad en el empleo juvenil.

³⁹ Gobierno de España. Ministerio de Trabajo y Economía Social: *informe jóvenes y mercado de trabajo*, núm. 40, 2023, p. 37.

Haciendo balance, si bien la reforma laboral ha mostrado avances significativos en la mejora de la estabilidad del empleo juvenil y en la reducción de la tasa de temporalidad, es fundamental mantener una visión crítica sobre sus resultados. A pesar de la tendencia positiva, persisten desafíos importantes, como la prevalencia de la contratación temporal, que indica que la reforma, aunque efectiva, no ha resuelto por completo los problemas estructurales del mercado laboral juvenil. Es necesario, por tanto, continuar con un seguimiento detallado de estas tendencias para asegurar que los avances sean sostenibles a largo plazo y se traduzcan en mejoras reales y duraderas para los jóvenes trabajadores.

7. Conclusiones

El análisis del mercado laboral juvenil en España muestra un contexto de transformaciones sustanciales, impulsadas por la necesidad de reducir la elevada temporalidad y promover la estabilidad laboral. La crisis financiera de 2008 dejó una huella profunda en el mercado de trabajo español, afectando de manera significativa a los jóvenes. Desde entonces, la destrucción masiva de empleo, especialmente en ocupaciones de baja cualificación y contratos temporales, ha creado un contexto de vulnerabilidad que sigue afectando a este grupo. A lo largo de los últimos años, la inestabilidad laboral y la precariedad se han consolidado como obstáculos significativos para la juventud, que encuentra grandes dificultades para acceder a empleos de calidad, consolidar sus trayectorias profesionales y emanciparse de manera efectiva. Las reformas legislativas recientes, como el Real Decreto-ley 32/2021, han introducido cambios que buscan responder a este panorama, dando prioridad a la contratación indefinida y reservando la temporalidad para situaciones excepcionales y justificadas.

Estas reformas no son producto de una iniciativa aislada, sino que forman parte de una estrategia más amplia contenida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴⁰, que sitúa a la creación de un mercado laboral más dinámico, resiliente e inclusivo en el centro de sus objetivos. El diálogo social ha sido un pilar clave para el desarrollo de estas reformas, involucrando a organizaciones empresariales y sindicatos en la reformulación de un modelo de contratación laboral que responda a la lucha contra la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo. El resultado ha sido un cambio normativo que, al consolidar la contratación indefinida como norma general, intenta abordar las deficiencias estructurales de un mercado laboral caracterizado por su flexibilidad a costa de la estabilidad.

No obstante, contrariamente a estos avances y esfuerzos legislativos, el éxito de la reforma dependerá de su implementación efectiva y de la capacidad para transformar verdaderamente las prácticas laborales. Incluso cuando los datos recientes muestran un incremento significativo de la contratación indefinida, especialmente entre los jóvenes, y una reducción en la temporalidad, es preciso poner en relieve que aún existen fricciones y dificultades interpretativas en la aplicación de la normativa. La

⁴⁰ Vid. en detalle: <https://www.lamondcloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente23.pdf>

coexistencia de dos tipos de contratos temporales -el contrato fijo discontinuo y el contrato por circunstancias de la producción- ha planteado retos en su interpretación y aplicación, especialmente en referencia a conceptos jurídicos indeterminados como la ocasionalidad y la previsibilidad en la demanda de personal. Esto requiere un esfuerzo adicional tanto de las empresas como de los órganos judiciales para aplicar correctamente estas nuevas disposiciones y garantizar que la temporalidad se reserve a situaciones verdaderamente justificadas.

El alcance de esta reforma se vuelve especialmente relevante cuando se analiza el empleo juvenil, un grupo que ha sido tradicionalmente el más afectado por la temporalidad y la precariedad. Los jóvenes han sufrido la segmentación del mercado laboral, atrapados en contratos de corta duración que les impiden acceder a empleos estables y a una plena protección social. Aunque la reforma ha introducido cambios que parecen favorecer la estabilidad y la conversión de contratos temporales en indefinidos, la temporalidad sigue siendo una realidad trascendental para muchos jóvenes, lo que resalta la necesidad de políticas adicionales que refuercen el empleo de calidad y mitiguen los efectos de la precariedad en este colectivo. La reducción de la temporalidad es fundamental no solo para mejorar el bienestar y desarrollo personal de los jóvenes, sino también para contribuir a la sostenibilidad social y económica del país a largo plazo.

La reforma laboral de 2021 ha sentado las bases para una transformación del modelo de contratación en España, apostando por un cambio estructural que incentive la estabilidad laboral y reduzca la temporalidad. El éxito inicial de la reforma es evidente en el incremento de contratos indefinidos, lo que refleja una tendencia hacia la mejora de las condiciones laborales de los jóvenes. De cualquier modo, este avance debe consolidarse a largo plazo, transformando la estructura del mercado laboral y, especialmente, modificando las prácticas empresariales que han sido históricamente flexibles a través de la contratación temporal. Las empresas necesitan adoptar un enfoque más estratégico y sostenible, que priorice la contratación indefinida y la inversión en el desarrollo profesional de los jóvenes.

En definitiva, la temporalidad sigue siendo un reto crucial en la realidad laboral juvenil, pero la reforma ha impulsado un cambio de paradigma que, de consolidarse, puede ofrecer mejoras significativas para este colectivo. No obstante, alcanzar un entorno laboral verdaderamente equitativo y estable requerirá un enfoque multidisciplinar que vaya más allá de las reformas legislativas. Será crucial seguir monitorizando la evolución de las tendencias laborales, garantizar la correcta aplicación de las normativas y promover políticas sociales que refuercen la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo con empleos de calidad. Solo mediante un compromiso conjunto de todos los actores -gobierno, empresas y sociedad- será posible avanzar hacia un mercado laboral donde la estabilidad, la equidad y el desarrollo profesional sean una realidad para la juventud española. Lo que sí es evidente es que la contratación temporal no puede seguir utilizándose, como hasta ahora, como puerta de entrada al mercado de trabajo, al margen de una justificación causal que razone la temporalidad de la contratación.

El hecho de ser joven, no es sinónimo de trabajo precario, ni que el concepto juventud lleve aparejado una motivación legal para permitir el uso de un contrato de duración determinada del artículo 15 ET. De hecho, un tratamiento diferenciado por el solo hecho de la edad, podría ser discriminatorio, lo que se vería reforzado al amparo de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Es indispensable, por tanto, fomentar el empleo juvenil, pero no a cualquier precio.

8. Bibliografía

- BALLESTER PASTOR, M.A.: *La reforma laboral de 2021. Más allá de la crónica*, MTES, 2022.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUÍZ, I.: “Diferencias entre el contrato fijo-discontinuo (art. 16 ET) y contrato temporal por circunstancias de la producción (art. 15 ET): taxonomía de una nube de conceptos jurídicos indeterminados”, *Blog Una mirada crítica a las relaciones laborales*. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#32fj1>.
- CASTRO MEDINA, R. “Ser trabajador/a, joven y pobre”, *Noticias CIELO*, n.º 6, 2022.
- Comisión de personas expertas sobre el impacto de la precariedad laboral en la salud mental en España: Precariedad laboral y salud mental. Conocimientos y políticas, Gobierno de España, 2023, p. 30. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2023/170323-informe-salud-mental.pdf>.
- Eurostat: *Temporary employment 2023*, Comisión Europea, Bruselas, 2023. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17396142/3-31082023-BP-EN.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2024.
- GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P.: “La reforma laboral de la contratación 2021 en las fuentes estadísticas oficiales: primer avance”, *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2022.
- Gobierno de España. Ministerio de Trabajo y Economía Social: informe jóvenes y mercado de trabajo, núm. 40, 2023.
- GÓMEZ SALADO, M. Á.: *La juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido sociolaboral: conceptualización, reformas normativas y cambios recientes*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2024.
- Instituto de la Juventud (Injuve): *Estrategia de Juventud 2030*, Observatorio de la Juventud y de las Mujeres Jóvenes, 2021.
- Instituto de la Juventud (Injuve): *Informe Juventud en España 2020*, Madrid, 2021. Disponible en: http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2021/03/informe_juventud_espana_2020.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE): *Encuesta de Población Activa*, 2023. Disponible en: <https://ine.es>, consultado el 25 de septiembre de 2024.

- Instituto Nacional de Estadística (INE): *Salarios medios por grupo de edad y tipo de jornada*, Encuesta de Población Activa 2023. Disponible en: <https://ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=2584&dh=1>, consultado el 25 de septiembre de 2024.
- MONTES ADALID, G.: “Una mirada a la reforma laboral: Luces y sombras del Real Decreto-Ley 32/2021”, *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, vol. 4, 2022.
- MORENO VIDA, M.N. “El contrato temporal por razones productivas”, *Temas Laborales*, núm.161, 2022
- NOGUEIRA GUSTAVINO, M.: “El contrato por circunstancias de la producción en el RDL 32/2021”, *Brief AEDTSS*. Disponible en: <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/aedtss-corto-reforma-contratos-temporales-fin-1.pdf>.
- Observatorio de Emancipación: *Balance general. Primer semestre 2021*, Ed. Consejo de Juventud de España, 2021.
- PIQUERAS GARCÍA, J.: “El factor edad en la reforma de 2021 sobre la contratación laboral del sector privado: temporalidad, fijos discontinuos y rotación”, *Temas Laborales*, núm. 172, 2024.
- ROJO TORRECILLA, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (IV) La nueva contratación temporal estructural y la potenciación del contrato fijo discontinuo”, *Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo*, 2022. Disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021-7.html>.
- TODOLÍ SIGNES, A.: “Análisis nuevo Contrato temporal “por circunstancias de la producción” y sus tres modalidades”, *Argumentos en Derecho Laboral*, 2022. Disponible en: <https://adriantodoli.com/2022/01/03/analisis-nuevo-contrato-temporal-por-circunstancias-de-la-produccion-y-sus-tres-modalidades/>.
- VILA TIERNO, F.: “La contratación temporal por circunstancias de la producción”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 2, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial>.

CAPÍTULO 20. EMPLEO JOVEN Y CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL Y DE RELEVO¹

MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ

*Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

 <https://orcid.org/0000-0001-7553-1234>

*“Hablar de justicia en Derecho o en las relaciones laborales es pensar
en desarrollar la tendencia de una sociedad hacia su mejoramiento”²*

Jaime Guasp Delgado

Sumario: 1. Cuestiones preliminares; 2. Efectos del mercado laboral y de las nuevas tendencias ocupacionales sobre el empleo joven; 3. El contrato a tiempo parcial; 3.1. Definición, naturaleza y estructura jurídica; 3.2. El impacto marcadamente asimétrico de esta modalidad contractual en el empleo joven; 3.2.1. Fortalezas a considerar; 3.2.2. Aspectos adversos precisados de corrección legislativa; 4. El contrato de relevo; 4.1. Definición; 4.2. Estructura jurídica; 4.3. Cuestiones clave de esta modalidad contractual en relación al empleo joven; 4.4. Expectativas de futuro en el contrato de relevo; 5. Conclusiones y propuestas de mejora; 6. Bibliografía citada.

¹ Esta obra se enmarca en el contexto de los siguientes proyectos de investigación:

- Grupo de Investigación financiado por la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-347), “Políticas de Empleo, Igualdad e Inserción social”.
- Proyecto Autonómico de I+D+i “Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el impacto socio-económico de la economía digital”, financiado por la Junta de Andalucía y la Unión Europea con fondos FEDER. (Ref. UMA18-FEDERJA-028).
- Proyecto Autonómico de I+D+i “Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y desarrollo económico”. (Ref. P18-RT-2585).
- Proyecto de Investigación “Nuevas formas de prestación laboral y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores”. (Ref. D5-2022_06).
- Proyecto de Investigación “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”. (Ref. PID2021-124031NB-C44).
- Instituto de Investigación Emergente “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” -JUVUMA-. Universidad de Málaga.

² GUASP DELGADO, J.: *Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

1. Cuestiones preliminares

El trabajo, como oportunidad para el desarrollo personal y social de cualquier ser humano, ocupa un rol central en nuestro actual modelo de sociedad contemporánea basado en el empleo, ya sea como factor de producción o en su condición de instrumento esencial para la realización personal y la participación ciudadana. Como se ha expresado “...es el trabajo el que da al hombre un sitio en la comunidad humana”³; porque trabajar, es más que “una pura cesión de energía humana” para convertirse en “uno de los componentes esenciales para la realización de la vocación del hombre”⁴. En consecuencia, la inclusión laboral no sólo está vinculada con la dignidad humana⁵, sino que se sustenta en ella, actuando como un valor que delimita, de manera más precisa, el perímetro en el que debe iniciarse o desenvolverse cualquier relación laboral para cumplir los necesarios estándares éticos⁶.

Sin embargo, en un contexto mundial en el que se lleva años trabajando para promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo, y trabajo decente y digno para todos (ODS nº 8)⁷, el desempleo es un problema global que afecta a millones de jóvenes⁸. Como ya advirtió la OIT⁹, hay que pagar un precio si se quiere acceder al mercado de trabajo en tiempos de crisis económica. Son los jóvenes quienes experimentan una mayor probabilidad de ofertas no estándar de prestación de servicios, de temporalidad en la contratación, de peores condiciones generales de ocupación o de perder sus puestos cuando la coyuntura no

³ ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Ed. Civitas, 5ª ed., 1994, Madrid, p. 46.

⁴ CARNELUTTI, F.: *Studi delle energie come oggetto di rapport giuridici. Studi di Diritto Civile*, Roma, Atheneum, p. 221.

⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -proclamada solemnemente en el Consejo Europeo de Niza a principios del mes de diciembre de 2000, según el cual “La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida”; precepto que hay que relacionar, entre otros, con las previsiones contenidas en los artículos 15.3, 23 (claramente influenciado por el artículo 20 de la Carta Social Europea -revisada- de 3 de mayo de 1996, así como por el apartado 16 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores), 26 (inspirado por artículo 23 y apartado 26 de la misma Carta Social y Carta Comunitaria, respectivamente), 30 (iluminado por el artículo 24 de la propia Carta Social), 31 (fundamentado en las Directivas 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y 93/104/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo), 32 (que responde a la Directiva 94/33/CE, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo), 33.2 (inspirado por las Directivas 92/85/CEE, del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada -que haya dado a luz o en período de lactancia- y 96/34/CE, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental) o 34.1 (basado en los artículos 137 y 140 del Tratado CE así como en el apartado 10 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores).

⁶ MONEREO PÉREZ, J. L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Ediciones Laborum, Murcia, 2020, pp. 35 y ss.

⁷ Cfr. BECK, U.: *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós, 2000.

⁸ The International Labour Organization (ILO), “World Employment and Social Outlook: September 2024 Update”, 2024, pp.1-4.

⁹ Cfr. OIT, Informe “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2010”.

es la propicia¹⁰. Atenazados por la falta de oportunidades, por un evidente déficit educativo, formativo y profesional, por la ausencia de información elemental acerca del funcionamiento y la idiosincrasia del mercado de trabajo, los jóvenes, en el mejor de los escenarios, terminan cayendo en la precariedad¹¹.

Por primera vez en nuestro país, este colectivo tiene un futuro con menos oportunidades que las generaciones precedentes y pese a haber alcanzado mayores cotas educativas, el precario modelo de ocupación actual les impide alcanzar estabilidad laboral e interfiere en sus competencias profesionales. Tienen serias dificultades para incorporarse al mercado laboral y, cuando lo hacen, se topan con contratos temporales, jornadas a tiempo parcial involuntarias, sobrecualificación y bajos salarios¹².

Así pues, la participación laboral de los jóvenes irradia consecuencias en sus condiciones de vida y en sus expectativas de desarrollo personal y familiar y tiene, por supuesto, una importante repercusión social dado que son el principal activo para la necesaria renovación generacional del capital humano¹³. La integración social plena de la población joven y sus posibilidades de transición a una vida autónoma que les permitan alcanzar hitos emancipatorios básicos, son claves de su bienestar y al mismo tiempo suponen condiciones fundamentales de la propia sostenibilidad de las sociedades, con consecuencias colectivas a largo plazo. En dicha integración como adultos independientes juega un papel central la participación laboral de los jóvenes, la disponibilidad y las características de los empleos¹⁴. Pese a ello, en las economías avanzadas, el desempleo de larga duración ha irrumpido como un peaje imprevisto que tiene que pagar la generación actual de jóvenes. El desempleo juvenil es un hecho social y sociológico¹⁵, inmerso en un callejón sin salida dados los gravísimos desequilibrios estructurales que presenta el acceso al mercado de trabajo de este colectivo.

En España, las últimas crisis han afectado de forma mucho más intensa a este colectivo, en particular, a quienes buscaban su primer empleo y a aquellos con contratos temporales y a tiempo parcial¹⁶. El impacto de la Gran Recesión de 2008 fue inmenso, puesto que en los años previos se habían incorporado al mercado de trabajo personas

¹⁰ ALEMÁN PÁEZ, F.: “La rueda de Ixión del empleo juvenil”, *Revista de la Fundación 1.º de Mayo*, núm. 58, 2014, p. 21 (recurso electrónico).

¹¹ MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “Jóvenes y mercado de trabajo: precariedad a cambio de inserción laboral”, *RTSS. CEF*, núm. 383 (febrero 2015), pp. 93-134.

¹² RODRÍGUEZ SAMBLÁS, S. y REQUENA MONTES, O.: “Jubilación parcial y contrato de relevo: regulación y prospectiva”, *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, N° 46, 2021 (Ejemplar dedicado a: El Estado de Bienestar del siglo XXI), p. 14.

¹³ MORENO MÍNGUEZ, A.: “Economic Crisis and the New Housing Transitions of Young People in Spain”. *International Journal of Housing Policy*, 16, 2016, pp. 165-183. (<https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1130604>).

¹⁴ Cfr. “Informe 02|2020 jóvenes y mercado de trabajo en España”, CES, 2020, p. 231.

¹⁵ TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: “Política jurídica de acceso al empleo de los jóvenes y su instrumentación normativa”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social* num.3/2013 parte Doctrina Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013, p. 12.

¹⁶ LÓPEZ CALLE, P.: “El impacto sobre el empleo juvenil de las nuevas reformas laborales y la reorganización productiva en España”, *Ábaco Revista de cultura y ciencias sociales*, 2010/66, pp. 4 y ss.

jóvenes y poco cualificadas que, mayoritariamente, habían abandonado los estudios. Entonces, ante la caída de la actividad productiva fueron expulsados del mercado laboral, sobre todo los hombres. Creció el paro juvenil y también la tasa NEET (jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman)¹⁷. Los datos son estremecedores. En 2024, España ha sido el país de la Unión Europea (UE) con la tasa de paro más elevada entre las franjas de edad de 16 a 24 años¹⁸.

No hay duda de que la pandemia ha supuesto un punto de inflexión en muchos aspectos. En concreto, ha agravado aún más si cabe la situación laboral de las personas jóvenes menores de 30 años, sobre todo de aquellas que partían de una posición más débil. Pero la situación es alarmante desde hace tiempo (el año antes de la pandemia, uno de cada tres jóvenes estaba en riesgo de pobreza), y todavía más si tenemos en cuenta que el coste de la vida aumenta progresivamente. Asimismo, han aparecido nuevos obstáculos para su incorporación al mercado de trabajo, dado que los sectores que habitualmente brindaban a los jóvenes su entrada a la vida laboral (comercio minorista y hostelería, principalmente) han sido los más afectados por la crisis sanitaria¹⁹. Aunque, mirando hacia atrás, los datos no son mucho mejores. Las causas de este problema endémico se encuentran, principalmente, en la burbuja financiera y la pandemia -que han reducido las ofertas de empleo disponible- pero también en las aptitudes y competencias profesionales de la juventud. Cabe pensar que si España no incorpora a este segmento al mercado laboral, corre el riesgo de perder capacidad tecnológica. De hecho, los nativos digitales miran al futuro sin demasiada esperanza y el país debería temer por la pérdida de talento tecnológico que eso puede conllevar.

Al escenario descrito se suma el fenómeno de los jóvenes que siguen siendo pobres aunque trabajen, y la imposibilidad de acceder a unas condiciones que les permitan vivir de forma digna e independiente. De hecho, uno de los efectos más nocivos del trabajo asalariado de este colectivo es la mayor frecuencia con que se desarrolla a través de un contrato temporal²⁰. Es así como se ha configurado un modelo de empleo juvenil precario²¹ con efectos devastadores para los jóvenes, en tanto que los margina y los excluye de prestaciones dignas. Su importancia es extrema dado

¹⁷ MORENO MÍNGUEZ, A.: “La empleabilidad de los jóvenes en España: explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica”. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 11(1), 2015, pp. 3-20. (<https://doi.org/10.18004/riics.2015.julio.3-20>).

¹⁸ España cerró 2023 con una tasa de paro juvenil del 28,36 %, según el INE. Esto significa que hay unos 481.500 jóvenes de entre 16 y 24 años que están en disposición de trabajar, es decir, forman parte de la población activa, pero no consiguen un empleo. Trasladado a la UE, nuestro país lideró el desempleo en enero de 2024 (el dato más reciente), por delante de Suecia, Portugal, Grecia e Italia, según Eurostat.

¹⁹ Informe “Juventud en riesgo. Análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España”. Instituto de la Juventud y Consejo de la Juventud de España, Informe 1, Julio, 2020.

²⁰ Según Oxfam Intermon, en 2021, 9 de cada 10 contratos firmados por jóvenes han sido temporales, 2021, p. 6 y ss. La temporalidad afecta a 76,70 % de las personas asalariadas con edades comprendidas entre 19 y 24 años, 39,5 % en aquellas entre 25 y 34 años y 18,2 % de 35 en adelante. Porcentaje sobre el propio grupo de edad. Cálculo propio a partir de micro datos de la EPA del tercer trimestre de 2021.

²¹ CABASÉS PIQUÉ M. À., PARDELL VEA A. y SERÉS A. “El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016)”, *Política y Sociedad*, 54(3): 2017, pp. 737-759.

que son la cantera productiva de cualquier país pero, igualmente, con una trayectoria muy sensible al ciclo económico y, por tanto, los más expuestos a los efectos adversos del mercado de trabajo. Además, un elevado nivel de temporalidad ejerce una fuerte presión sobre los sueldos y el resto de las condiciones de trabajo, convirtiéndose en un instrumento para la devaluación salarial que, de un lado, deteriora el nivel de vida de las personas y, de otro, debilita la demanda interna y, por lo tanto, la capacidad de crecimiento económico de nuestro país.

La temporalidad del empleo y la creciente prevalencia de contratos temporales o a tiempo parcial en lugar de empleos permanentes, en un contexto de decrecimiento demográfico y drástica reducción de la fuerza laboral disponible, ya venía alertando sobre la necesidad imperiosa de cambiar las políticas de ocupación para este colectivo. No solo para identificar los problemas a los que se enfrentan los menores de 30 años en el mercado de trabajo sino, también, al objeto de articular medidas concretas para abordarlos y corregir de forma decidida la excesiva y abusiva temporalidad. Con este propósito se aprueba el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo²². Generalizar la contratación indefinida y devolver al contrato temporal la causalidad que se corresponde con la duración limitada será el cometido de la norma, de modo que introduce modificaciones importantes tanto en el contrato a tiempo parcial, como en el contrato de relevo (entre otros)²³.

Precisamente, con este estudio hemos querido explorar el impacto actual de estas dos modalidades contractuales en el empleo de los jóvenes españoles. Partiendo de un primer análisis sobre las necesidades y consecuencias del mercado laboral en el empleo de este segmento, nos hemos adentrado luego en la disección jurídica tanto del contrato a tiempo parcial como de relevo tras la reforma laboral de 2021, para terminar con un escrutinio minucioso tanto de las fortalezas como de los desafíos que entendemos se dan en estas formas de empleo joven.

2. Efectos del mercado laboral y de las nuevas tendencias ocupacionales sobre el empleo joven

Los jóvenes constituyen el 40 % de la población mundial -la población joven más numerosa de la historia de la humanidad- pero están desproporcionadamente afectados por el desempleo que se torna un problema persistente. Hoy día, una tercera parte de los 1800 millones de jóvenes del mundo no trabaja, no estudia, ni participa en ningún programa de formación²⁴. De los mil millones de jóvenes que entrarán en el mercado laboral en la próxima década, se prevé que sólo 40 % logrará encontrar un empleo disponible²⁵. La economía mundial necesitará crear 600 millones de empleos

²² BOE núm. 313, de 30/12/2021.

²³ BALLESTER PASTOR, M. A.: *La reforma laboral de 2021. Más allá de la crónica*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022.

²⁴ CRISTÓBAL RONCERO, R., MONTOYA MELGAR, A., *Retos de la formación en el empleo juvenil*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

²⁵ Cfr. OIT, “Hacia soluciones para el empleo de los jóvenes: un informe de referencia 2015”, 2015, p. 9.

en los próximos 10 años -cinco millones al mes- sólo para mantener el ritmo de las tasas estimadas de empleo juvenil. En consecuencia, revertir la crisis del empleo juvenil es una apremiante prioridad mundial y nacional dado que el coste socioeconómico de la inacción es muy alto²⁶.

Los datos disponibles nos permiten ver que la situación laboral de la juventud española ha venido empeorando con el paso de los años (particularmente a partir de 2008-2009) y podemos decir que hoy es crítica por cuanto que las soluciones son difíciles de encontrar y todavía más lentas de poner en práctica, como ya señaló en su momento la OIT²⁷. La crisis COVID, no solo ha incidido en sus expectativas de empleo, sino que también ha perturbado la calidad y la cantidad de su educación y formación; además, ha disminuido el nivel educativo no ya por su impacto directo en las escuelas, sino también por la pérdida de educación futura, especialmente en los países más pobres. En términos generales, la crisis ha hecho más difícil la posibilidad de alcanzar muchas de las metas de los ODS. Abunda en ello el Pacto de Toledo (2020) cuando, en su Recomendación 17 bis, destaca el tremendo perjuicio que la precariedad y el subempleo está causando en las carreras de cotización de los jóvenes²⁸ recomendando que se proyecte, a través de las actividades inspectoras, todo un programa de actuación contra los abusos en las relaciones laborales fraudulentas.

Centrándonos en los efectos adversos más destacados que el mercado inflige a este colectivo podemos hablar de:

- *Desempleo joven estructural*. De todas las consecuencias de la crisis económica que estamos atravesando y mucho antes, es ésta última una de las que más preocupación suscita toda vez que más de la mitad de los menores de 25 años que quieren trabajar no encuentran la oportunidad de hacerlo, y casi el 35 % de los jóvenes desempleados se encuentran en esta situación desde hace más de un año²⁹, que aunque agravados por la crisis económica son anteriores a ésta, como lo demuestra el hecho de que en los años de mayor crecimiento económico, la tasa de desempleo joven nunca descendió del 18 %³⁰. El fenómeno está enquistado pues, en 1995, las tasas ya superaban un 20 % e incluso en el mejor año, 2007, apenas bajaron del 11 %. Por supuesto, dentro de este colectivo, los más perjudicados son aquellos que siempre están en situación de vulnerabilidad: mujeres, con un 25 % de paro frente a un 23 % de los hombres (personas de hasta 34 años) e inmigrantes, con un 29 % frente a un 23 % de los nacidos en España³¹.

²⁶ *Ibidem*, pp. 31 y ss.

²⁷ Vid. OIT, "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro", 2013.

²⁸ MONEREO PÉREZ, J. L., LÓPEZ INSÚA, B. M., *Protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, 2023.

²⁹ GONZÁLEZ DÍAZ, F. A.: "La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?", *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.181/2015 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2015, pp. 1-3.

³⁰ Vid. Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016, pp. 43 y ss.

³¹ Informe "Jóvenes y Mercado de Trabajo", N° 41, 2024 T1, Ministerio de Trabajo y Economía Social, p. 26.

Si echamos un vistazo a la serie histórica podemos comprobar que la tasa de paro ha ido disminuyendo paulatinamente desde principios de 2013, excepto en 2020, año en el que la economía se vio fuertemente afectada por la crisis de la pandemia. En 2013 se alcanzó la tasa de paro juvenil más grande desde que existen datos disponibles, del 44,0 %. Los datos demuestran que ya, en 2022, la tasa de desempleo entre menores de 25 años se situó en un 29,26 %, es decir, los jóvenes tenían, a finales de 2022, una tasa de paro similar a la que se registró en 2008 con el estallido de la crisis económica y financiera. En 2023 se cerró con una tasa de paro juvenil del 28,36 %, según el INE³². Esto significa que hay unos 481.500 jóvenes de entre 16 y 24 años que están en disposición de trabajar formando parte de la población activa, pero no consiguen un empleo. La tasa de desempleo entre los menores de 25 años subió 0,31 puntos en el tercer trimestre de 2024, hasta el 26,89 %, después de que entre julio y septiembre se sumaran al paro 53.100 jóvenes, situando el total en 523.500, de acuerdo con la EPA.

En síntesis, las elevadas tasas de desempleo juvenil en los últimos 20 años manifiestan problemas estructurales vinculados a desequilibrios subyacentes en la economía y el mercado laboral³³, que no se resuelven fácilmente con medidas a corto plazo y que, por tanto, han de abordarse con urgencia. Disminuir el paro joven en España pasa por realizar reformas estructurales hacia una economía más productiva, sostenible y digitalizada, pero también fomentar desplazamientos allí donde hay empleo, otorgar subvenciones al alquiler y la compra de vivienda que propicie la posibilidad de desarrollo vital de este segmento, así como ofrecer condiciones de trabajo flexibles. Complementariamente, la subida del sueldo mínimo interprofesional y de la renta mínima vital³⁴ son medidas que también pueden ayudar a combatir el riesgo de pobreza.

- *Trabajos de poca calidad y bajos sueldos.* La experiencia compartida de la juventud actual responde a un contexto general de precarización e individualización del trabajo, pérdida de derechos laborales y sociales, empobrecimiento y quiebra de las expectativas de futuro, constituyéndose en una nueva clase social denominada el precariado³⁵. Una de cada cinco personas de menos de 30 años con un puesto de trabajo se encontraba en situación de pobreza o riesgo de exclusión social al cierre de 2022³⁶, sin olvidar que la precariedad desincentiva la consecución de proyectos vitales y la natalidad³⁷ lo que incrementa el riesgo de decrecimiento demográfico de nuestro

³² INE, 2023T4, Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma. (<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247>).

³³ FELGUEROSO FERNÁNDEZ, F.: “El empleo juvenil en España. Un problema estructural”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 2: 2012, pp. 37-51.

³⁴ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: “Una renta mínima adecuada contra el riesgo de pobreza y por la inclusión social (no sólo laboral) una asignatura aún pendiente en el derecho social español”, en VV. AA.: *Pilar europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes*/ VILLAR CAÑADA, I.M. (Dir.), MOLINA NAVARRETE, C. (Dir.), 2024, pp. 41-64.

³⁵ SANTAMARÍA LÓPEZ, E., “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha”, *ENCRUCIJADAS, Revista Crítica de Ciencias Sociales* || Vol.15, 2018, r1502, p. 7.

³⁶ Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (CJE), 2º semestre 2022, p. 35.

³⁷ SANTAMARÍA LÓPEZ, E., “Jóvenes, crisis y precariedad laboral...”, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

país, un fenómeno que empezó hace años. De hecho, España tiene menos jóvenes en edad de trabajar ahora que hace 25 años, pasando de aportar más de un 45 % de los activos potenciales del mercado de trabajo a escasamente un 20 %³⁸.

Tras la reforma laboral se puede afirmar que la temporalidad, un problema tradicionalmente endémico de la población joven, se ha reducido notablemente, pasando de un 55,4 % de temporalidad a finales de 2021 a un 38,9 % en el último trimestre de 2022. Aún así, se ha disparado la contratación fija discontinua de los jóvenes que tenían un contrato indefinido, convirtiéndose en una alternativa popular para sectores con demanda estacional. En solo un año, España ha pasado de tener 23.569 contratos fijos discontinuos firmados por personas jóvenes a 233.828, casi diez veces más. Asimismo, se triplicaron los contratos indefinidos a tiempo parcial, cuando casi la mitad de los jóvenes bajo esta modalidad decían que preferirían tener un empleo a tiempo completo, pero no lo habían encontrado³⁹.

Desde una perspectiva generacional, algunos estudios apuntan al progresivo empeoramiento de las condiciones salariales de este colectivo en sucesivas cohortes de edad. El impacto de la crisis financiera y económica del periodo 2008-2013 fue más profundo en los salarios de las personas jóvenes y del que han tardando más en recuperarse, elevando el riesgo de pobreza entre los menores de 30 años⁴⁰. El salario medio de una persona de hasta 34 años se situó alrededor de los 970 euros netos mensuales en el 2020, justo por encima del salario mínimo interprofesional⁴¹. Pensemos que los jóvenes acceden al mercado con empleos temporales y a tiempo parcial, de modo que uno de cada cuatro trabaja a tiempo parcial, mientras que la tasa de temporalidad en personas de hasta 34 años es del 46 % frente al 19 % de los mayores. Eso se debe a la elevada estacionalidad de empleos en el sector de la hostelería y el turismo, tractores de la economía española (representan el 6 % y 12 % directo del PIB de España).

- *Formación en competencias profesionales más demandadas*. En un mundo en el que las profesiones están íntimamente vinculadas a la tecnología y en el que las competencias digitales marcarán la diferencia en el futuro profesional de los jóvenes españoles, casi el 50 % de entre 16 y 29 años carece de habilidades informáticas para usar ordenadores en los puestos de trabajo respecto a otros de la UE, mientras que los que salen anualmente al mercado laboral procedentes de una formación, ya sea universitaria o de Formación Profesional (FP), son sólo 25.000⁴². Curiosamente, aunque la juventud está rodeada de tecnología no es suficiente para que puedan usarla de forma adecuada. Tan es así, que la denominación de “nativo digital” se ha convertido en un mito puesto que la mayoría de los adolescentes, no posee las habilidades digitales

³⁸ Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, primer trimestre 2023.

³⁹ Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (CJE), *op. cit.*, p. 30.

⁴⁰ Cfr. “Informe 02|2020 jóvenes y mercado...”, *op. cit.*, p. 257.

⁴¹ Según datos del Consejo de la Juventud de España (CJE), 2º semestre 2021, p. 29.

⁴² Encuesta publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “Perspectivas de las habilidades en 2015”.

necesarias para usar la tecnología de forma responsable o con aplicabilidad en un puesto de trabajo⁴³.

A esto se suma que los perfiles que las empresas demandan no acaban de encajar con la oferta disponible. El gran déficit de talento digital que sufrimos los españoles, provocado en buena parte por un abandono prematuro del sistema educativo, llega a tener graves implicaciones en eventuales contrataciones⁴⁴. España fue el segundo país con la mayor tasa de abandono temprano de la educación y la formación en la UE en 2020, sólo detrás de Malta, con un 16 % de los jóvenes entre 18 y 24 años que no habían finalizado la FP de Grado Medio o Bachillerato y que, además, no seguían estudiando⁴⁵.

Puede resultar paradójico pero tener un título universitario en España no es, ni mucho menos, garantía de empleo. En 2018, el 27,7 % de los titulados (de un total de 233.626) que finalizaron sus estudios en 2014 no tenía trabajo⁴⁶. A ese dato se suma otro igualmente alarmante: España es uno de los países de la UE donde los licenciados desempeñan, en mayor medida, trabajos de baja cualificación -un 37,1 % frente al 23,2 % de media europea-⁴⁷. De hecho, los tres grandes efectos derivados de las reformas laborales y que han marcado a las nuevas generaciones son la precarización, la sobrecualificación y la individualización. Hay más paro entre los universitarios que entre los graduados en formación profesional y la tasa de sobrecualificación indica que 4 de cada 10 jóvenes con estudios superiores desarrolla actividades inferiores a las de su formación⁴⁸.

Los cambios en el mercado de trabajo han llevado a las empresas a exigir altas cualificaciones para puestos que no las requieren, logrando que los salarios tengan una tendencia a la baja para aquellos trabajadores con cualificaciones elevadas. El riesgo es mayor entre las profesiones menos cualificadas y entre los jóvenes, independientemente de su nivel de competencias. La OCDE explica que este colectivo no ha tenido tiempo de acumular experiencia y convertir su *know how* (conocimiento práctico) en un activo insustituible. Al menos, a largo plazo, se vislumbra una ventaja para ellos: se generarán nuevos empleos vinculados a la innovación tecnológica que aún no existen y para los que, sin duda, serán más aptos.

⁴³ Cfr. Informe “The fallacy of the digital native”, de ICDL Europe, 2014.

⁴⁴ INE 2019, el promedio de tasa de desempleo de los trabajadores con estudios obligatorios inacabados fue la siguiente: 37,62 % para analfabetos; 28,94 % para trabajadores con estudios primarios incompletos; 25,90 % para trabajadores con educación primaria y 18,87 % para trabajadores con estudios de primera etapa de educación secundaria y similar.

⁴⁵ Vid. Informe “La formación dual en postgrado”, Resumen ejecutivo EY Insights, Universidad Internacional de Andalucía, febrero-2022, p. 3.

⁴⁶ Así se desprende del Informe “Inserción laboral de los egresados universitarios Curso 2013-14 (análisis hasta 2018)”. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019.

⁴⁷ Según datos del informe de la Fundación CYD de 2017, que analiza la contribución de la universidad al desarrollo económico y social de España e identifica aspectos en los que se manifiesta una colaboración entre la institución académica y el sector empresarial a fin de mejorar el entorno productivo.

⁴⁸ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M., *Capacitación y reciclaje profesional: hacia un modelo digital, integrado y competitivo*, Dykinson, 2023, pp. 179 y ss.

En fin, lo anterior justifica que exista un interés y una tendencia jurídico-legal en precisar subjetiva y sectorializadamente por colectivos, las políticas activas de empleo (PAE) y sus destinatarios principales; se viene a concretar así la propensión por la que la política activa de empleo ha evolucionado y pasado de tener un carácter general e indiferenciado a otro concreto y selectivo por grupos atendiendo a las dificultades de su empleabilidad e inclusión en el mercado de trabajo⁴⁹. Como punto de partida, la nueva Ley de Empleo⁵⁰, que establece el marco general para las políticas de empleo en España, incluye medidas específicas para el empleo joven y promueve la creación de empleo, la mejora de las condiciones laborales y la reducción del desempleo juvenil. Pero, además, los incluye en los colectivos vulnerables necesitados de atención prioritaria (art. 50). Jóvenes (menores de 30 años o beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil), especialmente, con baja cualificación⁵¹. Y, además, se empieza a trazar la estrategia institucional para promover la capacitación y el desarrollo de habilidades específicas que sean demandadas en el mercado laboral actual, conectando el sistema educativo con el productivo, reforzando la formación de los jóvenes hacia la FP (ya en funcionamiento)⁵² y fomentando los programas de formación y desarrollo⁵³.

La Comisión Europea avanza en su objetivo de reafirmar la participación de los jóvenes con un conjunto de medidas que incluyen una nueva Estrategia Europea para la Juventud (2019-2027), implicándolos en todo lo que conlleva ser europeo, facilitándoles la movilidad internacional, participando en actividades que ayuden a prevenir la exclusión social y que fomenten la solidaridad. Por supuesto, también se incluye la tecnología como un medio más para equipar a los jóvenes con habilidades digitales y fomentar en ellos un pensamiento crítico de cara a los medios de comunicación y las redes sociales.

Mientras, en España, las políticas de juventud en muchos casos se han convertido en una huida hacia adelante que no entra a solucionar de manera estructural los problemas principales que inciden sobre este segmento⁵⁴, como son la vivienda y el empleo, y que provocan grandes desafíos. Ahora bien, también es cierta la consecución

⁴⁹ OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*, T. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 19-20.

⁵⁰ Ley 3/2023, de 28 de febrero.

⁵¹ Mayores de 18 años que carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el art. 11.3 ET para la conclusión de un contrato formativo, para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios; a los jóvenes de 16 y 17 años sin estudios obligatorios o posobligatorios, el sistema público de empleo, independientemente de la mejora de la empleabilidad e inserción laboral, prestará una atención especial al retorno al sistema educativo y mejora de las cualificaciones iniciales.

⁵² Cfr. FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: "Formación y empleo: ordenación del ámbito laboral como ecosistema disruptivo de aprendizaje y recualificación profesional", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, Nº. 159, 2024, pp. 111-136.

⁵³ Estas son algunas de las conclusiones del informe "Índice ManpowerGroup. Cambio productivo y demografía en la recuperación y Covid: su impacto sobre los jóvenes", 2021.

⁵⁴ HIERRO HIERRO, F. J.: "Jóvenes y políticas públicas de empleo. Historia de un desencuentro", *op. cit.*, pp. 627 y ss.

de numerosos objetivos planteados por el gobierno⁵⁵ que han contribuido a mejorar las perspectivas laborales y la estabilidad de los jóvenes en el mercado de trabajo. En concreto, el “Plan de choque por el Empleo Joven 2019-2021”⁵⁶ proponía como objetivo fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, para impulsar su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, brindando competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación⁵⁷. Pero, también, incrementando la cualificación e inserción laboral, y dotando a los jóvenes de más competencias profesionales, especialmente transversales.

Más recientemente, el “Plan de choque por el empleo joven 2022”, con un presupuesto de 2000 millones de euros, ha buscado facilitar el acceso de este colectivo al mundo laboral (entre 20 y 29 años), ofreciéndoles formación, orientación, puestos de empleo, igualdad de oportunidades, vías para el emprendimiento y cambios institucionales que impulsen estos objetivos. A través de este plan se pretende disminuir la tasa de paro de este colectivo hasta dejarla en un 23,5 % (actualmente está en un 33 %), y aumentar cada año en un 15 % el número de contratos indefinidos a personas jóvenes. Se realizarán una serie de programas para la formación en competencias clave, comunicación lingüística y competencia matemática de los jóvenes que hayan abandonado la escolarización de forma prematura; y, a su vez, se desarrollarán programas para la formación en idiomas y competencias digitales, ligados a la contratación en puestos de empleo con compromiso de calidad.

Por su parte, el “Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes” es referente para las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Garantía Juvenil en el mismo periodo⁵⁸. Permitirá que la UE libere fondos del FSE+ destinados al empleo juvenil. Su objetivo es mejorar la cualificación y adquisición de las competencias profesionales y técnicas de los jóvenes, necesarias para acceder al mercado laboral. Este Plan se inscribe en una inversión global, el “Plan Estratégico Juventud Avanza”, que agrupa el conjunto de acciones para el empleo juvenil y que destinará 4950 millones a estos fines, la mayor cantidad destinada hasta el momento por un Gobierno para acciones de empleo juvenil. Pero, además, es también una herramienta fundamental para conseguir los ODS 5 y 8 de la Agenda 2030.

⁵⁵ Reducción de la tasa de paro juvenil, mejora de la formación y educación, fomento del emprendimiento, fomento del emprendimiento y programas de movilidad.

⁵⁶ Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre.

⁵⁷ Vid. CABERO MORÁN, E.: “El -Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021- aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2018”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, Nº. 49, 2019, pp. 99-103.

⁵⁸ Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021), por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes.

Y, por su actualidad, no podemos terminar sin referirnos al Real Decreto 1248/2024, de 10 de diciembre (que modifica el Real Decreto 818/2021 y refuerza los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo), en cuanto que introduce subvenciones adicionales para facilitar la contratación en regiones específicas y renombra los programas de formación práctica como “Programas TándEM”⁵⁹. También amplía el colectivo beneficiario para incluir a jóvenes menores de 30 años y mayores de 45 años, con el objetivo de mejorar su empleabilidad y promover políticas inclusivas.

No obstante, y como se verá a continuación, todavía existen serios desafíos y áreas que requieren más atención, correcciones normativas y mejoras continuas, así como un enfoque integral que incluya un tratamiento holístico del problema y la implementación de políticas sinérgicas (educación, protección social, formación profesional y empleo) con las que maximizar los logros.

3. El contrato a tiempo parcial

3.1. Definición, naturaleza y estructura jurídica

Un contrato a tiempo parcial (CTP) se define en el art. 12 del Estatuto de los Trabajadores (ET) como aquel mediante el que se haya acordado la prestación de servicios durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año, inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable. Ello significa, a un trabajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo con el mismo tipo de contrato y que realice un trabajo idéntico o similar. Si no hubiera ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considerará la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, la jornada máxima legal. Lo habitual son jornadas de 40 horas semanales, aunque hay convenios colectivos que establecen jornadas inferiores como jornada completa para su sector. Por lo tanto, si tenemos en cuenta que 40 horas semanales es el 100 % de la jornada, todo lo que pactemos por debajo sería un contrato a tiempo parcial. Al final, el número exacto puede variar dependiendo de las regulaciones locales y de la política de la empresa.

La naturaleza de los CTP es flexible, lo que permite a las empresas ajustar sus necesidades de personal según las demandas fluctuantes de trabajo y permite a los empleados conciliar mejor su vida laboral con otras actividades, como estudios, cuidados familiares u otros empleos⁶⁰. Estos contratos pueden adoptar diversas formas, como trabajar ciertas horas todos los días, días específicos de la semana o solo durante ciertos periodos del año. Los empleados a tiempo parcial suelen recibir un salario proporcional a las horas trabajadas en comparación con los empleados a tiempo

⁵⁹ Los Programas TándEM son iniciativas dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Estos programas tienen como objetivo proporcionar formación en alternancia con el empleo a jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 29 años. Los proyectos están inspirados en las escuelas taller públicas y se centran en desarrollar capacidades necesarias para la doble transición, la asistencia social y la cohesión territorial.

⁶⁰ ALTÉS TÁRREGA, J. A.: “El contrato a tiempo parcial: reflexiones sobre su régimen jurídico, flexibilidad y precariedad”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 9, N.º. 2, 2019, pp. 548 y ss.

completo, y pueden tener acceso a beneficios y derechos laborales, aunque estos a menudo son proporcionales a su tiempo de trabajo.

Podrá concertarse por tiempo indefinido o temporal y, en cualquier caso, puede combinarse con otras modalidades de contrato de trabajo. Es muy habitual trabajadores que tienen un contrato a tiempo completo en una empresa y otro contrato a tiempo parcial en otra o dos contratos a tiempo parcial en dos empresas diferentes, salvo que el contrato contenga una cláusula de exclusividad o no competencia que impida trabajar a la vez en otra empresa. En la mayoría de los contratos no vienen reflejadas este tipo de cláusulas, pero si son habituales en trabajadores con una alta cualificación profesional o en determinados sectores por el tipo de actividad que realizan.

Este tipo de contrato se deberá formalizar necesariamente por escrito, deberá figurar el número de horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas, así como el modo de su distribución según lo previsto en convenio colectivo. La mayor parte de estos contratos no definen el horario del trabajador, esto hace que el empresario tenga una mayor flexibilidad para adecuar la prestación de servicios a las necesidades de la producción. Son muy frecuentes los casos de los trabajadores a los que les modifican su horario de un día para otro, modificación que el empresario puede realizar por haberlo pactado así ambas partes previamente en el contrato de trabajo.

Los trabajadores a tiempo parcial no pueden realizar horas extraordinarias, pero sí pueden realizar horas complementarias cuando así se hubiera pactado expresamente con el trabajador, bien en el momento de firmar el contrato o con posterioridad al mismo y, necesariamente, por escrito. El pacto de horas deberá recoger el número de horas complementarias y no podrá exceder del 30 % de las horas ordinarias de trabajo objeto del contrato. Los convenios colectivos podrán establecer otro porcentaje máximo que, en ningún caso, podrá ser inferior al citado 30 % ni exceder del 60 % de las horas ordinarias contratadas⁶¹. Y, se debe avisar al trabajador con un preaviso mínimo de tres días, salvo que el convenio establezca un plazo de preaviso inferior. Por motivos determinados el trabajador una vez cumplido el año puede renunciar a este pacto mediante un preaviso de quince días, cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: responsabilidades familiares; necesidades formativas, siempre que se acredite la incompatibilidad horaria; e incompatibilidad con otro CTP.

El empresario tiene la obligación de registrar la jornada de los trabajadores y conservar los resúmenes mensuales de los registros de jornada durante un periodo mínimo de cuatro años. Se registrará día a día y se totalizará mensualmente, entregando copia al trabajador, junto con el recibo de salarios, del resumen de todas las horas realizadas en cada mes, tanto las ordinarias como las complementarias. En caso de incumplimiento de las referidas obligaciones de registro, el contrato se presumirá

⁶¹ MARÍN ALONSO, I.: "Contrato a tiempo parcial y horas complementarias", en VV. AA.: *Tiempo de trabajo y descanso*/ GORELLI HERNÁNDEZ, J. (Ed. lit.), PÉREZ GUERRERO, M. L. (Ed. lit.), 2021, pp. 161-196.

celebrado a jornada completa, salvo prueba en contrario que acredite el carácter parcial de los servicios⁶².

La entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2023⁶³ ha equiparado el periodo de cotización de los contratos a tiempo parcial al de los contratos a tiempo completo. Y, aunque ciertamente esta modificación supondrá una gran mejora en la jubilación de muchos trabajadores, debe recordarse que los trabajadores a tiempo parcial ganan menos que sus equivalentes a tiempo completo, con las consiguientes dificultades financieras que ello puede implicar. A menudo, estos contratos no incluyen todos los beneficios de un empleo a tiempo completo, como seguro médico, vacaciones pagadas y contribuciones a la pensión. Además, pueden estar asociados con una mayor inestabilidad laboral y menor seguridad en el empleo, y existe el riesgo de que los empleadores ofrezcan solo contratos a tiempo parcial para evitar pagar beneficios completos, manteniendo así una fuerza laboral más barata y flexible.

Este tipo de contrato también permiten a las empresas ajustar sus plantillas según la demanda, lo que puede ser beneficioso para sectores con altas fluctuaciones de trabajo. Sin embargo, este incremento también ha generado debate sobre la calidad del empleo y la estabilidad económica que estos contratos proporcionan a los jóvenes trabajadores. Es crucial, pues, que las políticas laborales se adapten para garantizar que los trabajadores a tiempo parcial reciban un trato justo. Esto incluye asegurar que tengan acceso a beneficios proporcionales y oportunidades de desarrollo profesional. En España, las políticas recientes han intentado abordar algunos de estos problemas, pero aún queda mucho por hacer para mejorar las condiciones de los trabajadores a tiempo parcial.

3.2. El impacto marcadamente asimétrico de esta modalidad contractual en el empleo joven

El uso del CTP ha aumentado significativamente en los últimos años sobre todo entre los jóvenes⁶⁴; incluso, tras la reforma, se ha disparado la contratación a tiempo parcial entre los indefinidos⁶⁵. Esto se debe a varios factores. Por un lado, la flexibilidad que estos contratos ofrecen, permite a los jóvenes combinar trabajo con estudios u

⁶² RUEDA MONROY, J. A., “El contrato a tiempo parcial común”, en VV. AA.: *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral*/ Coord. por PERES DÍAZ, D.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir.), 2023, pp. 237-262.

⁶³ De 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

⁶⁴ Según datos de la EPA del segundo trimestre 2021, se observó un aumento de la contratación a tiempo parcial del 5,17 % (139.300 empleos más), frente al 1,97 % que crecieron los puestos de trabajo a tiempo completo (325.600 más). Los contratos indefinidos a tiempo parcial subieron un 6 % en el último año 2023. El año cerró con un 5,6 % más que en 2022.

⁶⁵ En el segundo trimestre del año, seis meses después de la entrada en vigor de la reforma laboral, los asalariados con contrato indefinido que trabajan a jornada parcial alcanzaron los 1,58 millones. Se trata de la mayor cifra de toda la serie histórica de la Encuesta de Población Activa (EPA), que se remonta a 2005.

otras actividades. Por otro, en un mercado laboral que a menudo es competitivo y volátil, este tipo de contratos se presentan como una opción viable para los jóvenes que buscan ingresar al mundo laboral y ganar experiencia. De hecho, uno de cada cuatro jóvenes trabaja a tiempo parcial y representan un alto porcentaje de estos empleados (especialmente en sectores como la hostelería y el comercio) si bien, debido a la falta de oportunidades a tiempo completo⁶⁶. Se constata, pues, la ambivalencia del contrato de trabajo a tiempo parcial como un mecanismo capaz de armonizar los distintos intereses en juego, pero cuya profunda integración en el circuito de flexibilización empresarial y su uso como mecanismo anticrisis, han hecho que se aleje de aquella función equilibradora de intereses con la que fue diseñado⁶⁷.

El uso y abuso que se ha hecho de esta modalidad contractual es notoria y, además, cuanto más jóvenes son los trabajadores, mayor es la posibilidad de que su empleo sea con una jornada a tiempo parcial. En España, los ocupados con una franja de edad entre los 16 y los 19 suponen el 65,9 % de los contratos a tiempo parcial. Y otro de los problemas que pone a los jóvenes en el centro de la precariedad laboral son los bajos salarios, ya que entre los 16 y 29 años tienen unos salarios un 35 % inferiores a la media. Asimismo, los contratos a tiempo parcial suponen el 37,1 % en aquellos grupos con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años y el 16,9 % de los ubicados entre los 25 y los 29 años. Por tanto, la media del conjunto de la población con ese tipo de contratos es del 13,5 %, lo que supone que la tasa de contratación a tiempo parcial de los jóvenes dobla la de la media de la población general. La tasa de paro de las personas jóvenes seguía siendo en 2022 mucho mayor que la de la población general: del 22,2 % frente al 12,9 %.

Con todo, existen numerosos casos de éxito en los que los contratos a tiempo parcial han beneficiado tanto a los jóvenes como a las empresas. Por ejemplo, en la industria tecnológica muchas *startups* y grandes empresas contratan a jóvenes con contratos a tiempo parcial para que se familiaricen con las herramientas y procesos específicos⁶⁸. Esto les permite adquirir habilidades técnicas avanzadas mientras continúan sus estudios o combinan el trabajo con otras responsabilidades. Una vez demostrada su competencia, muchos de estos jóvenes son promovidos a puestos de tiempo completo, asegurando una carrera en constante crecimiento.

Si hay un colectivo beneficiado por la reforma laboral 2021 son los menores de 25 años. El número de trabajadores en esa franja de edad con un contrato indefinido se ha disparado un 162 %, pasando de 316.292 afiliados medios a la Seguridad Social en enero de 2022 a 829.390 el mismo mes de 2024, un porcentaje de incremento superior al de cualquier otra franja de edad. Eso sí, esos empleos son también los de peor

⁶⁶ GARCÍA VALVERDE, M. D., KHURTSIDZE, N.: “Contrato a tiempo parcial ¿qué ha pasado?, *e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)*, N.º. 1, 2018, pp. 245-265.

⁶⁷ ALTÉS TÁRREGA, J. A.: “El contrato a tiempo parcial...”, *op. cit.*, p. 575.

⁶⁸ Repsol, RIU Hotels & Resorts o SEAT, por ejemplo, son algunas de las grandes empresas españolas que utilizan contratos a tiempo parcial como una estrategia para formar a los jóvenes y prepararlos para roles de futuro más permanentes. También existen *startups* como Factorial y TravelPerk, que contratan jóvenes con la misma finalidad.

calidad: solo cuatro de cada diez de sus empleos indefinidos son a jornada completa. En cambio, registran el mayor incremento de puestos a tiempo parcial y fijos discontinuos. Asimismo, el porcentaje de jóvenes con un contrato temporal (incluyendo los de formación y aprendizaje) ha caído del 60 % en enero de 2022 al 22,1 % en enero 2024. A cierre del mes de diciembre 2023 el 71,5 % de los jóvenes asalariados era indefinido, un repunte más que notable respecto al 32,7 % que anotaban dos años antes, nada más aprobarse la reforma laboral.

No puede negarse que la reducción de la temporalidad ha supuesto un logro normativo e institucional importante. Ahora bien, aquí entramos en un debate que ha acompañado a la reforma laboral incluso desde antes de su aprobación: el porcentaje de contratos temporales o indefinidos no es el único referente de calidad del empleo. Sobre todo, después del incremento de empleos estables pero a tiempo parcial, en particular, fijos discontinuos, experimentado tras la reforma. Es aquí donde los datos de Seguridad Social ofrecen la ventaja adicional de que clasifican a los asalariados no solo por edad, sino por tipo de contrato y jornada, permitiendo diferenciar así entre los que tienen un empleo indefinido a tiempo completo, uno a tiempo parcial y uno a jornada parcial. Y los datos muestran que los jóvenes son los que registran los de peor calidad⁶⁹. Dicho en otras palabras, aunque los menores de 25 años hayan registrado un incremento de afiliados con contrato indefinido proporcionalmente mayor que el resto de los grupos de edad, su composición es de peor calidad en términos de tipo de jornada y continuidad de la actividad.

3.2.1. Fortalezas a considerar

- *Experiencia profesional y formativa.* Los CTP a menudo representan la primera oportunidad de empleo para muchos jóvenes. Ofrecen una puerta de entrada al mercado laboral, proporcionando la oportunidad de adquirir habilidades y experiencia valiosa que pueden ser cruciales para futuras oportunidades de empleo. Al tener un empleo a tiempo parcial, los jóvenes pueden familiarizarse con las dinámicas del entorno laboral, incluyendo la cultura empresarial, las expectativas profesionales y los procedimientos internos. Esta experiencia puede ser un diferenciador clave en futuros procesos de selección para empleos a tiempo completo. Igualmente, contribuye al desarrollo de habilidades profesionales, pues, aunque trabajan menos horas, los jóvenes pueden desarrollar habilidades importantes como la gestión del tiempo, trabajo en equipo, resolución de problemas y atención al cliente. Estas habilidades son transferibles a otros roles y sectores.

La introducción de contratos formativos a tiempo parcial puede proporcionar a los jóvenes una combinación de formación académica y práctica, mejorando sus habilidades y aumentando su empleabilidad. Al trabajar a tiempo parcial, los jóvenes pueden aplicar directamente lo que aprenden en sus estudios en un entorno laboral real, enriqueciendo su formación y haciendo más tangible su aprendizaje. Muchas empresas que contratan trabajadores a tiempo parcial ofrecen programas de formación

⁶⁹ Datos de la Tesorería General de la Seguridad Social. Afiliados al Régimen General, 2022.

interna que pueden incluir desde capacitación técnica específica, hasta desarrollo de habilidades blandas como la comunicación y el liderazgo. Es del todo necesario ofrecer programas de formación y desarrollo profesional que permitan a los jóvenes avanzar en sus carreras, independientemente del tipo de contrato. Los jóvenes se acostumbran al concepto de aprendizaje continuo⁷⁰ que es imprescindible en el mercado laboral actual. La experiencia de equilibrar el trabajo con la formación prepara a los jóvenes para futuros roles donde la actualización constante de habilidades es crucial.

- *Flexibilidad*. El CTP es una opción laboral flexible tanto para empleadores como para empleados, permitiendo adaptar la jornada laboral a las necesidades individuales y organizacionales⁷¹. Permite a los jóvenes continuar su educación formal mientras ganan experiencia laboral siendo especialmente útil para aquellos que cursan estudios universitarios o formación técnica, por cuanto que les permite compaginar el trabajo con la formación. Asimismo, favorece el equilibrio trabajo-vida personal, permitiendo a los jóvenes tener tiempo para otras responsabilidades y actividades personales, mejorando su bienestar general y satisfacción con la vida. Aparte de estudiar, la flexibilidad horaria de estos contratos permite a los trabajadores ajustar su jornada laboral a otras actividades, como cuidado de la familia u otras responsabilidades. Igualmente, puede ser una herramienta para reducir el desempleo ya que permite la contratación de más empleados para cubrir diversas franjas horarias siendo una puerta de entrada al mercado laboral, especialmente, para jóvenes estudiantes que buscan ganar experiencia.

- *Ampliación de la red profesional*. Trabajar, aunque sea a tiempo parcial, permite a los jóvenes construir una red de contactos profesionales que puede ser útil para futuros empleos y oportunidades de carrera. Conectar con colegas, supervisores y clientes puede abrir puertas a futuras oportunidades laborales y proporcionar referencias valiosas. Las conexiones que se hacen con el *networking*⁷² pueden ser la entrada a nuevas oportunidades laborales, colaboraciones, y conocimientos. Es una realidad que, sobre todo, las pequeñas y medianas empresas prefieren contratar a personas que vengan recomendadas directamente por uno de sus trabajadores o clientes de confianza. Cuanto mayor sea la red de contactos y mejor el conocimiento que se tenga de un candidato, mayores serán las oportunidades de encontrar empleo.

Pero, además, desempeñarse bien en un empleo a tiempo parcial puede proporcionar buenas referencias y recomendaciones, lo cual puede ser determinante en el proceso de selección de un empleo futuro. Las referencias proporcionan una verificación de las habilidades y experiencias laborales previas, demostrando a los potenciales empleadores que el candidato posee las competencias necesarias para el

⁷⁰ CAMPI CEVALLOS, C. F.; SAA MORALES, A. S.; DICADO ALBAN, M. A., “La educación profesional continua, la capacitación y el desarrollo laboral”, en *RECIMUNDO*, DOI:10.26820/recimundo/4.(3). julio 2020, pp., 14-22.

⁷¹ ALTÉS TÁRREGA, J. A.: “El contrato a tiempo parcial...”, *op. cit.*, pp. 548 y ss.

⁷² Cfr. DOMINGO SAN ANTONIO, A., *Networking: el arte de generar negocio, relaciones y oportunidades*, Anaya Multimedia, 2018.

puesto. Y, además, ayudan a construir una imagen de confianza y seguridad del perfil del joven candidato, mostrando que otras personas avalan su capacidad y ética de trabajo.

3.2.2. Aspectos adversos precisados de corrección legislativa

- *Empleo de peor calidad, condiciones económicas y beneficios laborales limitados.*

Si bien esta modalidad de contratación puede proporcionar una valiosa experiencia laboral, también puede perpetuar situaciones de precariedad económica. Empezando porque el CTP no siempre es una opción elegida y sí impuesta por la necesidad, de modo que el porcentaje de personas de entre 25 a 49 años que trabaja a tiempo parcial de forma involuntaria (no encuentran un trabajo a jornada completa), fue muy elevado en 2023. En concreto, el 59,7 % de los hombres y el 48,6 % de las mujeres. Cifras que superan, con creces, la media de los países de la UE donde el 30,4 % de los hombres y el 18,1 % de las mujeres, ejercen trabajos a jornada parcial por imposibilidad de hacerlo a jornada completa⁷³.

En otro orden de ideas, considerando que los CTP a menudo son de naturaleza flexible, los ingresos pueden fluctuar significativamente. En líneas generales, los jóvenes aceptan estos trabajos para complementar sus ingresos mientras estudian, pero la transición a empleos a tiempo completo puede ser difícil, de modo que los CTP pueden perpetuar la inseguridad laboral. Los jóvenes pueden enfrentar semanas con menos horas de trabajo y, por lo tanto, menores ingresos y, en muchos casos, también, son remunerados por hora trabajada, lo que puede ser ventajoso si se ofrecen horas adicionales, pero también puede ser una desventaja en períodos de baja demanda.

Concretamente, los datos reflejan que los jóvenes de entre 16 y 29 años tienen unos salarios un 35 % inferiores a la media. Otro dato importante es que el incremento de sus salarios a lo largo de su vida laboral está siendo sustancialmente más lento al registrado en el pasado. Así, mientras los nacidos en 1955 alcanzan la base media de cotización a la Seguridad Social a los 27 años, los nacidos en 1985 no lo logran hasta llegar a los 34 años. En consecuencia, la juventud española tarda más que las precedentes en conseguir el nivel salarial medio típico de cualquier profesión. Esta combinación de factores también explica los bajos ingresos de los jóvenes españoles. La renta por unidad de consumo de los hogares cuyos sustentadores tienen entre los 16 y los 29 años ronda los 16.000 euros anuales, un 15 % inferior a la media nacional y, descienda al 40 % por debajo de ella, en el caso de los hogares sustentados por un joven sin formación superior (11.000 euros anuales).

Para combatirlo es esencial seguir implementando políticas que mejoren las condiciones de trabajo y aseguren salarios dignos. Pensemos que la inestabilidad económica afecta la capacidad de los jóvenes para planificar a medio y largo plazo, como lo demuestra el que la emancipación de este colectivo sea a los 30,3 años de media en España, la cifra más alta de los últimos veinte años. Con esta contratación, a lo sumo, los ingresos obtenidos pueden proporcionar una relativa independencia económica y

⁷³ INE. Encuesta de Población Activa (EPA), Tercer trimestre, octubre 2024.

ayudar a sufragar gastos como, por ejemplo, matrícula universitaria, transporte y ocio. Hay que precisar que tener empleo no es suficiente para poder acceder a una vivienda en España. Igualmente, debe destacarse la falta de acción en política de vivienda en España y las consecuencias negativas que eso ha provocado en la población general y, especialmente, entre la juventud que sigue viendo como año tras año disminuye el porcentaje de emancipación por una pérdida de poder adquisitivo, situación que se solapa con la subida ininterrumpida de los precios de alquiler y compra de vivienda.

Por último, los jóvenes con CTP pueden tener menos acceso a protecciones laborales comparado con sus contrapartes a tiempo completo. Muchos contratos a tiempo parcial no incluyen beneficios completos como seguro médico, vacaciones pagadas y contribuciones a la pensión. Pero, además, cuando se ofrecen beneficios, éstos suelen ser proporcionales al tiempo trabajado. Así, si un trabajador a tiempo parcial trabaja la mitad de las horas de un trabajador a tiempo completo, sus vacaciones y contribuciones a la pensión también serán la mitad. Afortunadamente, si se contempla ya el derecho a indemnizaciones por despido (art. 49.1.c ET). En cualquier caso, lo anterior sitúa a los jóvenes en una posición más vulnerable respecto de aquellos con contratos a tiempo completo

- *Opciones de crecimiento limitadas.* A menudo, los puestos a tiempo parcial no ofrecen las mismas oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional que los puestos a tiempo completo. Esto puede limitar el avance de los jóvenes en sus carreras y privarles de desarrollar nuevas habilidades y competencias. No sólo en los que respecta a capacitación técnica, sino también al desarrollo de habilidades blandas tan enriquecedoras en el perfil profesional del joven⁷⁴.

Asimismo, las promociones internas son menos frecuentes para estos empleados, ya que las empresas tienden a priorizar a quienes trabajan jornadas completas y tienen mayor presencia en el trabajo. Este enfoque no solo limita el crecimiento profesional de los que trabajan a tiempo parcial, sino que también puede afectar su motivación y compromiso con la empresa. Es crucial que las organizaciones reconozcan el valor de invertir en la capacitación de todos sus empleados, independientemente de sus horarios de trabajo, para fomentar un ambiente de trabajo inclusivo y equitativo.

Entendemos, que entre las medidas que podrían ayudar a garantizar un entorno laboral más equitativo, estaría la de asegurar que todos los empleados, independientemente de su modalidad contractual, tengan acceso a información clara sobre las oportunidades de promoción y los requisitos para obtenerlas. También, crear un sistema de evaluación del desempeño que valore la calidad del trabajo realizado por encima de la cantidad de horas trabajadas. Y, por último, incluir a los empleados a tiempo parcial en programas de capacitación y desarrollo, brindándoles las mismas oportunidades para adquirir nuevas habilidades y avances en sus carreras.

⁷⁴ Cfr. SÁNCHEZ AQUINO, J. G., HERNÁNDEZ ROMERO, G.: “Desarrollo de habilidades blandas como estrategia para la colocación laboral de los universitarios”, *Sinapsis: La revista científica del ITSUP*, Vol. 21, N°. 1, 2022 (Ejemplar dedicado a: La Ciencia no se detiene), pp. 1-14.

- *Oportunidades de ahorro e inversión limitadas*. Es cierto que trabajar a tiempo parcial enseña a los jóvenes sobre la gestión financiera y la importancia del ahorro, lo que es una habilidad central para la vida adulta. Ahora bien, debido a los ingresos más bajos y la inestabilidad, los jóvenes en CTP pueden encontrar difícil ahorrar para emergencias o inversiones futuras. Por otra parte, la falta de beneficios completos y la variabilidad en los ingresos pueden contribuir a una menor protección social y económica para estos empleados, haciendo que la estabilidad financiera sea todo un desafío. Aunque los jóvenes trabajan menos horas, los costes de transporte y otros gastos asociados con ir al trabajo no disminuyen proporcionalmente. Esto puede significar que una parte significativa de sus ingresos se destine a estos gastos. Y para aquellos que compaginan trabajo y estudio, el tiempo y el coste de equilibrar ambas responsabilidades puede ser considerable.

Los beneficios limitados y los ingresos variables pueden significar que los jóvenes no tengan acceso a los programas de inversión y ahorro que si están disponibles para empleados a tiempo completo, como planes de pensiones y ahorros corporativos. es crucial que se implementen políticas que permitan a los trabajadores a tiempo parcial acceder a beneficios similares a los de los empleados a tiempo completo. Algunas propuestas incluyen mejorar la proporcionalidad de los beneficios (acceso a beneficios proporcional; equidad en la formación y desarrollo profesional; o inclusión en planes de pensiones y jubilación) y crear planes de ahorro específicos para trabajadores a tiempo parcial (planes de ahorro flexibles; implementar incentivos fiscales; o asesoramiento financiero).

A grandes rasgos podría decirse que tras la adopción de la reforma laboral de 2021, se ha desaprovechado nuevamente la oportunidad de afrontar algunos problemas aún latentes y evidentes que rodean al régimen jurídico del trabajo a tiempo parcial, tanto desde un punto de vista contractual como prestacional. Por consiguiente, la utilización de esta modalidad contractual como mecanismo de gestión flexible de recursos humanos, su vinculación a cuestiones relacionadas con el género y la conciliación, y su incidencia en los instrumentos de garantía y suficiencia prestacional desde el sistema de la Seguridad Social, siguen reclamando el abordaje de la mejora de la regulación de esta institución clave en nuestro mercado laboral⁷⁵.

4. El contrato de relevo

4.1. Definición

Regulado *ex* artículos 12.6 y 12.7 del ET y 215.2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), el contrato de relevo (CDR) es un tipo de contrato temporal que se celebra con una persona desempleada o con un contrato a tiempo parcial que sustituye

⁷⁵ FERRADANS CARAMÉS, C.: “El impacto de la reforma laboral de 2021 sobre el trabajo a tiempo parcial: una nueva oportunidad desaprovechada para abordar los cambios pendientes”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.164/2022, p. 83.

a un trabajador que accede a la jubilación parcial⁷⁶. Es una modalidad contractual diseñada para facilitar la sustitución de trabajadores que acceden a la jubilación parcial, permitiendo la incorporación progresiva de nuevos trabajadores, generalmente jóvenes, al mercado laboral en sustitución de empleados próximos a jubilarse. Por tanto, es un mecanismo que busca equilibrar la experiencia de los empleados próximos a la jubilación con la energía y la innovación de los más jóvenes.

En España, los contratos de relevo han sido utilizados principalmente en sectores donde la jubilación parcial es más común, como la industria y los servicios públicos⁷⁷. El gobierno ha promovido esta modalidad contractual como una solución para fomentar el empleo juvenil y facilitar la renovación de las plantillas en las empresas. En los últimos años, la combinación de una población envejecida y la necesidad de rejuvenecer las empresas ha hecho que el contrato de relevo sea vital. Pensemos, que este tipo de contrato no solo facilita la transición generacional, sino que también asegura que el conocimiento y la experiencia no se pierdan⁷⁸. Así que ha pasado a ser una herramienta imprescindible para muchas empresas quienes, también, se ven beneficiadas económicamente gracias a bonificaciones fiscales y reducciones de cotizaciones a la Seguridad Social que van aparejadas a la celebración de este contrato.

Estas medidas buscan incentivar la contratación indefinida y facilitar el paso hacia la jubilación para los trabajadores mayores. De hecho, entre sus objetivos declarados se encuentra el de garantizar un tránsito suave y sin interrupciones en las empresas, asegurando la continuidad de la actividad laboral. Por tanto, facilita la renovación generacional en las empresas y promueve la empleabilidad de las personas de mayor edad. La importancia del CDR en el futuro laboral radica en la necesidad de contar con una planificación y gestión adecuada de la fuerza laboral. A medida que la población envejece, es esencial garantizar la transferencia de conocimientos y experiencia de los trabajadores mayores a los más jóvenes, y este contrato es una herramienta esencial para lograrlo⁷⁹. Además, promueve la contratación de talento joven y facilita la inserción laboral de personas que buscan su primer empleo. Al permitir la entrada de nuevos profesionales al mercado laboral, el CDR contribuye a la renovación de la fuerza de trabajo y a la generación de oportunidades de empleo.

⁷⁶ GONZÁLEZ COBALEDA, E., “El contrato de relevo una modalidad flexible y singular de los contratos a tiempo parcial”, en VV. AA.: *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral*/ Coord. por PERES DÍAZ, D.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir.), 2023, pp. 327-354.

⁷⁷ En el sector automotriz, los contratos de relevo han permitido a las empresas mantener la producción mientras forman a nuevos trabajadores con la experiencia de los empleados que se jubilan. En algunos municipios, la administración pública ha utilizado contratos de relevo para renovar su personal, asegurando la continuidad en los servicios municipales.

⁷⁸ FERREIRÓS REY, A.: *La transición a la vida activa de los jóvenes*, Tesis Doctoral, Universidade de Vigo, FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dir. tes.), CABAÑA PEREIRO, J. (Dir. tes.), 2018.

⁷⁹ BARRIOS BAUDOR, G. L. y DEL VALLE DE JOZ, J. I.: “Una reestructuración silenciosa: El contrato de relevo”, en VV. AA., *Aspectos laborales de la reestructuración empresarial*, MARTÍN JIMÉNEZ, R. (dir.) SEMPERE NAVARRO, A. V. (dir.), Thomson Reuters Aranzadi, 2011, pp. 281-336.

Estos contratos ofrecen flexibilidad tanto para el empleador como para el empleado⁸⁰ y son comunes en sectores como el comercio, la hostelería y la educación.

Sus características principales podrían resumirse en:

- Temporalidad: el CDR es un contrato temporal que dura, al menos, el tiempo que le reste al trabajador sustituido para alcanzar la edad de jubilación completa. Aunque puede ser prolongado, sigue siendo un contrato temporal, lo que puede generar incertidumbre en el relevista sobre la estabilidad laboral a largo plazo. Al limitar la duración de los contratos temporales, se busca que los jóvenes tengan más oportunidades de acceso a empleos a tiempo completo y estables, ofrecer mayor seguridad laboral y mejores oportunidades de crecimiento profesional, evitando la precariedad que puede asociarse a una contratación temporal sostenida en el tiempo.
- Compatibilidad: el trabajador relevista puede ser contratado a jornada completa o parcial y su horario debe coincidir, al menos parcialmente, con el del trabajador que se jubila parcialmente.
- Bonificaciones fiscales y reducciones de cotizaciones a la Seguridad Social: en algunos casos, las empresas pueden recibir bonificaciones o incentivos fiscales por contratar a trabajadores bajo esta modalidad⁸¹.

Como se precisará *infra*, un CDR ha de ser indefinido o, en su lugar, que tenga una duración equivalente al tiempo que le quede al jubilado parcial para alcanzar su edad de jubilación ordinaria. Esto asegura una continuidad en el puesto hasta que el relevista pueda asumir completamente el rol o hasta que el trabajador se jubile definitivamente. En este segundo caso, llegada esa fecha, si el trabajador jubilado parcialmente continúa en la empresa, el contrato de relevo puede prorrogarse por periodos anuales. No obstante, finalizará cuando acabe el año durante el cual se produzca la jubilación definitiva del jubilado parcial.

En relación a la regulación de los contratos de relevo indefinidos las reglas cambian si se trata de una contratación indefinida y, además, a tiempo completo. En este escenario, el empresario no podrá despedir al relevista hasta que hayan transcurrido dos años desde que el titular de la jubilación parcial cumplió su edad reglamentaria de jubilación. Con una excepción: que tras dicho cese se contrate a otro trabajador que realice el relevo. De no respetar estas normas, la empresa deberá abonar a la Seguridad Social los importes que la entidad ha estado pagando al jubilado parcial.

Por último, señalar que ofrece numerosas ventajas tanto desde el punto de vista económico como en términos de inserción laboral. En primer lugar, una de las

⁸⁰ GONZÁLEZ COBALEDA, E., “El contrato de relevo una modalidad flexible...”, *op. cit.*, p. 328.

⁸¹ Entre las principales: bonificación del 80 % en las aportaciones empresariales a la cotización por desempleo y al Fondo de Garantía Salarial; reducción del 20 % en las cotizaciones devengadas a la Seguridad Social por contingencias comunes; bonificación del 100 % de la aportación empresarial para contratos indefinidos con trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social.

principales ventajas económicas del CDR es que permite a las empresas planificar y gestionar de manera más eficiente la sustitución de los trabajadores que se jubilan. Al contratar a un trabajador joven en régimen de relevo, la empresa puede asegurarse de contar con personal cualificado y experimentado que pueda transmitir sus conocimientos y habilidades a la nueva generación. Además, también supone una ventaja económica para los trabajadores dado que en muchos casos, este tipo de contrato implica la posibilidad de recibir una formación adicional por parte de la empresa, lo cual aumenta su empleabilidad y les otorga mejores perspectivas de futuro.

Y no sólo eso, sino que las condiciones laborales y los salarios suelen ser similares a los de los trabajadores contratados de manera indefinida (según lo establecido por el convenio colectivo aplicable), lo que garantiza una estabilidad económica considerable. Sin embargo, siempre es importante que los trabajadores revisen y comprendan los términos específicos de su contrato, ya que puede haber variaciones dependiendo de la empresa y el sector.

4.2. Estructura jurídica

Serán los artículos 12.6 y 12.7 ET los que describan las condiciones y requisitos que deben cumplirse para la formalización y ejecución de un contrato de relevo en los términos siguientes:

- *Las partes en el contrato de relevo.* Este contrato se celebra con un trabajador desempleado o con un contrato a tiempo parcial, para que sustituya parcialmente al empleado que se jubila parcialmente. El beneficiario del CDR no puede ser cualquier trabajador; es necesario que sea, o bien una persona desempleada, o bien un empleado que ya forme parte de la empresa pero que en su momento no hubiera sido contratado indefinidamente, sino para un tiempo determinado. Por tanto, un CDR se puede realizar en varios supuestos, siendo algunos de ellos obligatorios:
 - Para reemplazar las horas laborales vacantes de un trabajador jubilado parcial, cuya edad es inferior a la edad habitual de jubilación (obligatorio). Recientemente, el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre de 2024 recoge las condiciones que afectan a los contratos de relevo que los autónomos con trabajadores a cargo realicen en los casos de jubilación parcial sin haber alcanzado la edad ordinaria, donde se establece una reducción con carácter general de la jornada de entre el 25 % y el 75 %, así como la celebración de un contrato de trabajo que mantenga las condiciones del relevo si este contrato se extingue antes de que el jubilado se retire completamente. Ahora bien, esta nueva norma se centra, sobre todo, en la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo y no afecta directamente al empleo juvenil.
 - Para sustituir a un empleado jubilado parcial con, al menos, la edad regular de jubilación (opcional).

- En el supuesto de que el trabajador jubilado parcial desee incrementar la reducción de su horario laboral y el trabajador relevista no acepte la ampliación de la jornada.
- Cuando el trabajador jubilado parcial sea despedido improcedentemente y, sin ser readmitido, el trabajador relevista no esté de acuerdo con la ampliación de la jornada.

De acuerdo a lo estipulado en el ET, el CDR es una modalidad contractual llamada a dinamizar el empleo de personas vulnerables -empleadas temporalmente o desempleadas⁸²-. Es por ello que las empresas, en general, solamente podrán contratar a un trabajador que se encuentre desempleado, o bien un trabajador que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada. Asimismo, el empresario tiene la obligación de que la base de cotización del trabajador relevista no sea inferior al 65 % del promedio de las bases de cotización del ahora jubilado parcial, teniendo en cuenta para ello sus últimos seis meses cotizados⁸³. El relevista podrá desempeñar el mismo puesto de trabajo que el relevado, o bien otro puesto similar dentro de la misma categoría profesional. En cualquier caso, deberá existir una correspondencia entre las bases de cotización de ambos según lo estipulado en la ley. La empresa no está obligada a ofrecer las mismas condiciones salariales ofrecidas al trabajador jubilado, no obstante, el sueldo fijado siempre ha de regirse dentro de los márgenes legales y de la negociación colectiva.

Para la celebración de un CDR anudado a una jubilación parcial, sin embargo, se debe contar con la conformidad del empresario. Este puede negarse a llevar adelante esta situación. En dicho supuesto, no cabría la figura del relevista, y el trabajador que quiere jubilarse parcialmente no podría hacerlo de forma anticipada.

- *Requisitos en la firma.* Los requisitos necesarios para poder acceder al CDR son los siguientes:
 - El trabajador que haya solicitado la jubilación parcial debe desempeñar una labor que requiera un esfuerzo físico o un alto grado de atención.
 - El contrato del trabajador jubilado debe ser de jornada completa.
 - El trabajador que planea optar por la jubilación parcial tendrá que acreditar un período de antigüedad de mínimo 6 años en la empresa que concederá la jubilación parcial, previos a la fecha de la misma.
 - La reducción de las horas de trabajo del jubilado parcial debe comprender entre un 25 % y un 67 %.

⁸² RODRÍGUEZ SAMBLÁS, S. y REQUENA MONTES, O.: "Jubilación parcial y contrato de relevo...", *op. cit.*, p. 14.

⁸³ Vid. SEMPERE NAVARRO, A.: "La base de cotización en el contrato de relevo", *Revista de Jurisprudencia Laboral*. Número 1/2024, pp. 1-11.

- En caso de que el trabajador relevista sea contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida, la reducción del horario laboral puede ser de hasta el 80 %.
 - El trabajador que se jubila parcialmente debe tener la edad mínima, por lo general, a partir de los 61 años.
 - De igual manera, debe contar con un periodo de cotización mínimo de 35 años o más.
 - El trabajador relevista debe ocupar el mismo puesto que el del jubilado parcial o uno similar.
- *Formalización del contrato.* Además de conocer qué es y cómo funciona un CDR y sus requisitos, es importante que los futuros relevistas sepan qué particularidades tendrá su relación laboral con la empresa. Son las siguientes:
- Debe formalizarse por escrito y en el modelo oficial como requisito imprescindible. Este documento específico se tiene que cumplimentar con los datos y circunstancias profesionales del jubilado, y en él también deben constar las características del puesto de trabajo que va a desempeñar el relevista.
 - En el contrato deberá constar el nombre, edad y circunstancias profesionales del trabajador sustituido y han de detallarse las características del puesto de trabajo que vaya a desempeñar el trabajador relevista. Y en lo referente al puesto de trabajo, el cargo del relevista también puede ser el mismo que el del pensionista, pero no es imprescindible que así sea.
 - La duración del contrato relevo podrá ser a jornada completa o a tiempo parcial, como mínimo lo equivalente a la reducción de horas laborales del trabajador relevado.
 - El horario de trabajo del relevista podrá completar la jornada del trabajador relevado, o bien, ser simultáneo. La jornada de trabajo puede ser completa o a tiempo parcial. De cualquier modo, la duración de la jornada del relevista será, como mínimo, equivalente a la reducción de jornada del jubilado parcial. Respecto al horario, este puede ser el mismo que tiene asignado el jubilado parcial, o complementarlo (no es necesario que las dos jornadas laborales coincidan).
- *Duración del contrato de relevo.* Cuando se formalice debido a una jubilación parcial, la duración de este contrato debe ser indefinida, o igual al tiempo que le falte al trabajador relevado para alcanzar la edad de jubilación habitual que corresponda en conformidad a lo estipulado en la LGSS. Ahora bien, cuando se formaliza por circunstancias distintas a la jubilación parcial, la duración del contrato puede ser más flexible, pero sigue siendo temporal. En

el supuesto de que el trabajador jubilado continúe trabajando en la empresa, pese a cumplir la edad requerida de jubilación, el contrato de relevo que se realizó por tiempo determinado podrá prorrogarse mediante un acuerdo con las partes, por períodos de tiempo anuales. El mismo se extinguirá una vez que culmine el periodo del año en que se produzca la jubilación total del trabajador relevado⁸⁴.

Según lo establecido *ex* artículo 12 ET, la duración del CDR debe ser la misma que resulte de la suma de 2 años al tiempo que le falte al trabajador jubilado para alcanzar la edad de jubilación habitual que corresponda. Si el contrato se extingue antes de que se cumpla la duración mínima correspondiente, la empresa deberá formalizar otro contrato, con los mismos términos, por el tiempo restante. Si después de haber cumplido la edad de jubilación habitual, el trabajador opta por la jubilación parcial, la duración del contrato relevo para sustituir a dicho trabajador podrá ser indefinida o anual. En este último caso, el contrato se prorrogará de forma automática por períodos anuales, finalizando en el año en que el trabajador relevado se jubile definitivamente.

4.3. Cuestiones clave de esta modalidad contractual en relación al empleo joven

El CDR se utiliza cada vez más en España como una herramienta para fomentar la contratación de los jóvenes, en consecuencia, saber qué es y cómo funciona este contrato puede ser clave para un eventual relevista, ya que no es una contratación convencional. Ahora bien, como se ha detallado *supra*, este tipo de contrato no solo implica la sustitución temporal de un trabajador que se jubila parcialmente, sino que también puede ofrecer numerosas oportunidades de aprendizaje y desarrollo profesional.

En concreto, el CDR tiene numerosos impactos positivos muy determinantes en el empleo joven. A saber:

- *Inserción laboral y reducción del desempleo juvenil.* Facilita la entrada de jóvenes en el mercado laboral, de modo que en un contexto de altas tasas de desempleo juvenil, esta modalidad contractual proporciona una oportunidad tangible de empleo para los jóvenes. Al ofrecerles oportunidades de empleo en sustitución de trabajadores veteranos que se jubilan parcialmente, se facilita su entrada al mercado laboral en un momento clave de su vida profesional. Esto no solo reduce las altas tasas de desempleo juvenil, sino que también proporciona a los jóvenes una valiosa experiencia laboral, formación en el puesto y la oportunidad de adquirir habilidades directamente aplicables a su carrera. Con el apoyo de un mentor, los jóvenes pueden integrarse rápidamente y contribuir eficazmente en la empresa.

⁸⁴ RODRÍGUEZ SAMBLÁS, S. y REQUENA MONTES, O.: “Jubilación parcial y contrato de relevo...”, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

Y no sólo eso. La estabilidad económica obtenida a través del empleo reduce la dependencia de ayudas gubernamentales, mejora la calidad de vida de los jóvenes y promueve una integración social y económica más efectiva. Este proceso crea un ciclo positivo donde los jóvenes, al ser empleados, pueden gastar y ahorrar más, estimulando así la economía local y nacional. En resumen, el contrato de relevo no solo facilita la inserción laboral de los jóvenes, sino que también juega un papel esencial en la reducción del desempleo juvenil y la creación de una fuerza laboral más dinámica y equilibrada.

- *Impacto económico y reducción de la dependencia.* Aunque el contrato de relevo es, en principio, temporal (salvo que se pacte como indefinido), proporciona una estabilidad económica a corto plazo, que puede ser determinante para los jóvenes al inicio de su carrera profesional. En una etapa en la que muchos buscan ganar experiencia y establecerse financieramente, este tipo de contrato ofrece una fuente de ingresos fija y la seguridad de tener un empleo durante un determinado período. Este aspecto es crucial, ya que permite a los jóvenes planificar mejor su futuro cercano, cubrir gastos esenciales y, en algunos casos, incluso ahorrar para objetivos a medio plazo. La experiencia y formación recibidas durante este periodo también son valiosas, ya que pueden abrir puertas a futuras oportunidades laborales más estables y mejor remuneradas. En síntesis, aunque el contrato de relevo es temporal, ofrece un trampolín económico y profesional que puede ser determinante en los primeros pasos de la carrera de un joven trabajador.

En este orden de ideas, al proveer de empleo a los jóvenes se reduce su dependencia de subsidios o apoyos gubernamentales, contribuyendo a una mejor integración económica y social. Es importante destacar que, además del salario, el relevista cotiza a la Seguridad Social en proporción a su jornada laboral. Esto le permite seguir acumulando derechos para su futura jubilación, aunque esté trabajando a tiempo parcial bajo este tipo de contrato. No solo alivia la carga financiera sobre el sistema público, sino que también fortalece la autoestima y autonomía de los jóvenes, permitiéndoles participar activamente en la economía. Con empleo, los jóvenes pueden cubrir sus propios gastos, ahorrar y contribuir a la Seguridad Social mediante sus cotizaciones. Esto les permite integrarse mejor socialmente, adquirir experiencia laboral y desarrollar habilidades que serán valiosas en su futuro profesional. Además, al estar empleados, tienen la oportunidad de construir una red de contactos profesionales y establecer una base sólida para su carrera.

Aún así, debe señalarse que la reducción de la dependencia del joven relevista en este contrato pasa por la implementación de políticas que promuevan la jubilación parcial de manera efectiva para aumentar el uso de contratos de

relevo, beneficiando tanto a los jóvenes como a los trabajadores mayores y la conversión de contratos temporales en indefinidos. Las empresas deben reconocer el valor de retener talento joven y proporcionar un entorno de trabajo que ofrezca oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional. Y, por último, invertir en la formación y bienestar del relevista dado que no solo beneficia al empleado, sino que también fortalece a la empresa a largo plazo asegurando una plantilla motivada y competente.

- *Transferencia de conocimientos.* El CDR ofrece a los jóvenes la oportunidad de adquirir experiencia laboral valiosa a través de un proceso de mentoría natural, aunque también es cierto que la calidad de la experiencia puede variar significativamente dependiendo del compromiso y la habilidad del mentor en transmitir conocimientos y habilidades. Por ejemplo, en el sector manufacturero, los contratos de relevo han sido una clave para la transferencia de conocimiento. Los trabajadores veteranos, con décadas de experiencia, pueden pasar sus conocimientos y habilidades a los jóvenes, asegurando la continuidad y la mejora de los procesos productivos, lo que no sólo mejora la productividad, sino que también crea un ambiente de cohesión y cooperación intergeneracional dentro de las empresas.

Generalmente, al trabajar junto a empleados veteranos más experimentados, los jóvenes pueden aprender y beneficiarse de la transferencia de conocimientos y habilidades de estos trabajadores en proceso de jubilación, asegurando la continuidad y el mantenimiento del conocimiento dentro de la empresa. Esta modalidad coadyuva a que el joven aprenda absorbiendo no solo conocimientos técnicos, sino también habilidades prácticas y lecciones tácitas que son fundamentales en el día a día de cualquier empresa. Un aprendizaje en tiempo real que es inigualable, ya que ofrece a los relevistas la posibilidad de recibir *feedback* constante y orientación, permitiéndole desarrollar sus habilidades de manera más efectiva y rápida. Esta experiencia no solo mejora la competencia profesional del joven, sino que también incrementa su confianza y preparación para futuras oportunidades laborales.

Pero este tipo de contrato permite, a las empresas planificar y gestionar de manera más eficiente la sustitución de los trabajadores que se jubilan, así como la retención de talento joven⁸⁵. Todo ello en el marco de una transición ordenada y suave en el relevo generacional, manteniendo la productividad y el rendimiento durante el proceso de jubilación del veterano. Simultáneamente, les ofrece también la flexibilidad de ajustar sus plantillas, combinando la experiencia de los trabajadores mayores con la energía de los jóvenes. Lo más extraordinario es que este aprendizaje práctico que adquiere el relevista es invaluable y difícil de replicar en un

⁸⁵ Cfr. SOLER ANGLÉS, M. R.: "El Mentoring como herramienta de motivación y retención del talento", *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, Año nº 18, Nº 184, 2005, pp. 100-109.

entorno académico. Ahora bien, debe recordarse que la transferencia efectiva de conocimientos y experiencia entre los empleados salientes y los nuevos requiere de programas de formación y mentoría que permitan a los relevistas adquirir las habilidades necesarias para desempeñar sus funciones. Esto es un desafío que tendrá que abordarse.

- *Renovación e innovación.* La incorporación de jóvenes en la empresa no sólo refresca la plantilla, sino que también introduce una fuente valiosa de innovación y la modernización de los procesos y metodologías. Los jóvenes suelen estar más actualizados con las tendencias tecnológicas y las nuevas metodologías que pueden aplicarse en los procesos empresariales. Tienen una mentalidad fresca y una visión diferente que puede desafiar el *statu quo* existente y fomentar la creatividad. Al estar menos condicionados por prácticas arraigadas, son más proclives a experimentar y proponer soluciones innovadoras. Esto puede ser particularmente beneficioso en un entorno empresarial con espíritu dinámico donde la adaptabilidad y la modernización son claves para el éxito.

Igualmente, los jóvenes traen consigo nuevas perspectivas sobre el trabajo colaborativo y el uso de tecnologías digitales, como herramientas de colaboración *online*, plataformas de redes sociales para la comunicación interna y externa, y *software* de gestión de proyectos que pueden hacer que los procesos sean más eficientes y efectivos. Por tanto, la entrada de jóvenes en la empresa no es un mero recurso formal que sólo ayuda a cubrir vacantes y asegurar la continuidad del conocimiento, sino que también aporta un impulso crucial para la innovación y la modernización de la organización.

Ahora bien, en la otra cara de este tipo de contrato se detectan ciertas anomalías que impiden una efectividad plena y que, por tanto, convendría corregir normativamente:

- *Temporalidad.* Como se ha expresado, el contrato de relevo es intrínsecamente temporal dado que su duración está vinculada a la situación del trabajador que se releva. Por lo general, dura hasta que el relevado alcance la edad de jubilación completa y acceda a la pensión correspondiente. Es cierto que un contrato de este tipo puede llegar a ser indefinido en situaciones donde la empresa y el trabajador acuerden una relación laboral continua, más allá del periodo necesario para alcanzar la jubilación del relevado. Esto se hace a menudo para asegurar que el joven trabajador, una vez haya asumido completamente el rol, pueda permanecer en la empresa de manera estable y continuar su carrera profesional ahí. También puede ser indefinido si, después de que el relevado alcance la jubilación ordinaria decidiera seguir trabajando de forma parcial, la empresa y el joven trabajador ven un beneficio en mantener la relación laboral sin limitación de tiempo.

Fuera de esas excepciones, la temporalidad (demasiado frecuente) de estos contratos no siempre brinda la estabilidad laboral deseada, lo que para este colectivo joven puede significar una falta de estabilidad y seguridad laboral a largo plazo. Finalizado el contrato de relevo, el relevista podría encontrarse en la necesidad de buscar nuevas oportunidades, especialmente, si la empresa decide no ofrecerle un contrato indefinido. Una forma de compensar la temporalidad sería, por ejemplo, asegurar que reciba beneficios proporcionales como seguro médico, planes de pensión y permisos pagados. Implementar estas estrategias puede ayudar a mitigar las desventajas de la temporalidad y ofrecer a los jóvenes un entorno laboral más seguro y estimulante. En cualquier caso, en una próxima reforma se contempla la posibilidad de que el contrato de relevo se convierta en indefinido como fórmula para proporcionar mayor estabilidad laboral a los trabajadores relevistas, asegurando que puedan mantener su empleo de manera más permanente.

- *Efectos adversos sobre la seguridad y salud laboral de los jóvenes relevistas.* En algunos casos, la falta de experiencia del trabajador joven puede hacerle más vulnerable a los riesgos laborales, sobre todo, si no recibe una formación adecuada o suficiente sobre las prácticas seguras en el lugar de trabajo. El proceso de mentoría y transición, teóricamente, debería mitigar estos riesgos ya que el trabajador veterano puede transmitir conocimientos y experiencia valiosos. Sin embargo, la eficacia de esta transferencia de conocimiento depende de la calidad y la dedicación del mentor. Si la mentoría no se realiza correctamente, el relevista joven podría quedar expuesto a peligros innecesarios.

Asimismo, la integración en un entorno laboral en el que la expectativa es reemplazar a un trabajador veterano puede ser estresante. La presión para demostrar competencia y adaptarse rápidamente puede contribuir al estrés y la ansiedad, afectando negativamente la salud mental y emocional del trabajador joven. La carga adicional de trabajo y responsabilidad durante el período de transición también puede llevar a problemas físicos derivados del estrés, como fatiga crónica. Ello exige que las empresas sean proactivas en la implementación de programas de formación y bienestar específicos para los jóvenes relevistas, asegurándose de que estos trabajadores comprendan plenamente los protocolos de seguridad y tengan acceso a recursos que promuevan su bienestar físico y mental. Solo así se puede garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable para todos los involucrados.

- *Limitaciones en su desarrollo profesional.* El éxito del contrato de relevo depende de la decisión de los trabajadores mayores de acceder a la jubilación parcial, por tanto, están condicionados a la existencia y decisión de estos trabajadores lo que puede limitar su aplicación. Además, los jóvenes pueden

verse limitados en su desarrollo profesional si el contrato de relevo no se convierte en un empleo a tiempo completo.

A menudo, estos contratos están estructurados de manera que el joven asume un rol muy específico, centrado en sustituir al trabajador que se jubila. Esto puede limitar la oportunidad de explorar otras áreas o roles dentro de la empresa, restringiendo la posibilidad de adquirir una gama más amplia de habilidades y experiencias. Además, el enfoque en la transmisión de conocimiento puede a veces dejar al trabajador joven encasillado en tareas operativas y rutinarias, sin acceso a proyectos más innovadores o estratégicos que podrían impulsar su carrera. La dependencia de un mentor también puede resultar en una experiencia de desarrollo profesional que varía significativamente, dependiendo de la calidad y el compromiso del trabajador veterano con el proceso de tutoría.

- *Condiciones salariales y prestaciones adversas.* En algunos casos, los contratos de relevo pueden ofrecer condiciones laborales menos favorables comparadas con otros tipos de contratos, lo que puede afectar la motivación y el desempeño del trabajador relevista. La empresa no está obligada a ofrecer al relevista las mismas condiciones salariales del jubilado, pese a que el sueldo fijado siempre ha de regirse dentro de los márgenes legales y de la negociación colectiva (art. 12 ET). En cualquier caso, estos contratos pueden implicar salarios más bajos o beneficios reducidos, dado que a menudo están diseñados para ser una solución temporal. Esta disparidad en las condiciones puede afectar la motivación y el desempeño del trabajador relevista, abocándolos a sentir que no reciben una compensación justa por su trabajo y esfuerzo.

Pero además, saber que su empleo tiene una fecha de finalización definida puede llevar a los relevistas a sentirse inseguros sobre su futuro profesional dentro de la empresa, lo que puede afectar también su motivación y, en consecuencia, su desempeño. Esta falta de estabilidad puede ser especialmente problemática en sectores donde la demanda de empleo es alta y la competencia es feroz. Finalmente, la percepción de ser un “sustituto” y no un miembro plenamente integrado del equipo puede influir negativamente en el sentido de pertenencia y compromiso del trabajador.

4.4. Expectativas de futuro en el contrato de relevo

Se espera que el contrato de relevo evolucione para adaptarse a las demandas del mercado laboral y a los cambios en la nueva estructura demográfica⁸⁶. A medida que la población continúa envejeciendo y más trabajadores alcanzan la edad de jubilación, es posible que veamos un aumento en la flexibilidad y adaptabilidad de estos contratos para atraer y retener a talentos jóvenes. Podrían implementarse nuevas políticas que fomenten aún más la combinación de trabajo a tiempo parcial y mentorización para

⁸⁶ INE, “Proyecciones de Población 2022-2072”. Notas de prensa, 13 de octubre de 2022.

maximizar la transferencia de conocimientos y habilidades. De hecho, recientemente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha propuesto nuevos cambios para mejorar la compatibilidad entre trabajo y pensión, facilitando la jubilación parcial y promoviendo la contratación de jóvenes⁸⁷.

Una de las propuestas de reforma que se prevé en los contratos de relevo es la flexibilización de los requisitos para acceder a este tipo de contrato, incluyendo la ampliación de la edad límite para los trabajadores implicados lo que permitiría a más empleados optar por este tipo de contrato. Mientras que, otra evolución esperada es que se promueva la contratación de jóvenes con perfiles altamente cualificados y específicos, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las empresas y fomentar la innovación. Esto no solo asegura la sostenibilidad de las empresas, sino que también fomenta la innovación y el desarrollo de nuevas habilidades dentro de la organización. Al contratar a jóvenes con perfiles especializados, las empresas pueden beneficiarse de nuevas perspectivas y enfoques, lo que puede ser crucial para mantenerse competitivas en un mercado en constante cambio. Además, estas contrataciones pueden ayudar a llenar vacantes críticas y atraer talento que pueda contribuir significativamente al crecimiento y éxito de la empresa⁸⁸.

Adicionalmente, en respuesta a una fuerza laboral más diversa y a las nuevas generaciones que valoran el equilibrio entre la vida laboral y personal, los contratos de relevo podrían incorporar más opciones de trabajo remoto y horarios flexibles. Esto no solo mejoraría la calidad de vida de los jóvenes relevistas, sino que también potenciaría la retención de talento en las empresas. Es probable que, asimismo, se amplíen las bonificaciones y reducciones fiscales para que las empresas vean mayores incentivos económicos a la hora de adoptar esta modalidad de contratación. En fin, lo deseable sería que estos cambios futuros se consolidaran ayudando a la plena efectividad del contrato de relevo y a su adaptación continua, según las necesidades de un cada vez más exigente mercado laboral.

5. Conclusiones y propuestas de mejora

Los CTP tienen un impacto mixto en el empleo joven. Si bien ofrecen flexibilidad y una entrada al mercado laboral, también presentan desafíos significativos en términos de ingresos, estabilidad y oportunidades de desarrollo profesional. Aunque trajo algunos cambios significativos, la reforma laboral de 2021 desaprovechó nuevamente la oportunidad de afrontar problemas aún latentes y evidentes que rodean al régimen

⁸⁷ Con el objetivo de crear un “nuevo marco regulador de la compatibilidad de trabajo y pensión”, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha enviado un borrador de documento a los agentes sociales, en el que como primer punto del documento se regula la jubilación parcial anticipada. El mismo propone unas condiciones de acceso jubilación parcial con contrato de relevo más duras que las actuales. Supondría traspasar parte del actual coste de la jubilación parcial desde la Seguridad Social a las empresas.

⁸⁸ Inditex, Telefónica, Cabify o Banco Santander, son algunos ejemplos específicos de empresas que han implementado con éxito la estrategia de contratar a jóvenes con perfiles especializados, asegurando un flujo constante de nuevas ideas y enfoques que impulsan la competitividad y el éxito a largo plazo.

jurídico de esta figura. Dada su importancia como institución clave en nuestro mercado laboral, es crucial que las políticas públicas aborden las asimetrías que aún presenta.

Concretamente, los problemas salariales y prestacionales siguen siendo un reto en esta modalidad. Empezando porque salarios y beneficios suelen estar a menudo diseñados para ser una solución temporal y son más reducidos, con lo cual es esencial seguir implementando políticas que mejoren las condiciones de trabajo y aseguren salarios dignos. Necesitamos un marco regulador que aborde estas cuestiones de manera integral, que proteja los derechos de estos trabajadores, proporcionándoles oportunidades para el desarrollo profesional y la seguridad económica a largo plazo, asegurando así que puedan beneficiarse plenamente de sus experiencias laborales y avanzar hacia un futuro más estable. Pensemos que los ingresos más bajos y la inestabilidad económica limita, también, la capacidad de ahorro de los jóvenes con CTP de cara a emergencias o inversiones futuras. En una posible solución al problema, proponemos mejorar la proporcionalidad de los beneficios (acceso a beneficios proporcional; equidad en la formación y desarrollo profesional; o inclusión en planes de pensiones y jubilación) y crear planes de ahorro específicos para trabajadores a tiempo parcial (planes de ahorro flexibles; implementar incentivos fiscales; o asesoramiento financiero).

Tampoco las oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional son las mismas que para los puestos a tiempo completo, del mismo modo que las promociones internas son menos frecuentes para estos empleados. Entendemos que la adopción normativa de ciertas medidas coadyuvaría a una mejora notable de la situación. Por ejemplo, garantizar que los jóvenes con este tipo de contrato tengan acceso a información clara sobre las oportunidades de promoción y los requisitos para obtenerlas. Crear un sistema de evaluación del desempeño que valore la calidad del trabajo realizado por encima de la cantidad de horas trabajadas. E incluir a los jóvenes en programas de capacitación y desarrollo, brindándoles las mismas oportunidades que al resto de trabajadores a la hora de adquirir nuevas habilidades y avanzar en sus carreras.

Recordar, asimismo, que la conciliación entre el trabajo y la vida personal, así como las cuestiones de género (desigualdad salarial, feminización de este ámbito, etc.), son aspectos que siguen pendientes también de una directa intervención. A pesar de trabajar a tiempo parcial, las expectativas de disponibilidad completa o flexibilidad excesiva que mantienen algunos empleadores puede generar conflictos con la vida personal del trabajador.

Por su parte, el contrato de relevo es una herramienta valiosa para ayudar a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Sin embargo, es fundamental que se acompañe de políticas que garanticen condiciones laborales justas y que promuevan la estabilidad y el desarrollo profesional de los relevistas a largo plazo. Tras este objetivo es necesario abordar normativamente ciertas asimetrías que limitan notablemente su efectividad. Fuera de las excepciones que obligan a su carácter indefinido, la frecuente

temporalidad de estos contratos puede significar una falta de estabilidad laboral y económica con cierto recorrido para este colectivo. Asegurar que reciban beneficios proporcionales, como seguro médico, planes de pensión y permisos pagados, podría ser una forma de compensar. En cualquier caso, se está contemplando la posibilidad de que el CDR se convierta en indefinido como fórmula para proporcionar mayor estabilidad laboral a los relevistas, asegurando que puedan mantener su empleo de manera más permanente.

La seguridad y salud laboral de los jóvenes relevistas también está puesta en tela de juicio debido a su menor experiencia profesional y a la naturaleza temporal de estos contratos. Ello exige que las empresas sean proactivas en la implementación de programas de formación y bienestar específicos para los jóvenes contratados, asegurándose de que comprendan plenamente los protocolos de seguridad y tengan acceso a recursos que promuevan su bienestar físico y mental.

Existen, también, limitaciones en su desarrollo profesional consustanciales a la propia naturaleza del CDR (dependencia del relevo generacional) pero que, aún así, se deben intentar corregir. En este sentido creemos que deben implementarse políticas que promuevan la jubilación parcial de manera efectiva para aumentar el uso de contratos de relevo, convirtiendo los contratos temporales en indefinidos. Las empresas deben reconocer el valor de retener talento joven y proporcionar un entorno de trabajo que ofrezca oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional. En este orden de ideas, es esencial invertir en la formación y bienestar del trabajador relevista dado que no solo beneficia al individuo, sino que también fortalece a la empresa a largo plazo asegurando una plantilla motivada y, por tanto, más productiva. Al mismo nivel, son absolutamente necesarias las acciones de orientación profesional, información y acompañamiento en la búsqueda de empleo por cuanto que resultan determinantes para el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes.

Decir, para terminar, que debe insistirse en los problemas estructurales de nuestro mercado laboral, dado que están detrás de las dificultades de muchos jóvenes en su transición a la vida adulta. Ello debe ser objeto de un conjunto de políticas económicas, educativas, laborales y sociales firmes, dirigidas a la población joven en los próximos años. En este *totum revolutum* y por su carácter transversal, existe una clara prioridad como es la de seguir trabajando en la capacitación y el desarrollo de habilidades específicas que demanda el actual mercado laboral, conectando el sistema educativo con el productivo, reforzando la formación de los jóvenes hacia la FP y fomentando los programas de formación y desarrollo.

6. Bibliografía citada

ALEMÁN PÁEZ, F.: “La rueda de Ixión del empleo juvenil”, *Revista de la Fundación 1.º de Mayo*, núm. 58, 2014 (recurso electrónico).

- ALEMÁN PÁEZ, F.: “El empleo y el emprendimiento juvenil y sus tribulaciones estructurales: notas críticas al hilo de la obra *El emprendimiento para fomentar y promover la inclusión social y laboral de la juventud*”, *Revista española de derecho del trabajo*, N°. 206, 2018.
- ALTÉS TÁRREGA, J. A.: “El contrato a tiempo parcial: reflexiones sobre su régimen jurídico, flexibilidad y precariedad”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 9, N°. 2, 2019.
- ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Ed. Civitas, 5ª ed., 1994, Madrid.
- BALLESTER PASTOR, M. A.: *La reforma laboral de 2021. Más allá de la crónica*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2022.
- BARRIOS BAUDOR, G. L. y DEL VALLE DE JOZ, J. I.: “Una reestructuración silenciosa: El contrato de relevo”. en VV. AA.: *Aspectos laborales de la reestructuración empresarial*, Thomson Reuters Aranzadi, 2011.
- BECK, U.: *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 2000.
- BLANCO GONZÁLEZ, A., DEL CASTILLO FEITO, C. y CACHÓN RODRÍGUEZ, G.: “En qué emprende la juventud española”, *Documentos 4*, Universidad Rey Juan Carlos., 2017.
- CABASÉS PIQUÉ M. À., PARDELL VEÀ A. y SERÉS A.: “El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016)”, *Política y Sociedad*, 54(3): 2017, 737-759.
- CABERO MORÁN, E.: “El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2018”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, N°. 49, 2019.
- CAMPI CEVALLOS, C. F.; SAA MORALES, A. S.; DICADO ALBAN, M. A.: “La educación profesional continua, la capacitación y el desarrollo laboral”, en *RECIMUNDO*, DOI:10.26820/recimundo/4.(3).julio 2020.
- CARNELUTTI, F.: *Studi delle energie come oggetto di rapport giuridici. Studi de Diritto Civile*, Roma, Atheneum, 2016.
- CRISTÓBAL RONCERO, R., MONTOYA MELGAR, A.: *Retos de la formación en el empleo juvenil*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- DOMINGO SAN ANTONIO, A.: *Networking: el arte de generar negocio, relaciones y oportunidades*, Anaya Multimedia, 2018.
- FELGUEROSO FERNÁNDEZ, F.: “El empleo juvenil en España. Un problema estructural”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 2: 2012.
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: *Capacitación y reciclaje profesional: hacia un modelo digital, integrado y competitivo*, Dykinson, 2023.

- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: “Formación y empleo: ordenación del ámbito laboral como ecosistema disruptivo de aprendizaje y recualificación profesional”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, Nº. 159, 2024.
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: “Una renta mínima adecuada contra el riesgo de pobreza y por la inclusión social (no sólo laboral) una asignatura aún pendiente en el Derecho Social Español”, en VV. AA.: *Pilar europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes* / VILLAR CAÑADA, I. M. (Dir.), MOLINA NAVARRETE, C (Dir.), 2024.
- FERRADANS CARAMÉS, C.: “El impacto de la reforma laboral de 2021 sobre el trabajo a tiempo parcial: una nueva oportunidad desaprovechada para abordar los cambios pendientes”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.164/2022.
- FERREIRÓS REY, A.: *La transición a la vida activa de los jóvenes*, Tesis Doctoral, Universidade de Vigo, FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dir. tes.), CABEZA PEREIRO, J. (Dir. tes.), 2018.
- GARCÍA VALVERDE, M. D. y KHURTSIDZE, N.: “Contrato a tiempo parcial¿qué ha pasado?, *e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)*, Nº. 1, 2018.
- GONZÁLEZ COBALEDA, E.: “El contrato de relevo: una modalidad flexible y singular de los contratos a tiempo parcial”, en VV. AA.: *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral*/ Coord. por PERES DÍAZ, D.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir.), 2023.
- GONZÁLEZ DÍAZ, F. A.: “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista española de derecho del trabajo*, Nº. 181, 2015.
- GUASP DELGADO, J.: *Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- HIERRO HIERRO, F. J.: “Jóvenes y políticas públicas de empleo. Historia de un desencuentro”, *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) [Recurso electrónico]: Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*. Celebrado los días 15, 16 y 17 de marzo de 2021 en Bilbao/ coord. por IZAOLA ARGÜESO, A., 2022.
- LAHERA FORTALEZA, J.: “Factores jurídicos de la precariedad laboral en España”. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 2007, núm. 29.
- LÓPEZ CALLE, P.: “El impacto sobre el empleo juvenil de las nuevas reformas laborales y la reorganización productiva en España”, en *Ábaco Revista de cultura y ciencias sociales*, 2010, nº 66.
- MARÍN ALONSO, I.: “Contrato a tiempo parcial y horas complementarias”, en VV. AA.: *Tiempo de trabajo y descanso*/ GORELLI HERNÁNDEZ, J. (Ed. lit.), PÉREZ GUERRERO, M. L. (Ed. lit.), 2021.

- MEGINO FERNÁNDEZ, D.: “Jóvenes y mercado de trabajo: precariedad a cambio de inserción laboral”, *RTSS. CEF*, núm. 383 (febrero 2015).
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Ediciones Laborum, Murcia, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L., LÓPEZ INSÚA, B. M.: *Protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, 2023.
- MORENO MÍNGUEZ, A.: “La empleabilidad de los jóvenes en España: explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica”. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 11(1), 2015. (<https://doi.org/10.18004/riics.2015.julio.3-20>).
- MORENO MÍNGUEZ, A.: “Economic Crisis and the New Housing Transitions of Young People in Spain”. *International Journal of Housing Policy*, 16, 2016. (<https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1130604>).
- MORENO MÍNGUEZ, A.: “Interpretando la emigración de los jóvenes españoles en un contexto de crisis económica”. *Disparidades. Revista De Antropología*, 72(1), 2017, 23-28. (<https://doi.org/10.3989/rdtp.2017.01.001.02>).
- OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*, T. Aranzadi, Navarra, 2008.
- RODRÍGUEZ SAMBLÁS, S., REQUENA MONTES, O.: “Jubilación parcial y contrato de relevo: regulación y prospectiva”, *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, Nº 46, 2021 (Ejemplar dedicado a: El Estado de Bienestar del siglo XXI).
- RUEDA MONROY, J. A.: “El contrato a tiempo parcial común”, en VV. AA.: *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral/ coord. por PERES DÍAZ, D.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir.)*, 2023.
- SÁNCHEZ AQUINO, J. G, HERNÁNDEZ ROMERO, G.: “Desarrollo de habilidades blandas como estrategia para la colocación laboral de los universitarios”, *Sinapsis: La revista científica del ITSUP*, Vol. 21, Nº. 1, 2022 (Ejemplar dedicado a: La Ciencia no se detiene).
- SANTAMARÍA LÓPEZ, E.: “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha”, *ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol.15, 2018, r1502.
- SEMPERE NAVARRO, A.: “La base de cotización en el contrato de relevo”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, Número 1/2024.
- SOLER ANGLÉS, M. R.: “El Mentoring como herramienta de motivación y retención del talento”, *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, Año nº 18, Nº 184, 2005.

TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: “Política jurídica de acceso al empleo de los jóvenes y su instrumentación normativa”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social* num. 3/2013 parte Doctrina Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013.

CAPÍTULO 21. JÓVENES Y TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO

Profesor Titular de la Universidad de Granada

Responsable de la sección de Jóvenes y Noveles de la AESSS

 <https://orcid.org/0000-0001-9880-4231>

Sumario: 1. Prefacio: acerca del trabajo en plataformas digitales; 2. Un modelo de negocio en expansión: las condiciones laborales en las plataformas digitales; 3. La doctrina jurisprudencial “antigua” aplicada a la vanguardia tecnológica en materia de relaciones laborales; 4. La doctrina jurisprudencial “antigua” y su interpretación reciente por los tribunales nacionales en los trabajos desarrollados en plataforma digital; 5. La directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas; 6. Jóvenes, automatización y plataformas digitales: algunas reflexiones jurídicas; 7. Bibliografía.

1. Prefacio: acerca del trabajo en plataformas digitales

Las tecnologías de la información y la comunicación han transformado las relaciones sociales y los hábitos de consumo y, consecuentemente, han generado oportunidades de nuevas formas de negocio que giran, entre otros factores, en torno a la obtención y gestión de datos y a la oferta de servicios adaptados a esta nueva etapa¹. Del mismo modo, los métodos de cálculo matemáticos o algoritmos se han aplicado a las relaciones de trabajo revolucionando la forma en que se prestan los servicios, optimizando recursos y resultados. Lógicamente, con estos nuevos métodos se pretende contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas. La aplicación de estos medios tecnológicos ha introducido elementos novedosos en las relaciones laborales, cuyas ventajas son evidentes. Las ventajas y consecuencias positivas sobre las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras son perfectamente compatibles con la finalidad del derecho del trabajo en su función reequilibradora de intereses, protectora de la parte más débil contractualmente o de gestión de los recursos humanos y mejora de la productividad de las empresas. Se pretende que esta sea la fórmula con

¹ Para un estudio profundo, véase ORTEGA LOZANO, P. G. y GUINDO MORALES, S.: *Las relaciones sociolaborales en la era de la transición digital: inteligencia artificial (IA), algoritmos, robótica, automatización, Big Data, compliance y tecnologías avanzadas*, Granada, Comares, 2024.

la que garantizar que el avance de la tecnología pueda aportar solo efectos positivos de manera equitativa y redunde en el progreso de la sociedad en la que se ha instalado. Se busca un mercado de trabajo que esté rodeado de derechos, lo que es muestra de garantía de una sociedad moderna y asentada en la cohesión social; un mercado laboral centrado también en las personas y que convierta a su tejido productivo en menos volátil y más resiliente ante los cambios que puedan venir (ejemplo reciente se localiza en la pandemia)².

Surgen las plataformas o lo que se conoce como la *gig economy*, que han terminado abarcando aspectos tecnológicos, sociales y políticos³. Al respecto, siguiendo a Woodcock y Graham, son nueve los requisitos que se han venido identificando para situarnos en la *gig economy*⁴:

1) El primer requisito se refiere a la infraestructura de la propia plataforma y a la disponibilidad de una tecnología subyacente que incluya conectividad, computación en la nube, redes GPS, etcétera. De este modo, está asegurado el crecimiento rápido de la plataforma como modelo laboral;

2) El segundo requisito se refiere a la “legibilidad digital del trabajo”, en otros términos, si es posible gestionar el trabajo a través de una plataforma digital. En este sentido, puede ponerse como ejemplo los servicios de entrega a domicilio, que sí poseen un alto grado de legibilidad digital por implicar tareas intermitentes que pueden cartografiarse en procesos de pasos concretos;

3) El tercer requisito tiene que ver con una combinación de aspectos tecnológicos y sociales: “conectividad masiva y tecnología barata”. Sin la posibilidad de disponer de teléfonos inteligentes asequibles con una correcta conexión a internet no sería posible desarrollar el negocio de la plataforma digital. El poder ofrecer servicios a cualquier hora del día y en ausencia de otras opciones es consecuencia de una tecnología barata que permite su adopción masiva;

4) En cuarto lugar, como requisito social, se refieren a las “actitudes y preferencias de los consumidores”. El modelo de negocio de las plataformas sustentado en la *gig economy* solo podrá seguir creciendo si existe mercado para los servicios ofrecidos o cuando los clientes están dispuestos a acceder a dichos servicios mediante plataformas. Y se pone como ejemplo un caso que ahora puede parecer raro en España, pero que

² Preámbulo del Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. Posteriormente, Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

³ GUINDO MORALES, S.: “Efectos adversos para las personas trabajadoras de la irrupción de la cuarta revolución industrial”, en ORTEGA LOZANO, P. G. y GUINDO MORALES, S.: *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 245-278.

⁴ WOODCOCK, J. y GRAHAM, M.: *The Gig Economy: A Critical Introduction*, Cambridge, Polity, 2019.

es posible que en un futuro próximo sea algo habitual: en Sudáfrica, -país donde existe un mercado de servicio doméstico, puesto que están acostumbrados a que haya alguien trabajando en sus casas- existen canales para reclutar y gestionar trabajadores domésticos basado en relacionales informales. Estas plataformas existen -*SweepSouth* o *Domestly*- y, para que empiecen a tener éxito en países occidentales, deberá producirse un cambio en las actitudes y preferencias respecto a su uso;

5) Llegamos así al quinto requisito que tiene que ver con las “relaciones laborales influidas por el género y la raza”. Por ejemplo, el trabajo doméstico tiene un componente tradicional feminizado y racializado, pues la mayoría de los trabajadores domésticos son mujeres procedentes de grupos de población minoritario e inmigrantes. De otro modo, en Reino Unido y otros países del norte, las tareas de transporte y reparto tienen un componente tradicional masculino y, a menudo, están también racializadas. En estos dos casos mencionados, los trabajadores no se encuentran tan amparados por las regulaciones laborales y suelen ser más vulnerables a la marginación. Lógicamente, estas relaciones laborales influidas por el género y la raza son absolutamente extrapolables al trabajo de plataformas;

6) Continúan Woodcock y Graham refiriéndose al sexto requisito como una combinación entre aspectos sociales y política económica: concretamente, se refieren a la “búsqueda de flexibilidad por parte de los trabajadores”. En la búsqueda de esta flexibilización existen dos características íntimamente relacionadas. La primera tiene que ver con el propio modelo de la plataforma, pues se caracteriza por una fuerza laboral altamente flexible, que pueda contratarse a corto plazo y con escasa garantía de continuidad. El objetivo es no pagar las horas que no se les necesita, sino solo que se les retribuya por el encargo realizado. De esta forma, la plataforma puede tener un crecimiento mayor y más rápido, reduciendo costes de plantilla. A esa finalidad empresarial también se le suma, como segunda característica, el propio deseo del trabajador en la búsqueda de una mayor flexibilidad en comparación a lo que puede brindarle un puesto de trabajo tradicional;

7) y 8) Continúan los autores refiriéndose ahora al séptimo y octavo requisito de manera simultánea y que tiene que ver con la política económica, puesto que implican “regulaciones gubernamentales” y “poder del trabajador”. Son dos características o factores que terminan por moldear el contexto en el que operan las plataformas. De este modo, el marco regulatorio puede poner límites o, por el contrario, favorecer el crecimiento de esta modalidad de trabajo. Sin embargo, el nacimiento de este modelo de negocio se ha venido caracterizando por no ajustarse a ninguna naturaleza específica del trabajo que se viene desarrollando, lo que ha permitido, durante años, esquivar o evitar las regulaciones. No obstante, el poder del trabajador hace referencia al poder negociador de los trabajadores. Se pone como ejemplo países en los que los sindicatos de taxistas eran bastante fuertes, lo que ha entorpecido o bloqueado la penetración de las plataformas de servicios de transporte. En efecto, el equilibrio entre poder de los trabajadores y presión corporativa ha delimitado el terreno en el que se establecen y desarrollan las plataformas;

9) El último de los requisitos tiene que ver con una combinación de economía política y tecnología y se refiere a las dinámicas de “globalización y externalización”. Defienden Woodcock y Graham que, de este modo, esto se refiere a una a una clase concreta de economía de los pequeños encargos. Se parte así de dos clases de trabajo “gig”, primero, el “trabajo vinculado geográficamente” que requiere que los trabajadores estén en un lugar concreto; segundo, el “trabajo de nube” que abarca las tareas que pueden hacerse de manera remota a través de un periférico informático. Esta segunda modalidad de trabajo incorpora dinámicas de externalización basadas en redes de logística digital cada vez más globalizadas, lo que permite realizar este tipo de trabajo en cualquier parte de mundo. Sin embargo, el trabajo con vinculación geográfica también implica procesos de este tipo, puesto que la realidad es que gran parte de estos trabajos terminan siendo asumidos por trabajadores migrantes que cruzan fronteras y se convierten en empleados externalizados dentro de las nuevas fronteras nacionales.

Estos nueve requisitos a los que se refieren Woodcock y Graham no determina la forma que adoptará la *gig economy*, pero es cierto que, tomados todos ellos en consideración, terminan teniendo una profunda influencia en sus efectos potenciales en los distintos países, especialmente, en países desarrollados de Europa, y, lo que es aún más importante, esta modalidad de trabajo no cambiará en un futuro cercano, sino todo lo contrario: terminará expandiéndose por todo el mundo.

Literatura científica defiende que el desarrollo de esta prestación de servicios se realiza a través de un trabajo precario y que, en muchas de las ocasiones, es elegido no de manera consciente, sino por la desesperación de encontrar una fuente de ingresos correcta⁵. Un ejemplo de ello puede localizarse en este estudio sobre los trabajadores de plataforma de reparto en Londres en lo que se afirma lo siguiente⁶: el 42 % de los trabajadores de plataformas afirma haber tenido accidentes en los que su vehículo había resultado dañado y el 10 % confesó que alguien había salido herido y que en la mayoría de los casos habían sido ellos. Tres cuartos de los entrevistados (75 %) afirmó que había habido ocasiones en las que habían tenido que tomar medidas para evitar una colisión⁷. Aparte, hay estudios en los que se confirma que los trabajadores de la *gig economy* no tienen acceso a ningún plan de pensiones, por lo que no están ahorrando lo suficiente para el momento de su jubilación⁸.

Y de las plataformas de reparto pasamos -ahora- al trabajo que se viene desarrollando en plataformas digitales. Plataformas digitales que se han aprovechado del fenómeno de la “externalización productiva” por contar con miles de personas

⁵ HUWS, U., SPENCER, N. H. y JOYCE, S.: *Crowd Work in Europe: Preliminary Results from a Survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands*, FEPS Studies, 2016.

⁶ CHRISTIE, N. y WARD, H.: *The Emerging Issues for Management of Occupational Road Risk in a Changing Economy: A Survey of Gig Economy Drivers, Riders and Their Managers*, Londres, UCL Centre for Transport Studies, 2018.

⁷ WOODCOCK, J.: “The Impact of the Gig Economy”, en AA. VV.: *Work in the age of data. Data, Ideas, and proposals on digital economy and the world of work*, BBVA openmind, 2019, p. 91.

⁸ SHAW, V.: “Gig Economy’s Expansion Could Mean Pensions Crisis for Millions of Workers, Report Warns”, *The Independent*.

que venden el contenido que han realizado a un precio muy bajo. Y aquí entra el juego el concepto de “crowdsourcing” en el sentido de multitud de trabajadores y abastecimiento a las mercantiles a través de una extraña “externalización” -si es que se le puede llamar así-. Dentro de las plataformas digitales localizamos un elenco importante de plataformas enfocadas a diferentes sectores (entretenimiento, sociales, publicidad, salud, negocios, etcétera), pero que, al fin y al cabo, se trata de un software y alta tecnología que vienen a “optimizar” un determinado negocio y que se desarrolla -normalmente- a través de un trabajo “colaborativo”.

El término de “crowdsourcing” vino a ser definido por Howe allá por el año 2006⁹. Término que engloba a los actos por los cuáles una empresa externaliza una función que, sin embargo, antes venía a ser realizada por trabajadores propios o subcontratas¹⁰. Un modelo con el que vamos a localizar multitud de personas que van a competir por la realización de tareas que formen parte de las plataformas; un acto de intermediación por el que una plataforma conecta a un cliente a través de una red de “prestadores de servicio”; inteligencia artificial que viene a poner en contacto quienes ofertan ese trabajo o prestación de servicios con la plataforma que lo desea sin que existan jornadas de trabajo, horas extras, seguridad social, etcétera, pues la externalización se despreocupa de todas esas cuestiones¹¹. Lo que aún puede pronunciarse cuando nos referimos a los “copywriter” (redactores de contenido), dado que, en comparación con los repartidores de las plataformas de reparto, los “copywriter” de las plataformas digitales apenas poseen identificación con la actividad realizada y un aislamiento importante de la plataforma, lo que supone condiciones laborales escasas y nada decentes -y, lo peor, es que la IA puede terminar sustituyendo el trabajo de los “copywriter”-¹².

2. Un modelo de negocio en expansión: las condiciones laborales en las plataformas digitales

Nos referimos ahora a las plataformas de economía colaborativa, los servicios digitales y las condiciones laborales de los prestadores del servicio en la Unión Europea y, consecuentemente, a la lógica (comprensión y transparencia) de las decisiones algorítmicas o adoptadas por sistemas automatizados¹³. La Comisión Europea considera que las personas que trabajan a través de plataformas digitales son aquellas

⁹ HOWE, J.: “The rise of crowdsourcing”, en *Wired Magazine*, núm. 14 (6), 2006, pp. 176-183.

¹⁰ ZHAO, Y. y ZHU, Q.: “Evaluation on crowdsourcing research: Current status and future direction”, *Information systems frontiers*, núm. 16, 2014, pp. 417-434.

¹¹ UGT Servicios de Estudios: “Las Plataformas Digitales de Creación de Contenido y El Sector de Cuidados a través de las Plataformas Digitales en España y Europa”, septiembre de 2023, p. 7.

¹² UGT Servicios de Estudios: “Las Plataformas Digitales de Creación de Contenido y El Sector de Cuidados a través de las Plataformas Digitales en España y Europa”, septiembre de 2023, p. 17.

¹³ ORTEGA LOZANO, P. G.: “Economía colaborativa, condiciones laborales dignas y la lógica algorítmica: la propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 251, 2022, pp. 115-152. ORTEGA LOZANO, P. G.: “Personas trabajadoras en plataformas digitales”, en AA. VV.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, Granada, Comares, 2022, pp. 93-130.

que vienen a ofrecer servicios de intermediarios, con mayor o menor grado de control, ya sea a través de un asalariado, de un autónomo o de cualquier otra categoría¹⁴. Este trabajo remunerado pivota sobre la plataforma digital en la que participan tres sujetos: la propia plataforma, el cliente y el prestador del servicio¹⁵. Plataformas tecnológicas que ofrecen un servicio, ya sea online (mediante servicios a través de la red), o ya sea presencial, exigiendo, en este último caso, la disponibilidad y la localización del prestador (*crowdsourcing offline*)¹⁶. Término de *crowdsourcing* acuñado a Howe con la siguiente definición: “el acto de aceptar un trabajo que en algún momento fue realizado por un determinado agente (empleado, independiente o empresa separada), tercerizándolo a un grupo de personas indefinido y generalmente grande, mediante una convocatoria abierta que normalmente se hace por Internet”¹⁷. Suma de las palabras anglosajonas *crowd* (grupo de personas) + *outsourcing* (externalización); aun cuando la realidad es que *crowd* se refería, en un primer momento, a un grupo de aficionados que tal vez no merecían salarios profesionales. Surgió con las fotografías de estos aficionados en comparación con las fotografías de profesionales, pues aun cuando la de los aficionados era de menor calidad, también eran fotografías razonablemente buenas para las necesidades comerciales de las empresas¹⁸.

Plataformas digitales de trabajo que se han convertido en el sustento principal y único de miles de personas y empresas en Europa¹⁹. Funcionamientos diversos donde algunas plataformas digitales de trabajo en línea asignan tareas a un grupo concreto de personas (“microtareas”) o directamente a determinadas personas vía plataformas digitales de trabajadores “autónomos” o “freelance”. Lo que viene a ser aún más complejo cuando la asignación de tareas se realiza a través de algoritmos que se basan en la ubicación y valoración de ese prestador de servicios, asignando las tareas a individuos concretos²⁰.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2944

¹⁵ Plataforma en línea que la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, viene a definir de la siguiente forma: es un “prestador de un servicio de alojamiento de datos que, a petición de un destinatario del servicio, almacena y difunde al público información, salvo que esa actividad sea una característica menor y puramente auxiliar de otro servicio y, por razones objetivas y técnicas, no pueda utilizarse sin ese otro servicio, y la integración de la característica en el otro servicio no sea un medio para eludir la aplicabilidad del presente Reglamento”.

¹⁶ GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Indicios de laboralidad en el trabajo a través de plataformas (*crowdsourcing offline*)”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 86, 2019, pp. 39 y ss.

¹⁷ HOWE, J.: “The rise of crowdsourcing”, en *Wired*, 2006.

¹⁸ HOWE, J.: “The rise of crowdsourcing”, en *Wired*, 2006.

¹⁹ DE STEFANO, V. y ALOISI, A.: *European Legal Framework for ‘Digital Labour Platforms’*, European Commission, Luxembourg, 2018. DE GROEN, W. P., KILHOFFER, Z., LENAERTS, K. y MANDL, I.: *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.

²⁰ BERG, J., FURRER, M., HARMON, E., RANI, U. y SILBERMAN, S.: “Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Como fomentar el trabajo decente en el mundo digital”, OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2019, p. 4.

Al objeto de lo comentado, se hace importante la dimensión de la economía de las plataformas digitales de trabajo que, en la Unión Europea, ha pasado de facturar unos 3000 millones de euros (en 2015) a unos 14.000 millones de euros (2020), cantidad que sigue creciendo y que pronto alcanzará cuantías económicas insospechadas. Al respecto, es evidente que las plataformas digitales no solo aportan innovación y competitividad en Europa, también crean trabajo. Un trabajo que, como parte negativa, puede estar dotado de unas condiciones laborales precarias, de una inaccesible protección social y de una limitada representación y negociación colectiva, a lo que se le unen decisiones tomadas mediante algoritmos que no han sido previamente cuestionados²¹: de ahí la intervención por parte de la Comisión de Europa con la Directiva a la que después nos referiremos.

Lo que es evidente es que nos encontramos ante un modelo de negocio en auge que, a través de algoritmos, viene a ajustar su oferta y su demanda bajo un eficaz y eficiente sistema informático que no tiene otro objetivo que el de reducir costes a la empresa y consumidores. Algoritmo que es aplicado cuando existe un pedido en la plataforma, pues el mismo algoritmo es el que asigna el pedido al repartidor que en mejor situación se encuentra (por cercanía y valoración)²². Economía de plataformas en las que, en la Unión Europea, a fecha de 2021, trabajaban más de 28 millones de personas, pudiendo alcanzar la cifra de 43 millones de personas en 2025²³. Para la Comisión Europea, de los 28 millones de personas, al menos 5,5 millones están clasificados incorrectamente como autónomos, siendo verdaderamente trabajadores por cuenta ajena.

Servicios que son ofrecidos a través de plataformas digitales, vía aplicación informática (app o página web), con un potente *software* que ofrece servicios a potenciales consumidores mediante la técnica conocida como *crowdsourcing*²⁴. Ese servicio es ofrecido por un tercero (supuestamente un “autónomo” o trabajador por cuenta propia), pues el servicio se externaliza a ese sujeto que va a prestarlo, a través de una empresa deslocalizada y difusa, lo que en ocasiones hace bastante complejo

²¹ SÁEZ LARA, C.: “Algoritmos y discriminación en el empleo: un reto para la normativa antidiscriminatoria”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 232, 2020, pp. 83-126. SÁEZ LARA, C.: “El algoritmo como protagonista de la relación laboral. Un análisis desde la perspectiva de la prohibición de discriminación”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 155, 2020, pp. 41-60. SÁEZ LARA, C.: “Acceso al empleo, inteligencia artificial y prohibición de discriminación”, en NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A. (Coords.) et al: *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*, Albacete, Bomarzo, 2021.

²² FERNÁNDEZ PRIETO, M.: “La prestación de servicios a través de plataformas digitales. El caso Deliveroo”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 151, 2020, pp. 215-216.

²³ Datos de la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6605

²⁴ FERNÁNDEZ PRIETO, M.: “La prestación de servicios a través de plataformas digitales. El caso Deliveroo”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 151, 2020, p. 196. OTERO GURRUCHAGA, C.: “El complicado encaje de los trabajadores de la economía colaborativa en el Derecho Laboral. Nuevos retos para las fronteras de la laboralidad”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 1, 2018, pp. 61-74.

identificar al verdadero empresario²⁵. En ese conflicto entre la laboralidad o no de la persona que presta el servicio, uno de los primeros tribunales que vinieron a considerar que la prestación de servicios del mensajero debía considerarse una relación laboral fue el Tribunal Supremo español, condenando así a la empresa Glovo a contratar a sus trabajadores (consecuencia de ello, el Estado español vino a autorizar la conocida como Ley “Rider”²⁶). Misma sintonía tuvieron los tribunales de Francia (condenando a la empresa Uber) o de los Países Bajos (condenando a la mercantil Deliveroo).

La conocida por sus siglas en inglés como EU-OSHA (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo) ya vino a alertar que los trabajadores que prestan servicios en trabajos de poca calidad poseen una peor salud física y mental, y que la regulación de dicha relación es bastante complicada de establecer a causa de la “triangularidad” de las partes, así como de la temporalidad, autonomía y movilidad del trabajo, lo que, efectivamente, implica cierta flexibilidad para el empleado (pero de manera forzada por la prestación de servicios en la que nos encontramos)²⁷. A esta compleja situación se le unen las opiniones de los principales afectados: los repartidores que prestan el servicio, los cuáles, algunos están a favor de la laboralidad de la relación y otros absolutamente en contra: sensibilidades dispares muy difícil de aunar y concretar en una ley nacional de transposición de la Directiva de la Unión Europea.

Así, en fecha de 9 de diciembre de 2021, la Comisión Europea presentó la propuesta de “Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas”. Una Directiva que pretende garantizar a los prestadores de servicios a través de plataformas digitales el reconocimiento de la situación laboral que verdaderamente le corresponda a su modalidad de trabajo. Directiva que, con dicha finalidad, venía a proporcionar una serie de criterios con los que poder determinar si la plataforma actúa o no como empleador; y lo hacía a través de un método llamativo y original: si la plataforma cumple con dos de esos cinco criterios a los que la propia norma se refiere, se presumirá, desde el punto de vista legal, que la plataforma es un empresario (con todas las características de una relación laboral). Y es este uno de los puntos más conflictivos que hacen que la propuesta se retrase, aparentemente, hasta el 2024: para comprender ese retraso

²⁵ Para mayor abundamiento, *vid.* MARTÍN RIVERO, L.: “La identificación del sujeto empleador en el contrato de trabajo: empleadores complejos y plataformas digitales”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 10, 2018, pp. 1117-1138.

²⁶ Disposición adicional vigesimotercera (presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto) del Estatuto de los Trabajadores: “*por aplicación de lo establecido en el artículo 8.1, se presume incluida en el ámbito de esta ley la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital*”. Apartado d) del artículo 64.4 del Estatuto de los Trabajadores: “*ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles*”.

²⁷ <https://osha.europa.eu/en/emerging-risks/developments-ict-and-digitalisation-work>

pueden verse al respecto las enmiendas a ese precepto y las consideraciones actuales, pues algunos países no son partidarios de introducir dichos criterios y otros son partidarios de que se deben reunir tres de siete criterios definidos. Consecuencia de ello, los trabajadores que actúan mediante esa plataforma deberán disfrutar de los derechos y condiciones laborales y de Seguridad Social que conlleva su laboralidad²⁸: salario mínimo, negociación colectiva, jornada laboral, protección de la salud, derecho a vacaciones retribuidas, protección en caso de accidente de trabajo, prestación por desempleo, pensiones contributivas de jubilación²⁹, etcétera.

Llegamos así a la nota de prensa de 24 de abril de 2024 del Parlamento Europeo en el que se confirma la existencia de “*nuevas reglas para el trabajo de repartidores y otros empleados de plataformas*”. Con esa nota, lo que verdaderamente se ha producido es la aprobación por el Parlamento Europeo “*de un texto que había sido acordado provisionalmente por el Parlamento y el Consejo, en febrero de este año. Por lo que nos aproximamos al final de la tramitación parlamentaria de esta directiva. El problema es que el proceso es tan largo y complejo, y tan desconocido para muchos, que ya es la tercera o cuarta vez que se informa de que se ha aprobado la Directiva de Trabajadores de Plataformas*”³⁰.

3. La doctrina jurisprudencial “antigua” aplicada a la vanguardia tecnológica en materia de relaciones laborales

Siendo este el contexto, hagamos ahora referencia al camino que se ha recorrido hasta llegar justo dónde nos encontramos. Tanto el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores como el artículo 1.1 del Estatuto del Trabajador Autónomo (el segundo “a sensu contrario”) permiten enumerar las condiciones propias de la laboralidad, consistentes en la existencia de una prestación personal y voluntaria de servicios, su carácter retribuido, la ajenidad y la dependencia del empresario³¹. Asimismo, fueron

²⁸ GUINDO MORALES, S.: “Particularidades en las vicisitudes de la relación laboral”, en *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*, núm. Extra 1, 2023, pp. 223-252.

²⁹ RUÍZ SANTAMARÍA, J. L.: *El sistema de pensiones español en una sociedad en constante transformación: un estudio desde una perspectiva holística y comparada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023. RUÍZ SANTAMARÍA, J. L.: “Principales retos en materia de Seguridad y Salud ante la incidencia de las nuevas tecnologías y otros factores emergentes en la sociedad del trabajo”, en AA. VV.: *Nuevas tecnologías y mercado de trabajo: una aproximación multidisciplinar*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 299-324.

³⁰ PWC: “Periscopio Fiscal y Legal: Por fin, la Directiva de Trabajadores de Plataforma”. Puede visualizarse en: <https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/por-fin-la-directiva-de-trabajadores-de-plataforma/>

³¹ Estudios doctrinales interesantes y que versan sobre la temática a tratar: ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La Lucha contra los “falsos autónomos” en la prestación de servicios vía app. El caso “deliveroo”, en *Iuslabor*, núm. 2, 2018. AYALA SÁNCHEZ, A.: “Los “riders” sobre qué marco normativo asientan sus ruedas o sobre el difícil equilibrio de unos trabajadores / repartidores que trabajan sobre dos ruedas”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 240, 2021, pp. 161-184. Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Riders de Glovo: ¿trabajadores o TRADEs? (¿hasta qué punto estamos «apegados» a nuestras ideas?)”, en *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: una mirada crítica a las relaciones laborales*, 2019. BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I., “Riders de Deliveroo: son trabajadores por cuenta ajena”, en *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: una mirada crítica a las relaciones laborales*, 2018. Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Riders Take Eat Easy: son trabajadores por cuenta ajena (y nota al caso Pimlico Plumbers, UK)”, en *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*:

muchas las sentencias iniciales que vinieron a cuestionar el asunto de la laboralidad o no de los “riders” y que metieron a los tribunales españoles en la senda de la conflictividad³². Todas estas resoluciones judiciales parecían llegar a la conclusión de que, para analizar la existencia o no de laboralidad, habrá que estar al contenido real de las obligaciones que las partes asumen: “la realidad fáctica debe prevalecer sobre el nomen iuris que errónea o interesadamente puedan darle las partes a la relación que regulan, porque los contratos tienen la naturaleza que se deriva de su real contenido obligacional, independientemente de la calificación jurídica que les den las partes; de modo que a la hora de calificar la naturaleza laboral o no de una relación debe prevalecer

una mirada crítica a las relaciones laborales, 2018. CAMARA BOTÍA, A.: “La prestación de servicios en plataformas digitales: ¿trabajo dependiente o autónomo?”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 222, 2019, pp. 77-124. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, S.: “El convenio colectivo nacional Rider de 15 de septiembre de 2020”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 157, 2021, pp. 41-58. GARCÍA QUIÑONES, J. C.: “El caso Deliveroo: un ejemplo loable de implicación jurisdiccional a la búsqueda de la verdad material como pauta para la compatibilidad entre la economía colaborativa y el derecho del trabajo”, en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 6, 2018, pp. 633-640. GRAU PINEDA, C.: “La economía digital o de plataformas (“platform economy”) como oportunidad para crear empleo autónomo ¿precario?”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 213, 2018 (versión digital). LÓPEZ BALAGUER, M.: “Los “riders” de Deliveroo son trabajadores. SJS núm. 6 de Valencia, de 1 de junio de 2018 (JUR 2018, 152297)”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 213, 2018, pp. 249-260. PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., “La noción de trabajador y el ámbito de la norma laboral”, en *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, núm. 53, 2019 (versión digital). PÁRAMO MONTERO, P., “Economía de plataformas y digitalización del trabajo: «uberlitigación» y tensiones en la relación laboral clásica”, en *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, núm. 57, 2019. SANTORO-PASSARELLI, G.: “Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders”, en *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e riceche*, núm. 1, 2021, pp. 111-121. TASCÓN LÓPEZ, R.: “Sobre la laboralidad de las prestaciones de servicios desarrolladas por los “riders” de Deliveroo: comentario a la SJS núm. 5 Valencia de 10 de junio de 2019”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 225, 2019, pp. 281-288. TASCÓN LÓPEZ, R.: “El eterno retorno a los mitos de ajenidad y dependencia en la era hipertecnológica/postindustrial (revisión a la luz de los problemas surgidos en la economía de plataformas)”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 452, 2020, pp. 49-81. TODOLÍ SIGNES, A.: “Comentario a la sentencia que califica como trabajador a un rider de Deliveroo y sus efectos en la gig economy”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 51, 2018, pp. 443-447. VARVA, S. y LÓPEZ INSUA, B. M.: “Plataformas digitales: una perspectiva comparada en los ordenamientos italiano y español”, en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 10, 2019, pp. 1008-1025. VIZCAÍNO RAMOS, I.: “Sobre el evidente error dogmático cometido por la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, relativa a los «riders» de Glovo”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020.

³² MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M.: “Las difusas fronteras entre el trabajo asalariado y por cuenta propia. Riders y plataformas digitales de nuevo a examen en la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia: STSJ de Madrid-SOC núm. 40/2020, de 17 de enero”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral (R/L)*, núm. 4, 2020. MARTÍN MUÑOZ, M^a. R.: “Los nuevos modelos de negocio basados en el uso de plataformas digitales: un nuevo reto para el derecho del trabajo”, en *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 9, 2020 (Ejemplar dedicado a: Economía informal y trabajo protegido), pp. 129-149. MARTÍN MUÑOZ, M^a. R.: “El ejercicio de los derechos colectivos en el entorno empresarial digital: representación y negociación colectiva de los trabajadores de plataformas digitales”, en *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 232, 2020.

*sobre la atribuida por las partes, la que se derive de la concurrencia de los requisitos que determinan la laboralidad y de las prestaciones realmente llevadas a cabo*³³.

Contenido real de las obligaciones que hacía que el Tribunal Supremo confirmara que la empresa de reparto coordinaba y organizaba el servicio productivo, fijaba el precio y las condiciones de pago, era el titular de los activos esenciales para la realización de la actividad, sin que los repartidores dispusieran de organización propia y autónoma, pues venían a prestar los servicios insertados en la organización del empresario que controla la actividad y el resultado mediante la gestión algorítmica a través de las valoraciones de los repartidores y de la geolocalización constante de los mismos, potente programa informático que asigna los servicios en función de las valoraciones otorgadas por los clientes, condicionando de este modo la libertad de elección de horarios y la capacidad de rechazar pedidos, con existencia también de un poder para sancionarles por parte de la mercantil, lo que viene a manifestar el poder directivo del empresario³⁴.

En efecto, la distinción entre el arrendamiento de servicios o, en general, el trabajo autónomo y el contrato de trabajo va a depender (muy especialmente) de la concurrencia o no de ajenidad y dependencia. Ajenidad y dependencia o subordinación, los cuáles, son considerados conceptos con un alto nivel de abstracción, que pueden darse en mayor o en menor medida (zona gris del derecho laboral), así como de formas distintas, más o menos intensas. Ello hace que la determinación de su concurrencia se preste al más puro casuismo, debiendo estar al caso concreto. Se trata, en suma, de determinar si en el caso de los repartidores se dan o no tales condiciones determinantes de la existencia de un contrato de trabajo (pero debiendo analizar las cuestiones del caso concreto, no pudiendo generalizar cada una de las situaciones)³⁵.

Respecto a la teórica posibilidad de una subcontratación contenida en los contratos firmados por las partes, su mera inclusión no es suficiente para declarar la no laboralidad de la relación. A esto mismo ya se refirió el Tribunal Supremo (también la doctrina³⁶), hace casi cuatro décadas, cuando afirmó que: *“en este punto lo que reconoce la empresa al mensajero es una posibilidad de sustitución que no ha tenido virtualidad en la ejecución del contrato, pues el trabajo lo han realizado siempre los demandantes de modo directo y personal, por lo que tal posibilidad, la de realizar el servicio por medio de otras personas, más parece una cláusula destinada a desfigurar la verdadera naturaleza laboral del contrato, que un pacto trascendente a la realidad del servicio, sin duda por*

³³ STS 8 de febrero de 2018 [RJ 2018\1028]

³⁴ STS 25 de septiembre de 2020 [RJ 2020\5169].

³⁵ Juzgado de lo Social número 2 de Zaragoza 27 de abril de 2020 [JUR 2020\131725].

³⁶ Vid. BAYLOS GRAU, A.: “La “huida” del Derecho del Trabajo: tendencias y límites a la deslaborización”, en ALARCÓN CARACUEL, M. R. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M^a. M. (Coords.) et al: *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Barcelona, Marcial Pons, 2000. MARTÍN VALVERDE, A.: “Fronteras y zonas grises del Derecho del Trabajo en la jurisprudencia actual (1980-2001)”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 38, 2002, pp. 21-50.

no obedecer, por razones obvias, al interés de los trabajadores, ni al de la empresa que demanda también una cierta regularidad en la ejecución del servicio”³⁷.

Sobre la característica de la retribución económica, lógicamente los repartidores han venido siendo retribuidos por la prestación de sus servicios. Sin embargo, en la modalidad retributiva de los “riders” se han venido localizando dos sistemas: un sistema de mínimo (alrededor de 7 euros brutos/hora -dependiendo de la empresa-) se hicieran o no pedidos (claro signo de laboralidad); y un sistema posterior de retribución por entrega realizada (alrededor de 3,5 euros brutos por reparto). Para la mayoría de los tribunales españoles, ambos sistemas retributivos (tanto por unidad de obra como por unidad de tiempo) son plenamente compatibles con la laboralidad, de acuerdo con lo señalado en el artículo 26.3 del Estatuto de los Trabajadores.

Respecto a la nota de la ajenidad, la misma suele ser la referencia con la que marcar la diferencia entre el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia. Es trabajo por cuenta propia el que realiza un empresario individual que desarrolla por sí mismo su actividad. Es trabajo por cuenta ajena el trabajo proletariado, el trabajo obrero, o, en definitiva, el trabajo asalariado (debiendo atenderse a las teorías de la ajenidad: frutos, riesgos, organización y mercado³⁸).

En efecto, tanto la dependencia como la ajenidad son conceptos de un nivel de abstracción bastante elevado que se pueden manifestar de distinta manera según las actividades y los modos de producción, y que, además, aunque sus contornos no coincidan exactamente, guardan entre sí una estrecha relación; de ahí que en la resolución de los casos litigiosos se recurra con frecuencia para la identificación de estas notas del contrato de trabajo a un conjunto de indicios o hechos indiciarios de una y otra; estos indicios son unas veces comunes a la generalidad de las actividades o trabajos y otras veces específicos de ciertas actividades laborales o profesionales³⁹. Indicios comunes de la nota de ajenidad son, entre otros: *“la entrega o puesta a disposición del empresario por parte del trabajador de los productos elaborados o de los servicios realizados, la adopción por parte del empresario -y no del trabajador- de las decisiones concernientes a las relaciones de mercado o de las relaciones con el público, como fijación de precios o tarifas, selección de clientela, indicación de personas a atender, el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo y el cálculo de la retribución o de los principales conceptos de la misma con arreglo a un criterio que guarde una cierta proporción con la actividad prestada, sin el riesgo y sin el lucro especial que caracterizan a la actividad del empresario o al ejercicio libre de las profesiones”⁴⁰.*

En el caso de los “riders”, en cuanto a los medios materiales para la prestación de servicios, es obvio que los propios repartidores son los propietarios de algunos

³⁷ STS 26 de febrero de 1986 [ECLI: ES:TS:1986:915].

³⁸ STS 26 de enero de 1994 [ECLI: ES:TS:1994:254].

³⁹ GUINDO MORALES, S.: “Los indicios o notas características del trabajo autónomo y del trabajo por cuenta ajena a raíz de las recientes y relevantes sentencias judiciales sobre los rider”, en *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 67-68, 2020.

⁴⁰ STS 10 de julio de 2007 [ECLI: ES:TS:2007:5758].

de los medios útiles para ello (por ejemplo, el vehículo para el reparto, el teléfono móvil con el que conocer el pedido a repartir, etcétera). Sin embargo, lo anterior no es suficiente para que pueda descartarse la ajenidad, pues lo cierto es que los medios y activos de mayor importancia para el desarrollo de la actividad no son esos, sino que lo podemos localizar en la propia aplicación informática de la mercantil: *“la aplicación Deliveroo, controlada y proporcionada por la empresa para su uso por los repartidores, y la correspondiente marca”*.

Respecto a la titularidad del vehículo, el Tribunal Supremo ya se refirió al mismo hace décadas cuando estableció lo siguiente: *“de suyo, la puesta a disposición del vehículo, con ser un dato de interés, no puede convertirse sin más en determinante de la inexistencia de una relación laboral, de suerte que convierta en todo caso en autónomo al trabajador que lo aporte, pues conocidos son los supuestos en que determinadas categorías profesionales se sirven para el desarrollo de su actividad de vehículos propios, corriendo a cargo de la empresa los gastos o el “kilometraje”; sino que será o no autónomo el trabajador que realice su actividad con o sin vehículo propio, atendidas las circunstancias que caractericen la prestación objeto de la relación obligatoria y según se den o no en el caso concreto las notas definitorias del contrato de trabajo, tal como se determinan en el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores”*⁴¹. Esta vieja doctrina trasladada a la actualidad permite confirmar que, respecto a los medios puestos por el repartidor (moto o bicicleta y teléfono móvil), los mismos son muy poco significativos en comparación con la importante organización estructural necesaria para el desarrollo de la actividad⁴².

Por otra parte, la posibilidad de compatibilizar el trabajo en otras empresas es algo que, debidamente autorizado, no desnaturaliza el contrato, tal cual puede deducirse de los artículos 5.d) y 21.1 del Estatuto de los Trabajadores (así lo vino a establecer el Tribunal Supremo hace casi cuarenta años): *“en este punto lo que reconoce la empresa al mensajero es una posibilidad de sustitución que no ha tenido virtualidad en la ejecución del contrato, pues el trabajo lo han realizado siempre los demandantes de modo directo y personal, por lo que tal posibilidad, la de realizar el servicio por medio de otras personas, más parece una cláusula destinada a desfigurar la verdadera naturaleza laboral del contrato, que un pacto trascendente a la realidad del servicio, sin duda por no obedecer, por razones obvias, al interés de los trabajadores, ni al de la empresa que demanda también una cierta regularidad en la ejecución del servicio”*⁴³.

Como puede comprobarse, esta doctrina del Tribunal Supremo del año 1986 es totalmente transportable a la problemática actual de las plataformas digitales: *“los repartidores son completamente ajenos a las relaciones existentes entre la empresa, los restaurantes y los clientes finales, al extremo de que desconocían cada vez tanto el restaurante al que inicialmente debían desplazarse para recoger el pedido como, y solo una vez ya en éste, lugar del destino final al que habían de llevarlo. Ninguno de los restaurantes contrató con los repartidores, ya que, en definitiva, la decisión del repartidor más*

⁴¹ STS 26 de junio de 1986 [ECLI: ES:TS:1986:12373].

⁴² STSJ Madrid 17 de enero de 2020 [ECLI: ES:TSJM:2020:1].

⁴³ STS 26 de febrero de 1986 [ECLI: ES:TS:1986:915].

adecuado para atender el reparto le correspondía en exclusiva a Deliveroo, y resultando que frente a aquellos, éstos eran perfectamente sustituibles (siempre habría uno que se acercase a realizar el transporte, sin que la empresa de restauración debiera preocuparse acerca de quién va a acudir) y sin que el repartidor pueda sufrir los riesgos derivados de tales relaciones -proveedor y Deliveroo-, ya que simplemente es remunerado por su trabajo en su relación que mantiene con Deliveroo, como podría serlo cualquier otro trabajador por cuenta ajena”⁴⁴.

Y respecto a la teoría de los frutos y de los riesgos, los tribunales han venido a considerar que sí existe ajenidad en ambos⁴⁵: en este sentido, se ha confirmado que ni los restaurantes, ni los consumidores a quienes se realiza el servicio de reparto, son clientes del repartidor, sino de la mercantil. Si el reparto se realiza defectuosamente, quien tendrá que responder ante el restaurante será la propia mercantil, no el repartidor que materialmente sirvió el pedido (ajenidad en los riesgos). Y lo anterior, a pesar de que se argumente que el repartidor sí tiene que asumir los riesgos por el hecho de que, en caso de no llevar el reparto a buen fin, no percibirá cantidad económica alguna por el servicio; para los tribunales, eso no es asunción del riesgo, sino una característica ordinaria del denominado “salario por obra”. Por otro lado, quien hace suyos los importes abonados por los restaurantes para la prestación del servicio de distribución de sus productos, es la empresa, no el repartidor (ajenidad de frutos).

En lo que respecta a la dependencia o subordinación, el trabajo realizado por cuenta ajena ha de serlo también bajo la dependencia del trabajador respecto del empleador o empresario. Dependencia o subordinación significa que el trabajador queda sometido, en la realización de su trabajo, al cumplimiento de las instrucciones o directrices emanadas del empleador. No tienen la condición de trabajadores asalariados los trabajadores autónomos; esto es, quienes realizan su trabajo con autonomía e independencia de criterio (aunque económicamente dependan de otro). El trabajo dependiente se opondría, pues, al trabajo autónomo. La subordinación o dependencia jurídica, en todo caso, es un concepto graduable que muestra distinta intensidad según la cualificación del trabajador, la organización del trabajo, los medios técnicos o el lugar o modo de la prestación de servicios. Siendo evidente, al menos genéricamente, que la existencia de “autónomos” en el servicio de la plataforma proveedora difícilmente encaja con una prestación de servicios no subordinada⁴⁶.

Si la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo⁴⁷ se vincula a los mensajeros o “riders”, resulta que los repartidores prestan sus servicios de una forma completamente organizada y regida por la empresa. Existen instrucciones a los repartidores sobre la forma en la que ha de prestarse el servicio -recogida y entrega, así como uso de las

⁴⁴ Juzgado de lo Social número 2 de Zaragoza 27 de abril de 2020 [ECLI:ES:JSO:2020:31].

⁴⁵ STSJ Madrid 17 de enero de 2020 [ECLI: ES:TSJM:2020:1].

⁴⁶ Vid. CABEZA PEREIRO, J.: “Los derechos del trabajador autónomo ante la nueva economía”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 86, 2019. CABEZA PEREIRO, J.: *El ámbito del trabajo subordinado y del trabajo autónomo en el Derecho de la Unión Europea*, Albacete, Bomarzo, 2020.

⁴⁷ STS 26 de febrero de 1986 [ECLI: ES:TS:1986:915].

aplicaciones para aumentar la probabilidad de dar las franjas horarias que el repartidor desea⁴⁸. Realmente, la empresa no se limita a contratar un servicio de transporte, sino que establece con precisión la forma en la que se ha de prestar el servicio por parte del mensajero, por lo que es clara la dependencia de la empresa ante tal situación.

Punto importante en toda la Unión Europea es el margen real de autonomía que poseen los repartidores. Autonomía que, para la mayoría de los tribunales españoles, solo se otorga en aspectos que no son determinantes tales como la elección del medio de transporte dentro de los que fija la empresa. Porque incluso la ruta a seguir -aunque lo lógico será elegir la más corta- y la posibilidad de rechazar los pedidos, son parámetros a evaluar por las empresas, con incidencia luego en la valoración de los mensajeros para asignarles más o menos, unas u otras, franjas horarias, resultando otro ejemplo más de que la mercantil dirige, organiza y dispone en su estructura empresarial del colectivo de repartidores, que dependen de aquella para trabajar y apareciendo frente a terceros como intercambiables. La dependencia es deducible también dado que siempre es la mercantil quién asigna los pedidos según sus propios criterios (vía algoritmo), sin que el “rider” intervenga en ningún momento en esta decisión: *“elige a uno frente a los restantes riders -que, por otra parte, desconocen la información que llega a sus compañeros así como los pedidos existentes- además de que el repartidor sólo conoce su destino una vez acepta el pedido, lo que incide nuevamente en la facultad de dirección de la actividad de los repartidores que tiene Roodfood Spain”*⁴⁹. En consecuencia, es evidente que se confirma así que los repartidores vienen a ejecutar un trabajo personal en unas condiciones organizadas y dirigidas por la empresa, que es la única que controla la marca, su aplicación informática y toda la información que se desprende de ella⁵⁰. En definitiva, se confirma así la laboralidad de la relación del “rider” con la empresa, una vez más, en base a criterios de una doctrina jurisprudencial que fue manifestada por el Tribunal Supremo hace casi cuarenta años.

Los avances en la tecnología están suponiendo grandes transformaciones en todas las actividades humanas, pero muy especialmente en la forma en que trabajamos y en las relaciones laborales, lo que termina afectando al ordenamiento jurídico laboral (concretamente, al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social). Es evidente que las tendencias tecnológicas marcarán el ritmo de las relaciones laborales en los próximos años. Y es aquí donde el legislador está dando sus primeras pinceladas: véase la Ley “Rider” en España y la presunción de laboralidad de los trabajadores que prestan servicios (mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo) en el ámbito de las plataformas digitales de reparto; así como la propuesta de Directiva a la que después nos referiremos.

⁴⁸ Juzgado de lo Social número 2 de Zaragoza 27 de abril de 2020 [JUR 2020\131725].

⁴⁹ Juzgado de lo Social número 2 de Zaragoza 27 de abril de 2020 [JUR 2020\131725].

⁵⁰ Juzgado de lo Social número 2 de Zaragoza 27 de abril de 2020 [JUR 2020\131725].

4. La doctrina jurisprudencial “antigua” y su interpretación reciente por los tribunales nacionales en los trabajos desarrollados en plataforma digital

Para el Tribunal Supremo la dependencia o subordinación consiste en la integración en el ámbito de organización y dirección del empresario. La dependencia es la “situación del trabajador sujeto, aun en forma flexible y no rígida, a la esfera organicista y rectora de la empresa”⁵¹. En efecto, la dependencia o subordinación se manifiesta mediante la integración de los trabajadores en la organización empresarial⁵². A tal efecto, el Tribunal Supremo continúa confirmando que hay indicios comunes a la mayoría de los trabajos y otros específicos de algunas actividades laborales. En este sentido, los indicios comunes de dependencia son los siguientes: “1) *La asistencia al centro de trabajo del empleador o al lugar de trabajo designado por éste y el sometimiento a horario.* 2) *El desempeño personal del trabajo. Aunque no excluye el contrato de trabajo la existencia en determinados servicios de régimen excepcional de suplencias o sustituciones.* 3) *La inserción del trabajador en la organización de trabajo del empleador o empresario, que se encarga de programar su actividad.* 4) *La ausencia de organización empresarial propia del trabajador*”.

Por otro lado, para el Tribunal Supremo, son indicios comunes de la nota de ajenidad los siguientes⁵³: “1) *La entrega o puesta a disposición del empresario por parte del trabajador de los productos elaborados o de los servicios realizados.* 2) *La adopción por parte del empresario y no del trabajador de las decisiones concernientes a las relaciones de mercado o de las relaciones con el público, como fijación de precios o tarifas, selección de clientela o indicación de personas a atender.* 3) *El carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo.* 4) *El cálculo de la retribución o de los principales conceptos de la misma con arreglo a un criterio que guarde una cierta proporción con la actividad prestada, sin el riesgo y sin el lucro especial que caracterizan a la actividad del empresario o al ejercicio libre de las profesiones*”.

Por lo tanto, existe ajenidad cuando concurren las circunstancias siguientes⁵⁴: “1) *Los frutos del trabajo pasan ab initio a la empresa, que asume la obligación de retribuir dichos servicios que están garantizados.* 2) *No se ha probado que el demandante asuma riesgo empresarial de clase alguna.* 3) *Tampoco se ha acreditado que realice una inversión en bienes de capital relevante, pues la inversión que constituye elemento esencial de la actividad contratada se entrega directamente por la demandada*”. La ajenidad en los frutos se produce cuando “la utilidad patrimonial derivada del mismo -es decir, lo que pagan los clientes- ingresa directamente en el patrimonio de la empresa y no en el de los actores (ajenidad en los frutos y en la utilidad patrimonial) y estos percibirán su salario, en la modalidad de por unidad de obra”⁵⁵.

⁵¹ STS 8 de febrero de 2018 [RJ 2018\1028], STS 1 de julio de 2020 [RJ 2020\2856] y STS 2 de julio de 2020 [JUR 2020\220105].

⁵² STS 25 de septiembre de 2020 [RJ 2020\5169].

⁵³ STS 4 de febrero de 2020 [RJ 2020\824], STS 1 de julio de 2020 [RJ 2020\2856] y STS 2 de julio de 2020 [JUR 2020\220105].

⁵⁴ STS 24 de enero de 2018 [RJ 2018\816] y STS 29 de octubre de 2019 [RJ 2019\4459].

⁵⁵ STS 6 de octubre de 2010 [RJ 2010\5017] y STS 19 de febrero de 2014 [RJ 2014\2075].

Además, para el Tribunal Supremo, *“el no establecimiento de retribución o salario fijo, no es un elemento característico delimitador del contrato de trabajo respecto de otras figuras, dado el concepto de salario contenido en el art. 26.1 ET comprensivo de la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo”*⁵⁶.

El Tribunal Supremo también vino a declarar la existencia de relaciones laborales de los traductores e intérpretes de una Administración autonómica que prestaban servicios a través de una plataforma informática de la que era titular la empresa adjudicataria del servicio. Para ello, la Administración requería los servicios de un intérprete o traductor a una determinada empresa; consecuencia de rico requerimiento, el personal de atención telefónica, a través de una aplicación informática, localizaba a los traductores e intérpretes más cercanos geográficamente, comprobaba su currículum y se ponía en contacto telefónico con el intérprete informándole de dicha posibilidad. Posteriormente, el traductor decidía si acudía o no a desarrollar los servicios. Los traductores colaboradores de la empresa no recibían nunca instrucciones acerca de cómo debían acometer su trabajo. Además, la empresa no había impartido nunca cursos de formación, ni proporcionaba medios materiales para el desarrollo del trabajo, ni autorizaba vacaciones, permisos, licencias, etcétera. A pesar de todo ello, el Tribunal Supremo declaró la existencia de relación laboral por los siguientes elementos⁵⁷: aunque los colaboradores no tenían un horario fijo, *“éste venía impuesto por las necesidades de los organismos que solicitaban a la empresa servicios de traducción e intérprete, fijando el día, hora y lugar al que el mismo ha de acudir”*. Apparently el intérprete gozaba de gran libertad a la hora de acudir o no a prestar sus servicios; sin embargo, *“dada la relación establecida entre las partes, si no acude, corre el riesgo de que no se le vuelva a llamar”*. Dicha actividad *“la desempeñaba a cambio de una retribución, percibiendo una cantidad fija y periódica (mensual)”* determinada por la empresa *“en proporción con la actividad prestada”*. El colaborador debía justificar las horas que había trabajado *“mediante la presentación mensual de facturas”*. No constaba que el colaborador *“tuviera algún tipo de estructura empresarial sino por el contrario se insertaba en la organización de trabajo de la entidad demandada”*. No desvirtúa la laboralidad de la relación *“la no prestación de servicios a tiempo completo, ni que no conste régimen de exclusividad”*. Tampoco impide la calificación de laboral de la relación el hecho de que la mercantil *“no facilitase medios materiales”* ya que *“dadas las características del trabajo que realizaba -traducción e interpretación- descansaba fundamentalmente en el elemento personal, careciendo de relevancia los medios materiales”*. Por último, *“la sustitución esporádica por familiares no implica, en el tipo de trabajo contratado, ausencia del carácter personal de la prestación”*.

⁵⁶ STS 29 de diciembre de 1999 [RJ 2000\1427] y STS 25 de marzo de 2013 [RJ 2013\4757].

⁵⁷ STS 16 de noviembre de 2017 [RJ 2017\5543].

El Tribunal Supremo ha argumentado que, en las plataformas de reparto, aparte de todos los anteriores indicios, también deben tenerse en cuenta los siguientes⁵⁸: 1) La geolocalización por GPS del repartidor mientras realiza *“su actividad, registrando los kilómetros que recorría, es también un indicio relevante de dependencia en la medida en que permite el control empresarial en tiempo real del desempeño de la prestación. Los repartidores están sujetos a un permanente sistema de control mientras desarrollan la prestación del servicio”*. 2) La empresa *“no se limitaba a encomendar al repartidor la realización de un determinado servicio sino que precisaba cómo debía prestarse, controlando el cumplimiento de las indicaciones a través de la aplicación. Así, se establecía que el repartidor debía realizar el servicio en el plazo máximo acordado; se especificaba cómo debía dirigirse al usuario final; se le prohibía utilizar distintivos corporativos tales como camisetas, gorros, etc.”*. Por consiguiente, se establecieron *“instrucciones dirigidas a los repartidores relativas a cómo realizar la prestación del servicio”*. El repartidor se limitaba a recibir las órdenes de la empresa *“en virtud de las cuales debía recoger cada pedido de un comercio y llevarlo al domicilio de un cliente final. La realización de esta tarea estaba sujeta a las reglas precisas impuestas por la empresa”*. 3) La empresa proporcionó al repartidor *“una tarjeta de crédito para que pudiera comprar productos para el usuario: cuando se adquiere un producto para entregarlo al consumidor final, el repartidor utiliza una tarjeta de crédito”* proporcionada por la empresa *“y se pactó que, si el repartidor necesitaba un adelanto para el inicio de la actividad”*, la empresa *“le realizaría un adelanto de 100 euros”*. 4) La empresa *“abona de una compensación económica por el tiempo de espera. Se trata del tiempo que el repartidor pasa en el lugar de recogida esperando su pedido”*. 5) En el contrato de TRADE suscrito por ambas partes se especifican trece causas justificadas de resolución del contrato por la empresa consistentes en incumplimientos contractuales del repartidor tales como los siguientes: *“por retraso continuado en la prestación del servicio”*; *“realización deficiente o defectuosa de los servicios”*; *“ofensas verbales o físicas a las personas que presten servicios”*; *“usuarios”*, *“proveedores”* o *“cualquier tercero”*; *“transgresión de la buena fe contractual o el abuso de confianza en el desempeño de las funciones encomendadas”*, etcétera. Como puede observarse, nos encontramos ante incumplimientos contractuales del artículo 54 ET que justifican la extinción de la relación laboral por causas disciplinarias. 6) La empresa es la única que dispone de la *“información necesaria para el manejo de sistema de negocio: los comercios adheridos, los pedidos”*, etcétera.

A mayor abundamiento profundiza el Tribunal Supremo más específicamente en el trabajo en plataformas estableciendo los siguientes puntos⁵⁹:

- 1) En cuanto al requisito de ajenidad, la plataforma *“tomaba todas las decisiones comerciales. El precio de los servicios prestados, la forma de pago y la remuneración a los repartidores se fija exclusivamente por esa empresa. Los repartidores no perciben sus honorarios directamente de los clientes finales de la plataforma sino que el precio del servicio”* lo recibe la plataforma, quien

⁵⁸ STS 25 de septiembre de 2020 [RJ 2020\5169].

⁵⁹ STS 25 de septiembre de 2020 [RJ 2020\5169].

posteriormente abona su retribución a los repartidores. Ello evidencia que la empresa “*no es una mera intermediaria entre clientes finales y repartidores. Ni los comercios, ni los consumidores finales a quienes se realiza el servicio de reparto, son clientes del repartidor*”, sino de la plataforma. La compensación económica la abona la plataforma de reparto al repartidor. La empresa es quien confecciona “*cada una de las facturas y posteriormente se las remite a los repartidores para que estos muestren su conformidad y se las girasen a la empresa*”. Es decir, formalmente era el repartidor quien giraba su factura a la plataforma para que esta se la abonara, pero en realidad la había confeccionado la mercantil “*conforme a las tarifas y condiciones fijadas por ella misma, y se la remitía al repartidor para que este se la girase a la empresa y la cobrase*”.

- 2) El repartidor “*asumía frente al usuario (cliente final) los daños o pérdidas que pudieran sufrir los productos o mercancías durante el transporte. Se trata de un indicio contrario a la existencia de una relación laboral porque normalmente los trabajadores no responden frente al cliente de los daños o pérdidas de los productos transportados, sin perjuicio de que el empleador pueda imponerles una sanción disciplinaria en caso de incumplimiento del contrato de trabajo*”. Además, el repartidor “*asumía el riesgo derivado de la utilización de una motocicleta y móvil propios, cuyos costes corrían a su cargo, percibiendo su retribución en función de los servicios prestados*”. Pese a ello, atendiendo a las concretas circunstancias de la prestación de servicios, no puede decirse que concurriera en el repartidor “*el binomio riesgo-lucro especial que caracteriza a la actividad del empresario o al ejercicio libre de las profesiones*”⁶⁰.
- 3) Sí que existe la ajenidad en los frutos porque la plataforma digital “*se apropia de manera directa del resultado de la prestación de trabajo, el cual redundaba en beneficio de dicha empresa, que hizo suyos los frutos del mismo*”. Además, el repartidor no tenía ninguna intervención en los acuerdos establecidos entre la plataforma y los comercios, ni en la relación entre la empresa y los clientes a los que servían los pedidos. No contrató con unos ni con otros, limitándose a prestar el servicio en las condiciones impuestas por la plataforma. “*Es la empresa quien acuerda con los distintos establecimientos los precios que éstos le abonan y fija unilateralmente las tarifas que el repartidor percibe por los recados que efectúa, incluidas las sumas adicionales por kilometraje y tiempo de espera, en cuyo establecimiento aquél no tiene la más mínima participación*”.
- 4) También existe ajenidad en los medios evidenciada por la diferencia entre la importancia económica de la plataforma digital y los medios materiales del repartidor: un teléfono móvil y una motocicleta. Los medios de producción

⁶⁰ STS 4 de febrero de 2020 [RJ 2020\824], STS 1 de julio de 2020 [RJ 2020\2856] y STS 2 de julio de 2020 [JUR 2020\220105].

esenciales en esta actividad no son el teléfono móvil y la motocicleta del repartidor, sino la plataforma digital *“en la que deben darse de alta restaurantes, consumidores y repartidores, al margen de la cual no es factible la prestación del servicio”*.

Y se concluye en el supuesto planteado y aplicable a la mayoría de las plataformas con dos puntos esclarecedores que deben resaltarse:

1. En definitiva, la plataforma *“no es una mera intermediaria en la contratación de servicios entre comercios y repartidores. No se limita a prestar un servicio electrónico de intermediación consistente en poner en contacto a consumidores (los clientes) y auténticos trabajadores autónomos, sino que realiza una labor de coordinación y organización del servicio productivo. Se trata de una empresa que presta servicios de recadería y mensajería fijando el precio y condiciones de pago del servicio, así como las condiciones esenciales para la prestación de dicho servicio. Y es titular de los activos esenciales para la realización de la actividad. Para ello se sirve de repartidores que no disponen de una organización empresarial propia y autónoma, los cuales prestan su servicio insertados en la organización de trabajo del empleador, sometidos a la dirección y organización de la plataforma”*, como lo demuestra el hecho de que la plataforma de transporte establece todos los aspectos relativos a la forma y precio del servicio de recogida y entrega de dichos productos. La empresa ha establecido instrucciones que le permiten controlar el proceso productivo a través de *“medios de control que operan sobre la actividad y no solo sobre el resultado mediante la gestión algorítmica del servicio, las valoraciones de los repartidores y la geolocalización constante. El repartidor ni organiza por sí solo la actividad productiva, ni negocia precios o condiciones con los titulares de los establecimientos a los que sirve, ni recibe de los clientes finales su retribución”*. El repartidor *“no tenía una verdadera capacidad para organizar su prestación de trabajo, careciendo de autonomía para ello. Estaba sujeto a las directrices organizativas fijadas por la empresa. Ello revela un ejercicio del poder empresarial en relación con el modo de prestación del servicio y un control de su ejecución en tiempo real que evidencia la concurrencia del requisito de dependencia propio de la relación laboral”*.
2. Para prestar estos servicios, la plataforma digital se sirve de *“un programa informático que asigna los servicios en función de la valoración de cada repartidor, lo que condiciona decisivamente la teórica libertad de elección de horarios y de rechazar pedidos”*. Además, la empresa *“disfruta de un poder para sancionar a sus repartidores por una pluralidad de conductas diferentes, que es una manifestación del poder directivo del empleador”*. A través de la plataforma digital, la mercantil *“lleva a cabo un control en tiempo real de la prestación del servicio, sin que el repartidor pueda realizar su tarea desvinculado de dicha plataforma. Debido a ello, el repartidor goza de una*

autonomía muy limitada que únicamente alcanza a cuestiones secundarias: qué medio de transporte utiliza y qué ruta sigue al realizar el reparto”.

Por todo ello, se concluye que concurren las notas definitorias del contrato de trabajo entre el repartidor y la plataforma de transporte previstas en el art. 1.1 ET.

5. La directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas

Muchas son las personas que se encuentran sometidas a la subordinación de la relación laboral y a sus diversos grados de control dentro de las plataformas digitales, las cuáles, operan como trabajadores autónomos o por cuenta propia⁶¹. Plataformas digitales que vienen a utilizar sistemas algorítmicos automatizados con los que hacen coincidir la oferta y la demanda de trabajo, asignan tareas, monitorizan al trabajador o evalúan y toman decisiones que afectan al ámbito de la persona que viene a prestar servicios en la plataforma, entre otras muchas más cuestiones⁶². Son prácticas que la Comisión Europea ha venido a confirmar como “gestión algorítmica” en la Directiva, normativa proposicional que pretende garantizar que las personas que trabajan a través de plataformas tengan, o puedan obtener, la situación laboral que verdaderamente le corresponda a la luz de su relación real con la plataforma digital pudiendo acceder a los derechos laborales y de protección social aplicables; asegurar la equidad, transparencia y responsabilidad en la gestión algorítmica en el contexto de trabajo de la plataforma; y mejorar la transparencia, la trazabilidad y el conocimiento del desarrollo de las plataformas (incluidas aquellas plataformas que operan a través de las fronteras).

A nivel de la Unión Europea, es muy difícil extraer conclusiones generales sobre los patrones dominantes en la jurisprudencia nacional de cada Estado miembro. Es evidente que algunas cuestiones parecen más específicas de cada país y de su legislación o costumbre⁶³. Por ejemplo, Reino Unido ha venido a considerar que una cláusula de sustitución es barrera suficiente para calificar a esos prestadores de servicios como asalariados. En Alemania, las sentencias han evidenciado un enfoque estricto del criterio de la obligación de trabajar durante un mínimo de horas. España, por su parte, vino a reconocer la condición de trabajadores asalariados en claro sustento del

⁶¹ HENDRICKX, F. y STEFANO, V. (Coords.) *et al: Game Changers in Labour Law: Shaping the Future of Work*, Amsterdam: Wolters Kluwer, 2018.

⁶² GUINDO MORALES, S.: “IA y automatización: por un trabajo con derechos”, en AA. VV.: *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social: por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, Barcelona, Atelier, 2024, pp. 121-144.

⁶³ Para mayor información, respecto a la jurisprudencia de países como Alemania, Suecia, Italia, Irlanda, Reino Unido, etcétera, *vid.* HIESSL, C.: “Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions”, en *Forthcoming, Comparative Labour Law & Policy Journal*, 2021. SPASOVA, S., BPUGET, D., GHAILANI, D. y VANHERCKE, B.: *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission, 2017. URZÌ BRANCATI, C., PESOLE, A. y FERNÁNDEZ-MACÍAS, E.: *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.

medio de producción para el desarrollo de la actividad económica (argumento menos importante en otros países europeos). Por tanto, es evidente que solo una iniciativa de la Unión Europea puede establecer normas comunes que se apliquen a todas las plataformas laborales digitales que operan en territorio europeo, evitando así una ruptura o fragmentación diversa en el mercado único y garantizando la igualdad de condiciones en el ámbito laboral y de gestión algorítmica. Se llegaba así a la propuesta de Directiva que establece normas mínimas con las que garantizar el grado de intervención mínimo necesario para alcanzar los objetivos de la Comisión Europea, sin dañar aquellas normativas de los Estados miembros (en clara alusión a la normativa de España) que ya cuentan con disposiciones más favorables que la presentada en esta propuesta de Directiva. Propuesta de Directiva que, tras unas modificaciones, parece ver luz tras el acuerdo de fecha 24 de abril de 2024⁶⁴, en el que los Eurodiputados dieron su visto bueno a la nueva legislación.

Dicho lo anterior, refirámonos a algunas de las novedades que parecen recogerse en dicha Directiva⁶⁵. De este modo, el artículo 1 viene a establecer que el objetivo de la normativa no es otro que el de mejorar las condiciones laborales de las personas que realizan trabajos en plataformas asegurando la correcta calificación de su empleo a través de la promoción de la transparencia, la equidad, la supervisión humana, la seguridad y la rendición de cuentas de los sistemas algorítmicos (incluidas situaciones transfronterizas), al mismo par que se pretende el crecimiento sostenible de las plataformas laborales digitales en la Unión. Estableciendo (el apartado 2 del artículo 1) los derechos mínimos que se aplican a toda persona que realice trabajos en plataformas, la cual, basándose en una evaluación de los hechos, podrá considerarse que tiene una relación laboral. En definitiva, puede comprobarse como el contenido del articulado no pretende otra cosa que la de convertir en trabajador laboral por cuenta ajena a aquellas personas que presten servicios en una plataforma y que, en base a los indicios y evaluación de los hechos, posea una verdadera relación laboral fáctica (hasta ahora nada nuevo).

Asimismo, la propuesta también viene a referirse a las definiciones de figuras tales como “plataforma digital de trabajo”, “trabajo en plataforma”, “persona que realiza el trabajo en plataformas” o “trabajador en plataformas” (artículo 2). Se entiende por “*plataforma digital de trabajo*” cualquier persona física o jurídica que proporcione un servicio comercial que cumpla con todos los requisitos siguientes: “(a) se proporciona, al menos en parte, a distancia a través de medios electrónicos, como un sitio web o una aplicación móvil; (b) se proporciona a petición de un destinatario del servicio; (c) implica, como componente necesario y esencial, la organización del trabajo realizado por particulares a cambio de una remuneración, con independencia de que dicho

⁶⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240419IPR20584/nuevas-reglas-para-el-trabajo-de-repartidores-y-otros-empleados-de-plataformas>

⁶⁵ 11 de marzo de 2024: Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations. “Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms”, European Commission, 9 de diciembre de 2021.

trabajo se realice en línea o en un lugar determinado; (d) implica el uso de sistemas automatizados de monitoreo o toma de decisiones”.

Se entiende por “*trabajo en plataforma*” cualquier trabajo organizado a través de una plataforma digital de trabajo y realizado en la Unión⁶⁶ por una persona sobre la base de una relación contractual entre la plataforma digital de trabajo o un intermediario y la persona, independientemente de que exista una relación contractual entre la persona o un intermediario y el destinatario del servicio.

Se entiende por “*persona que realiza trabajo en plataformas*” cualquier persona física que realice trabajo en plataformas, independientemente de la naturaleza de la relación contractual o de su designación por las partes implicadas.

Y se entiende por “*trabajador en plataformas*” toda persona que realice trabajo en plataformas y que tenga un contrato de trabajo o se considere que mantiene una relación laboral tal como se define en la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en los Estados miembros, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Asimismo, los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que, cuando una plataforma digital de trabajo recurra a intermediarios, las personas que realicen trabajo en plataformas y que tengan una relación contractual con un intermediario gocen del mismo nivel de protección que las que tienen una relación contractual directa con una plataforma digital de trabajo. A tal efecto, los Estados miembros adoptarán medidas, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, para establecer mecanismos adecuados, que incluirán, en su caso, sistemas de responsabilidad conjunta y solidaria (artículo 3).

La determinación de la existencia de una relación laboral se guiará principalmente por los hechos relacionados con el desempeño real del trabajo realizado, teniendo en cuenta el uso de algoritmos en la organización de la plataforma, independientemente de cómo la relación se haya clasificado en cualquier acuerdo contractual que pueda haber sido acordado entre las partes involucradas. Además, cuando la existencia de una relación laboral haya quedado establecida en base a los hechos (indicios y situación fáctica real), la parte que asume las obligaciones del empleador deberán estar claramente identificadas de acuerdo con los sistemas legales nacionales. En definitiva, nos encontramos ante un precepto que pretende asegurar que los “falsos autónomos” tengan la posibilidad de acceder a las condiciones laborales establecidas en sus legislaciones nacionales en consonancia con la situación laboral que verdaderamente les corresponde.

Llegamos así al artículo 5 de la Directiva, uno de los preceptos que, sin duda alguna, dará mucho que hablar en los tribunales judiciales. Dicho precepto, titulado “presunción legal”, viene a referirse a la presunción de la relación estableciendo que la

⁶⁶ DE GROEN, W. P., KILHOFFER, Z., LENAERTS, K. y MANDL, I.: *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.

relación contractual entre una plataforma de trabajo digital y una persona que realiza un trabajo en plataforma a través de dicha plataforma se presumirá jurídicamente como relación laboral cuando los hechos fácticos vengán a indicar la existencia de “control y dirección”, según la legislación nacional, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en los Estados miembros y en consideración con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De este modo, cuando la plataforma de trabajo digital pretenda refutar la existencia de dicha presunción legal, le corresponderá demostrar que la relación contractual en cuestión no es una relación laboral tal como la definen la ley, los convenios colectivos o la práctica vigentes en los Estados miembros, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (apartado 1 del artículo 5).

Continúa el apartado 2 del artículo 5 estableciendo que, a tal efecto, los Estados miembros establecerán una presunción legal refutable efectiva de empleo que constituya una facilitación procesal en beneficio de las personas que realizan el trabajo en plataformas, debiendo los Estados miembros velar por que dicha presunción legal no tenga el efecto de aumentar la carga de los requisitos para las personas que realizan trabajo en plataformas, o sus representantes, en los procedimientos de determinación de su situación laboral.

En confrontación a lo anterior, traigamos a colación lo que establecía la propuesta de Directiva original cuando confirmaba que la relación contractual entre la plataforma digital (que controla el desempeño del trabajo) y la persona que presta los servicios, deberá presumirse legalmente como una relación laboral siempre que en el control de la realización del trabajo por parte de la empresa concurren, al menos, dos de los siguientes elementos (precepto suprimido): a) determinar o establecer límites máximos para el nivel de remuneración; b) exigir a la persona que realiza el trabajo en la plataforma que respete normas vinculantes específicas respecto a la apariencia, conducta hacia el destinatario del servicio o ejecución del trabajo; c) supervisar la realización del trabajo o verificar la calidad de los resultados del trabajo incluso por medios electrónicos; d) restringir efectivamente la libertad (incluso mediante sanciones) de organizar el trabajo, en particular, la discreción de elegir el horario de trabajo o períodos de ausencia, aceptar o rechazar tareas o utilizar subcontratistas o sustitutos; e) restringir efectivamente la posibilidad de construir una base de clientes o realizar un trabajo para cualquier tercero (reiteramos, precepto suprimido).

Por su parte, el apartado 3 del artículo 5 establece que la presunción legal se aplicará en todos los procedimientos administrativos o judiciales pertinentes en los que esté en juego la correcta determinación de la situación laboral de la persona que realiza el trabajo en plataformas. Además, la presunción legal no se aplicará a los procedimientos que versen en materia fiscal, penal y de seguridad social. No obstante, los Estados miembros pueden aplicar la presunción legal en dichos procedimientos con arreglo al Derecho nacional.

Asimismo, por mandato de la Directiva, los Estados miembros establecerán un marco de medidas de apoyo para garantizar la aplicación efectiva y el cumplimiento de la presunción legal y, en particular, deberán:

- a) desarrollar orientaciones adecuadas, en particular en forma de recomendaciones concretas y prácticas, para que las plataformas digitales de trabajo, las personas que realizan trabajo en plataformas y los interlocutores sociales comprendan y apliquen la presunción jurídica, en particular en lo que respecta a los procedimientos para refutarla;
- b) elaborar orientaciones y establecer procedimientos adecuados en consonancia con la legislación y las prácticas nacionales para que las autoridades nacionales competentes, en particular en lo que respecta a la colaboración entre las diferentes autoridades nacionales competentes, identifiquen y persigan de forma proactiva las plataformas digitales de trabajo que no cumplan las normas sobre la correcta determinación de la situación laboral;
- c) prever controles e inspecciones eficaces realizados por las autoridades nacionales, en consonancia con la legislación o las prácticas nacionales; y, en particular, establecer, cuando proceda, controles e inspecciones en plataformas digitales específicas de trabajo cuando una autoridad nacional competente haya determinado la existencia de una situación laboral de una persona que realiza trabajo en plataformas; garantizando, al mismo tiempo, que dichos controles e inspecciones sean proporcionados y no discriminatorios.
- d) proporcionar una formación adecuada a las autoridades nacionales competentes y disponer de conocimientos técnicos en el ámbito de la gestión algorítmica, a fin de que dichas autoridades puedan llevar a cabo las tareas a que se refiere la letra b).

El capítulo III de la Directiva se refiere a la gestión algorítmica. En alusión a la “*limitaciones al tratamiento de datos personales mediante sistemas automatizados de seguimiento o toma de decisiones*” (artículo 7), la normativa confirma que las plataformas digitales de trabajo no podrán, mediante sistemas automatizados de seguimiento o de toma de decisiones:

- a) procesar cualquier dato personal sobre el estado emocional o psicológico de la persona que realiza el trabajo en plataformas;
- b) procesar cualquier dato personal en relación con conversaciones privadas, incluidos los intercambios con otras personas que realizan trabajo en plataformas y sus representantes;
- c) recopilar cualquier dato personal mientras la persona que realiza el trabajo en plataformas no ofrezca ni realice trabajos en plataformas;

- d) tratar datos personales para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, incluido el derecho de asociación, el derecho de negociación y acción colectiva o el derecho a la información y la consulta, tal como se definen en la Carta;
- e) procesar cualquier dato personal para inferir el origen racial o étnico, el estado migratorio, las opiniones políticas, las creencias religiosas o filosóficas, la discapacidad, el estado de salud, incluidas las enfermedades crónicas o el estado serológico, el estado emocional o psicológico, la afiliación sindical, la vida sexual o la orientación sexual de una persona;
- f) tratar cualquier dato biométrico de una persona que realice trabajo en plataformas para determinar su identidad comparando esos datos con los datos biométricos almacenados de personas en una base de datos.

Por último, respecto a la denominada “supervisión humana de sistemas automatizados”, los Estados miembros velarán por que las plataformas digitales de trabajo supervisen y, con la participación de los representantes de los trabajadores, lleven a cabo una evaluación periódica y, en cualquier caso, cada dos años, del impacto de las decisiones individuales adoptadas o respaldadas por sistemas automatizados de seguimiento y toma de decisiones utilizados por la plataforma digital de trabajo, en particular, cuando proceda, sobre sus condiciones de trabajo y la igualdad de trato en el trabajo. E, igualmente, los Estados miembros exigirán a las plataformas digitales de trabajo que garanticen recursos humanos suficientes para una supervisión y evaluación efectivas del impacto de las decisiones individuales adoptadas o respaldadas por sistemas automatizados de seguimiento o toma de decisiones. Las personas a las que la plataforma digital del trabajo encomiende la función de supervisión y evaluación deberán tener la competencia, la formación y la autoridad necesarias para ejercer dicha función, incluida la anulación de decisiones automatizadas. Gozarán de protección contra el despido o su equivalente, las medidas disciplinarias u otros tratos desfavorables en el ejercicio de sus funciones.

6. Jóvenes, automatización y plataformas digitales: algunas reflexiones jurídicas

La lógica algorítmica como instrumento para la toma de decisiones irradia sus efectos en todos los campos del ser humano y, como no podía ser de otro modo, también en el ámbito del Derecho. Estamos en un mundo en constante transformación que afecta, de manera muy intensa, a los trabajadores y a las empresas. El ecosistema empresarial (donde están incluidos los trabajadores) y la Administración se encuentra incorporando el *big data*, la inteligencia artificial, la robótica y demás tecnologías conexas. Todos estos elementos, dentro de muy poco, terminarán encontrándose en la lógica del empleador puesto que las empresas algorítmicas, tarde o temprano, terminarán siendo una realidad cierta. Algoritmos que pueden aplicarse a multitud de instituciones jurídico-laborales: despidos colectivos, poderes empresariales, sucesión de plantillas, transmisión de empresas, reestructuración empresarial, automatización de las

empresas (y su beneficio para reducir costes), procesos de selección, tiempo de trabajo efectivo o reparto de franjas horarias (como el “algoritmo Frank” de una conocida multinacional), adaptación de las condiciones contractuales, negociación colectiva y convenios, o, incluso, en la propia Seguridad Social⁶⁷. Algoritmos predictivos que terminan siendo el corazón de la propia empresa y que plantean diversos problemas jurídicos de un importante alcance (especialmente en las grandes empresas o empresas cotizadas). Inteligencia artificial, robótica, “big data” y tecnologías conexas, todas ellas, que facilitan la automatización de las empresas y, por ende, la reducción de costes económicos y su eficiencia en el entorno laboral, lo que, por supuesto, no tiene que ser negativo (todo lo contrario, pues consideramos que es positivo), pero que requiere de un entorno jurídico que venga a ofrecer una determinada seguridad jurídica hoy por hoy inexistente⁶⁸.

La RAE entiende por “algoritmo”, el “conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema”. En palabras de los máximos referentes de la materia: una tecnología intelectual que supone, en última instancia, la sustitución de juicios intuitivos por una respuesta objetivada. En definitiva, una forma de contribuir a formalizar unas reglas de decisión a través de complejos cálculos en las que se analizan múltiples variables, seleccionando, de entre todas las opciones de solución, la mejor posible. Algoritmos y operaciones que vienen a nutrirse de datos. Datos que, acompañados de otros nuevos elementos como la IA (inteligencia artificial), permiten obtener una cantidad muy importante de información que, combinados entre ellos, a través de reglas matemáticas, permiten analizar, determinar e incluso predecir, aspectos vitales que, trasladado al ámbito mercantil, suponen mayores rendimientos económicos, una productividad superior y, en definitiva, una potente eficiencia económico-empresarial. Obviamente, esto último posee sus efectos en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

⁶⁷ GUINDO MORALES, S.: “Tecnología y sostenibilidad de la Seguridad Social”, en *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. Extra 6, 2024 (Ejemplar dedicado a: Impacto de la sociedad digital en los sistemas de protección del Estado del Bienestar), pp. 71-91.

⁶⁸ MERCADER UGUINA, J.: “Algoritmos y Derecho de Trabajo”, en *Foro de actualidad*, 2019. MERCADER UGUINA, J.: “Discriminación algorítmica y derecho granular: nuevos retos para la igualdad en la era del big data”, en *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 2, 2021, pp. 4-10. MERCADER UGUINA, J.: “El Big Data laboral: nuevos retos para la protección de datos en la era del cambio digital y el coronavirus”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 88-89, 2020 (Ejemplar dedicado a: Protección de datos: antes, durante y después del coronavirus), pp. 126-135. MERCADER UGUINA, J.: “Datos biométricos en los centros de trabajo”, en BAZ RODRÍGUEZ, J. (Dir.) *et al: Los nuevos derechos digitales laborales de las personas trabajadoras en España: vigilancia tecnificada, teletrabajo, inteligencia artificial, Big Data*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021, pp. 169-198. MERCADER UGUINA, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017. MERCADER UGUINA, J. R.: “Nuevos escenarios para el Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI: digitalización y cambio tecnológico”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 63, 2020. MERCADER UGUINA, J. R.: “Riesgos, garantías y responsabilidad frente al uso de sistemas de inteligencia artificial”, en AA. VV.: *Protección de los trabajadores e inteligencia artificial: la tutela de los derechos sociales en la cuarta revolución industrial*, Barcelona, Atelier, 2022, pp. 135-158.

En plena vinculación con lo anterior, el empresario termina trasladando un importante número de decisiones al ámbito de la objetividad y de la fiabilidad que otorgan los algoritmos. Uso actual de los algoritmos que se proyecta sobre prácticamente la totalidad de las facetas que componen la autonomía organizativa del empresario, afectando, de manera transversal, no solo a su libertad de actuación empresarial, sino a todos y cada uno de los ámbitos del Derecho Laboral: es decir, desde el inicio de la relación laboral (proceso de selección del trabajador) hasta el final de la misma (finalización de la relación laboral -incluida jubilación⁶⁹ - o despido por cualquier causa que se precie), así como todos los aspectos intermedios que pueden localizarse en la propia relación entre empresa-trabajador. Pero no solo eso, también afecta incluso al momento posterior de finalización de la relación laboral, ya sea a través de la solicitud de prestaciones, de pensiones, o de cualquier materia de la Seguridad Social.

Lógicamente, todos estos datos y rastros algorítmicos permiten construir un ser social y laboral. Ello, obviamente, posee luces (rendimiento económico, eficiencia, eficacia, mayor desarrollo, detección de problemas de seguridad relacionados con el trabajo, mejores decisiones, predicciones de los problemas empresariales, mayor cumplimiento de normas laborales, facilidad en las inspecciones de trabajo, etcétera), pero también sombras (control de la privacidad, estrés laboral, intimidad, control de datos personales, discriminaciones, transparencia plena del trabajador hacia el empleador, etcétera).

Respecto a la laboralidad de las situaciones descritas en plataformas digitales, es evidente que el TJUE no quiso exportar un criterio concreto ni un sentido técnico a seguir, dejando la respuesta, una vez más, a los propios tribunales nacionales y a los criterios que los mismos estimen conveniente: de ahí, quizás, que prefirió resolver mediante auto en vez de sentencia, con mayor razón por ser este el primer caso que podría haber venido a marcar unos criterios jurisprudenciales sólidos hacia uno u otro lado. Sin embargo, la realidad parece mostrar que nos encontramos ante una problemática que deberá resolverse vía legislador, y, por ello, es evidente que la propia Comisión Europea se esté encargando de la situación al haber realizado varias fases de consultas entre los interlocutores sociales, lo anterior, con la idea de mejorar las condiciones de los trabajadores de las plataformas digitales. En este sentido, el siguiente paso que tenía que dar la Unión Europea era el de, finalizadas las dos consultas realizadas, abrir un período de negociación entre los interlocutores sociales con vistas a celebrar un acuerdo con arreglo al artículo 155 TFUE, o que la propia Comisión Europea presentara una propuesta antes de que finalizara este año 2021⁷⁰, tal como ocurrió: propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas (fecha de 9 de diciembre de 2021), que, después de todas las fases

⁶⁹ Muy interesante, MALDONADO MOLINA, J. A.: “El impacto de la transformación digital en los sistemas de protección social: especial referencia a la jubilación”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.), MALDONADO MOLINA, J. A. (Dir.), VIDA FERNÁNDEZ, R. (Coord.) y MUROS POLO, A. (Coord.) et al: *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, Granada, Comares, 2023, pp. 271-323.

⁷⁰ Sobre los debates existentes, vid. GIL Y GIL, J. L.: “El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible”, en *Lex Social*, núm. 1, 2020, *passim*.

legislativos correspondientes, ha dado lugar a la Directiva definitiva tras el acuerdo de fecha 24 de abril de 2024.

Sin embargo, es obvio que la cuestión no es baladí; la propia Unión Europea se ha referido a este tipo de servicios como un trabajo que se caracteriza por su mayor flexibilidad, así como oportunidades de empleo y de ingresos adicionales, muy especialmente para aquellas personas que tienen más dificultades para incorporarse a un mercado de trabajo tradicional (muy, especialmente, los jóvenes). Lógicamente, en contradicción con la precariedad de unas condiciones laborales ya de por sí duras y que tienen un punto muy negativo en aspectos que tienen que ver con la protección social, la seguridad y la salud (entre otras muchas cuestiones⁷¹). Lo que era evidente es que la Unión Europea no iba a tardar en tomar medidas con las que garantizar las normas laborales básicas y los derechos de las personas que vienen a prestar servicios a través de plataformas digitales, al mismo par que se pretende realizar una transición digital justa y sostenible. Entre las decisiones y medidas a tomar, parece que se ha descartado la creación de una tercera situación en el empleo (junto a los trabajadores asalariados y los trabajadores autónomos), a pesar de que la Unión Europea era proclive (y así lo confirmaron en medios sociales a través de las declaraciones de varios interlocutores) a respetar dicha figura especial en caso de que algún Estado miembro la hubiera introducido en su legislación nacional.

Llegamos así a la Directiva con la que la Comisión Europea fija unos criterios con los que, en principio, aportar mayor seguridad jurídica a las plataformas y facilitar la planificación y transición empresarial. Asimismo, propuesta de normativa que pretende aumentar la transparencia en la utilización de los algoritmos por parte de las mercantiles, pretendiendo un seguimiento humano en las que se respeten las condiciones laborales y el derecho a impugnar aquellas decisiones que sean automatizadas por el propio algoritmo. Derecho a impugnar esas decisiones automatizadas de la que disfrutarán, no solo los trabajadores por cuenta ajena, sino también por cuenta propia. En este mismo sentido de novedades, se pretende que las plataformas digitales de servicios aumenten la transparencia respecto a dos cuestiones vitales: dónde se realiza el trabajo y qué persona lo viene a realizar.

Una Directiva que posee toda una intención: proteger a los “falsos autónomos” (debiendo declararse su laboralidad y todas las consecuencias inherentes a dicha declaración) al mismo par que se pretende proteger a los “verdaderos autónomos” que desarrollan y prestan servicios a estas plataformas. Lo anterior, sin olvidar que los empleos que se puedan desarrollar sean verdaderamente trabajos de calidad y no precarios. Sin embargo, normativa que va a poseer un efecto jurídico mayor al inicialmente deseado: el de actuación frente a la lógica algorítmica en muchos otros campos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (no solo en las plataformas digitales, pues es evidente que esta normativa y sus leyes de transposición, terminarán

⁷¹ Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La agenda reguladora de la economía colaborativa: aspectos laborales y de seguridad social”, en *Temas Laborales*, núm. 138, 2018, pp. 125 y ss.

por aplicarse a otras situaciones que, con el avance de la tecnología, más pronto que tarde, terminarán llegando).

Lo que inevitablemente se debe aunar a la discusión jurisprudencial que vendrá, pues la regulación jurídica de la Unión Europea traerá novedades de peso (la realidad es que en España no traerá demasiadas). Por tanto, existe un riesgo importante de volver a una senda de controversias que terminen siendo reconducidas a la recurrente aplicación fáctica de indicios con los que los tribunales nacionales dictarán una sentencia con un importante grado de inseguridad jurídica. Pues no olvidemos que, analizados todos los indicios en conjunto, parece existir unanimidad en declarar la laboralidad del “mensajero” o “transportista”, pero analizados de manera individual, bien es cierto que puede ponerse de manifiesto la existencia de importantes indicios con los que plantear la autonomía e independencia exigidas por el trabajo por cuenta propia.

Igualmente, entendemos que no solo debe avanzarse hacia una reducción efectiva de la tasa de desempleo de los jóvenes, sino que dicha reducción y creación de empleo para los jóvenes también debe ser de calidad y, por tanto, de respeto de las condiciones laborales dignas y decentes -en terminología de la OIT-. Por ende, no debe disminuirse la calidad y seguridad en el empleo⁷².

Continuando con las referencias a los jóvenes, una vez introducidos en el mercado laboral, especialmente en trabajos desarrollados a través de plataformas digitales, continúan con semejante situación precaria y frágil a lo largo de los años. Y aquí hay que tener especialmente cuidado pues los jóvenes -que están llamados a sostener nuestro sistema de Seguridad Social y, especialmente, las pensiones- pueden terminar siendo considerados -a efectos jurídicos y económicos- como meros instrumentos indispensables e insustituibles para el fin último de crear empleo: por tanto, no pueden acabar convertidos en herramientas y utensilios del denominado mercado de trabajo en el que la coyuntura actual hace que haya mucha demanda y poca oferta (es este uno de los problemas más serios consecuencia de las plataformas digitales). Es la oferta la que trata de impulsar las relaciones laborales a cambio de debilitar y atenuar el estatuto de derechos de las personas empleadas⁷³. Al hilo de lo anterior, no deberíamos olvidar que nos encontramos ante la generación mejor preparada de toda la historia de España: jóvenes que poseen conocimientos técnicos, poseen licenciaturas, diplomaturas y grados académicos, hablan mínimo una lengua y muchos de ellos dos (o más); sin embargo, no existe ambición legislativa para responder a las expectativas de la gravedad de la situación, ni a la condición estructural del importante problema que vivimos.

⁷² ORTEGA LOZANO, P. G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en AA. VV.: *Las políticas de empleo en el ámbito local*, Málaga: Ameis, 2017, pp. 242 y ss.

⁷³ TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla: CARL, 2014, p. 288.

Lo cierto es que los datos relativos al empleo de los jóvenes (y también del colectivo de las mujeres) son preocupantes. Al hilo de lo anterior, es probable que la automatización o, al menos, la automatización más próxima, será la de puestos de trabajo que tienen que ver con dependientes de tiendas o cajeros (sectores donde predominan las mujeres). Por ejemplo, en este último, los estudios confirman que el 73 % son mujeres cajeras, uno de los principales puestos que se automatizará prácticamente por completo, vaticinando los estudios que se perderán el 97 % de los puestos de trabajo de cajeros⁷⁴. Preocupaciones que también se trasladan al ámbito del mercado laboral de jóvenes, puesto que actualmente ocupan puestos de trabajo elementales con alto riesgo de automatización, lo que hace que sea especialmente preocupante en países como España y Grecia, por poseer las mayores tasas de desempleo de sus jóvenes. Sin duda, tendremos que repensar la educación de los jóvenes del futuro y, posiblemente, prepararles para una relación absolutamente nueva entre los seres humanos, la tecnología y las máquinas⁷⁵. El conocimiento técnico no será lo más importante para ellos, sino más bien la capacidad para adquirir dicho conocimiento, pues tendrán varias transiciones de carrera a lo largo de su vida laboral activa⁷⁶. Con la idea de gestionar esas transiciones provocadas por la automatización y la IA, todo parece indicar que los sistemas educativos jugarán un papel primordial que modificará el aprendizaje actual de nuestros centros de educación⁷⁷.

En definitiva, nos encontramos en un momento importante de avance tecnológico que está transformando y flexibilizando el modelo de relaciones laborales tradicional, por lo que es importante que el ordenamiento jurídico se adapte a las necesidades de una sociedad, contexto y situación que avanza más rápido que el propio sistema normativo. Para finalizar, son muchos los retos pendientes a nivel europeo que enfrentan los trabajos sustentados en plataformas digitales siendo algunos de ellos los siguientes⁷⁸: derechos de afiliación sindical y negociación colectiva, pues en algunas legislaciones, el hecho de que nos encontremos ante trabajadores autónomos o por cuenta propia impide el disfrute de tales derechos; salario decente equivalente al salario mínimo interprofesional del lugar de prestación de servicios; flexibilidad laboral en el sentido de no ser penalizados por rechazar o negarse a realizar determinados envíos o trabajos; adaptación de los mecanismos de Seguridad Social y prestaciones sociales a los trabajadores que presten servicios en plataformas digitales; disfrute del derecho

⁷⁴ SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020, pp. 47 y 48.

⁷⁵ LEE, K-F: "Artificial Intelligence and the Future of Work: A Chinese Perspective", en AA. VV.: *Work in the age of data. Data, Ideas, and proposals on digital economy and the world of work*, BBVA openmind, 2019, p. 175.

⁷⁶ SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020, p. 7.

⁷⁷ SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020, pp. 57 y 58.

⁷⁸ BERG, J., FURRER, M., HARMON, E., RANI, U. y SILBERMAN, S.: "Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Como fomentar el trabajo decente en el mundo digital", OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2019, pp. 115 y ss.

a vacaciones pagadas; indemnizaciones por despido; y, por último, posiblemente más importante, la transparencia, comprensión e información sobre los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que vengán a afectar a la toma de decisiones de la empresa.

7. Bibliografía

- ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La Lucha contra los “falsos autónomos” en la prestación de servicios vía app. El caso “deliveroo”, en *Iuslabor*, núm. 2, 2018.
- AYALA SÁNCHEZ, A.: Los “riders” sobre qué marco normativo asientan sus ruedas o sobre el difícil equilibrio de unos trabajadores/ repartidores que trabajan sobre dos ruedas, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 240, 2021.
- BAYLOS GRAU, A.: “La “huida” del Derecho del Trabajo: tendencias y límites a la deslaboralización”, en ALARCÓN CARACUEL, M. R. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M^a. M. (Coords.) *et al: El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Barcelona, Marcial Pons, 2000.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Riders de Glovo: ¿trabajadores o TRADEs? (¿hasta qué punto estamos «apegados» a nuestras ideas?)”, en *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: una mirada crítica a las relaciones laborales*, 2019.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Riders de Deliveroo: son trabajadores por cuenta ajena”, en *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: una mirada crítica a las relaciones laborales*, 2018.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Riders Take Eat Easy: son trabajadores por cuenta ajena (y nota al caso Pimlico Plumbers, UK)”, en *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: una mirada crítica a las relaciones laborales*, 2018.
- BERG, J., FURRER, M., HARMON, E., RANI, U. y SILBERMAN, S.: “Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Como fomentar el trabajo decente en el mundo digital”, OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2019.
- CABEZA PEREIRO, J.: “Los derechos del trabajador autónomo ante la nueva economía”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 86, 2019. CABEZA PEREIRO, J.: *El ámbito del trabajo subordinado y del trabajo autónomo en el Derecho de la Unión Europea*, Albacete, Bomarzo, 2020.
- CAMARA BOTÍA, A.: “La prestación de servicios en plataformas digitales: ¿trabajo dependiente o autónomo?”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 222, 2019.
- CHRISTIE, N. y WARD, H.: *The Emerging Issues for Management of Occupational Road Risk in a Changing Economy: A Survey of Gig Economy Drivers, Riders and Their Managers*, Londres, UCL Centre for Transport Studies, 2018.

- DE GROEN, W. P., KILHOFFER, Z., LENAERTS, K. y MANDL, I.: *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.
- DE STEFANO, V. y ALOISI, A.: *European Legal Framework for 'Digital Labour Platforms'*, European Commission, Luxembourg, 2018.
- FERNÁNDEZ PRIETO, M.: “La prestación de servicios a través de plataformas digitales. El caso Deliveroo”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 151, 2020.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, S.: “El convenio colectivo nacional Rider de 15 de septiembre de 2020”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 157, 2021.
- GARCÍA QUIÑONES, J. C.: “El caso Deliveroo: un ejemplo loable de implicación jurisdiccional a la búsqueda de la verdad material como pauta para la compatibilidad entre la economía colaborativa y el derecho del trabajo”, en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 6, 2018.
- GIL Y GIL, J. L.: “El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible”, en *Lex Social*, núm. 1, 2020.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Indicios de laboralidad en el trabajo a través de plataformas (*crowdsourcing offline*)”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 86, 2019.
- GRAU PINEDA, C.: “La economía digital o de plataformas (“platform economy”) como oportunidad para crear empleo autónomo ¿precario?”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 213, 2018.
- GUINDO MORALES, S.: “Los indicios o notas características del trabajo autónomo y del trabajo por cuenta ajena a raíz de las recientes y relevantes sentencias judiciales sobre los rider”, en *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 67-68, 2020.
- GUINDO MORALES, S.: “Efectos adversos para las personas trabajadoras de la irrupción de la cuarta revolución industrial”, en ORTEGA LOZANO, P. G. y GUINDO MORALES, S.: *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, Barcelona, Atelier, 2023.
- GUINDO MORALES, S.: “Particularidades en las vicisitudes de la relación laboral”, en *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*, núm. Extra 1, 2023.
- GUINDO MORALES, S.: “Tecnología y sostenibilidad de la Seguridad Social”, en *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. Extra 6, 2024 (Ejemplar dedicado a: Impacto de la sociedad digital en los sistemas de protección del Estado del Bienestar).

- GUINDO MORALES, S.: “IA y automatización: por un trabajo con derechos”, en AA. VV.: *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social: por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, Barcelona, Atelier, 2024.
- HENDRICKX, F. y STEFANO, V. (Coords.) *et al*: *Game Changers in Labour Law: Shaping the Future of Work*, Amsterdam: Wolters Kluwer, 2018.
- HISSL, C.: “Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions”, en *Forthcoming, Comparative Labour Law & Policy Journal*, 2021.
- HOWE, J.: “The rise of crowdsourcing”, en *Wired Magazine*, núm. 14 (6), 2006.
- HUWS, U., SPENCER, N. H. y JOYCE, S.: *Crowd Work in Europe: Preliminary Results from a Survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands*, FEPS Studies, 2016.
- LEE, K-F.: “Artificial Intelligence and the Future of Work: A Chinese Perspective”, en AA. VV.: *Work in the age of data. Data, Ideas, and proposals on digital economy and the world of work*, BBVA openmind, 2019.
- LÓPEZ BALAGUER, M.: “Los “riders” de Deliveroo son trabajadores. SJS núm. 6 de Valencia, de 1 de junio de 2018 (JUR 2018, 152297)”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 213, 2018.
- MALDONADO MOLINA, J. A.: “El impacto de la transformación digital en los sistemas de protección social: especial referencia a la jubilación”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.), MALDONADO MOLINA, J. A. (Dir.), VIDA FERNÁNDEZ, R. (Coord.) y MUROS POLO, A. (Coord.) *et al*: *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, Granada, Comares, 2023.
- MARTÍN MUÑOZ, M^a. R.: “Los nuevos modelos de negocio basados en el uso de plataformas digitales: un nuevo reto para el derecho del trabajo”, en *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 9, 2020 (Ejemplar dedicado a: Economía informal y trabajo protegido).
- MARTÍN MUÑOZ, M^a. R.: “El ejercicio de los derechos colectivos en el entorno empresarial digital: representación y negociación colectiva de los trabajadores de plataformas digitales”, en *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 232, 2020.
- MARTÍN RIVERO, L.: “La identificación del sujeto empleador en el contrato de trabajo: empleadores complejos y plataformas digitales”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 10, 2018.

- MARTÍN VALVERDE, A.: “Fronteras y zonas grises del Derecho del Trabajo en la jurisprudencia actual (1980-2001)”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 38, 2002.
- MERCADER UGUINA, J.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- MERCADER UGUINA, J.: “Algoritmos y Derecho de Trabajo”, en *Foro de actualidad*, 2019.
- MERCADER UGUINA, J.: “El Big Data laboral: nuevos retos para la protección de datos en la era del cambio digital y el coronavirus”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 88-89, 2020 (Ejemplar dedicado a: Protección de datos: antes, durante y después del coronavirus).
- MERCADER UGUINA, J.: “Nuevos escenarios para el Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI: digitalización y cambio tecnológico”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 63, 2020.
- MERCADER UGUINA, J.: “Discriminación algorítmica y derecho granular: nuevos retos para la igualdad en la era del big data”, en *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 2, 2021.
- MERCADER UGUINA, J.: “Datos biométricos en los centros de trabajo”, en BAZ RODRÍGUEZ, J. (Dir.) *et al: Los nuevos derechos digitales laborales de las personas trabajadoras en España: vigilancia tecnificada, teletrabajo, inteligencia artificial, Big Data*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021.
- MERCADER UGUINA, J.: “Riesgos, garantías y responsabilidad frente al uso de sistemas de inteligencia artificial.”, en AA. VV.: *Protección de los trabajadores e inteligencia artificial: la tutela de los derechos sociales en la cuarta revolución industrial*, Barcelona, Atelier, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M.: “Las difusas fronteras entre el trabajo asalariado y por cuenta propia. Riders y plataformas digitales de nuevo a examen en la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia: STSJ de Madrid-SOC núm. 40/2020, de 17 de enero”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral (RJL)*, núm. 4, 2020.
- ORTEGA LOZANO, P. G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en AA. VV.: *Las políticas de empleo en el ámbito local*, Málaga: Ameis, 2017.
- ORTEGA LOZANO, P. G.: “Personas trabajadoras en plataformas digitales”, en AA. VV.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, Granada, Comares, 2022.

- ORTEGA LOZANO, P. G.: “Economía colaborativa, condiciones laborales dignas y la lógica algorítmica: la propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 251, 2022.
- ORTEGA LOZANO, P. G. y GUINDO MORALES, S.: *Las relaciones sociolaborales en la era de la transición digital: inteligencia artificial (IA), algoritmos, robótica, automatización, Big Data, compliance y tecnologías avanzadas*, Granada, Comares, 2024.
- OTERO GURRUCHAGA, C.: “El complicado encaje de los trabajadores de la economía colaborativa en el Derecho Laboral. Nuevos retos para las fronteras de la laboralidad”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 1, 2018.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., “La noción de trabajador y el ámbito de la norma laboral”, en *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, núm. 53, 2019.
- PÁRAMO MONTERO, P., “Economía de plataformas y digitalización del trabajo: «uberlitigación» y tensiones en la relación laboral clásica”, en *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, núm. 57, 2019.
- PWC: “Periscopio Fiscal y Legal: Por fin, la Directiva de Trabajadores de Plataforma”.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La agenda reguladora de la economía colaborativa: aspectos laborales y de seguridad social”, en *Temas Laborales*, núm. 138, 2018.
- RUIZ SANTAMARÍA, J. L.: “Principales retos en materia de Seguridad y Salud ante la incidencia de las nuevas tecnologías y otros factores emergentes en la sociedad del trabajo”, en AA. VV.: *Nuevas tecnologías y mercado de trabajo: una aproximación multidisciplinar*, Murcia, Laborum, 2020.
- RUÍZ SANTAMARÍA, J. L.: *El sistema de pensiones español en una sociedad en constante transformación: un estudio desde una perspectiva holística y comparada*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023.
- SÁEZ LARA, C.: “Algoritmos y discriminación en el empleo: un reto para la normativa antidiscriminatoria”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 232, 2020.
- SÁEZ LARA, C.: “El algoritmo como protagonista de la relación laboral. Un análisis desde la perspectiva de la prohibición de discriminación”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 155, 2020.
- SÁEZ LARA, C.: “Acceso al empleo, inteligencia artificial y prohibición de discriminación”, en NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A. (Coords.) *et al: Presente y futuro de las políticas de empleo en España*, Albacete, Bomarzo, 2021.

- SANTORO-PASSARELLI, G.: “Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders”, en *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, núm. 1, 2021.
- SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020.
- SHAW, V.: “Gig Economy’s Expansion Could Mean Pensions Crisis for Millions of Workers, Report Warns”, *The Independent*.
- SPASOVA, S., BPUGET, D., GHAILANI, D. y VANHERCKE, B.: *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission, 2017.
- TASCÓN LÓPEZ, R.: “Sobre la laboralidad de las prestaciones de servicios desarrolladas por los “riders” de Deliveroo: comentario a la SJS núm. 5 Valencia de 10 de junio de 2019”, en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 225, 2019.
- TASCÓN LÓPEZ, R.: “El eterno retorno a los mitos de ajenidad y dependencia en la era hipertecnológica/postindustrial (revisión a la luz de los problemas surgidos en la economía de plataformas)”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 452, 2020.
- TODOLÍ SIGNES, A.: “Comentario a la sentencia que califica como trabajador a un rider de Deliveroo y sus efectos en la gig economy”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 51, 2018.
- TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla: CARL, 2014.
- UGT SERVICIOS DE ESTUDIOS: “Las Plataformas Digitales de Creación de Contenido y El Sector de Cuidados a través de las Plataformas Digitales en España y Europa”, septiembre de 2023.
- URZI BRANCATI, C., PESOLE, A. y FERNÁNDEZ-MACÍAS, E.: *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.
- VARVA, S. y LÓPEZ INSUA, B. M.: “Plataformas digitales: una perspectiva comparada en los ordenamientos italiano y español”, en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 10, 2019.

- VIZCAÍNO RAMOS, I.: “Sobre el evidente error dogmático cometido por la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, relativa a los «riders» de Glovo”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020.
- WOODCOCK, J. y GRAHAM, M.: *The Gig Economy: A Critical Introduction*, Cambridge, Polity, 2019.
- WOODCOCK, J.: “The Impact of the Gig Economy”, en AA. VV.: *Work in the age of data. Data, Ideas, and proporsals on digital economy and the world of work*, BBVA openmind, 2019.
- ZHAO, Y. y ZHU, Q.: “Evaluation on crowdsourcing research: Current status and future direction”, *Information systems frontiers*, núm. 16, 2014.

CAPÍTULO 22. LOS DESAFÍOS QUE SE PLANTEAN PARA LOS JÓVENES QUE TRABAJAN EN PLATAFORMAS DIGITALES EN ITALIA

MARIA GIOVANNA ELMO
Università Parthenope di Napoli

 <https://orcid.org/0000-0001-8158-8931>

Sumario: 1. Las características de los trabajadores en plataformas digitales en Italia; 2. Una mirada al marco normativo de referencia; 3. Los desafíos que el trabajo por plataforma plantea para las generaciones actuales y futuras; 4. Los riesgos de una “gestión algorítmica” del trabajo; 5. Intermediación del trabajo y “caporalato” digital: ¿las plataformas aumentan el riesgo de trabajo irregular entre los jóvenes?; 6. Escenarios para el próximo futuro; 7. Bibliografía.

1. Las características de los trabajadores en plataformas digitales en Italia

En los últimos años ha ido creciendo la atención hacia el tema del trabajo a través de las plataformas digital; un fenómeno que nació antes de la pandemia -aunque explotado de manera disruptiva en aquel momento- y sobre el cual el debate jurídico es particularmente vivo, sobre todo en cuanto a sus formas y a su disciplina.

Los informes dedicados a la temática del Trabajo por Plataforma Digital (TPD) han prestado atención a la situación laboral y a las características sociodemográficas de las personas que realizan este tipo de empleo “atípico”.

Los datos a nivel internacional muestran que el TPD suelen realizarlo en mayor medida: hombres, personas nacidas en el extranjero con un mayor nivel de educación y tienden a ser personas más jóvenes¹.

Más allá de los datos aportados por las fuentes internacionales, para este ensayo es importante conocer el perfil sociodemográfico de las personas que trabajan a través de plataformas en Italia.

¹ Se vea el informe OIT, *Prospettive occupazionali e sociali nel mondo. Il ruolo delle piattaforme di lavoro digitali nella trasformazione del mondo del lavoro*, 2021.

Según los estudios, en el año 2022 trabajaron mediante plataformas digitales 565 mil personas, el 1,5 % de población entre los 16 y los 64 años residente en Italia².

También a nivel nacional se verifica que existen diferencias por sexo estadísticamente significativas; de hecho, estamos hablando de un fenómeno mayormente difundido entre los hombres en comparación con las mujeres (en línea con la tendencia internacional).

Además, los datos corroboran que los trabajadores de plataformas en Italia se caracterizan por ser más jóvenes, en particular entre los 30 y los 54 años, y siete de cada diez trabajadores de las plataformas tienen entre 30 y 49 años.

Otra distinción útil para nuestro análisis es relativa a la situación laboral; en particular, al combinar la información sobre la relevancia de la actividad y la condición laboral declarada, los trabajadores de las plataformas pueden dividirse en varios grupos. Es decir, distinguimos: un primer grupo de empleados que consideran el trabajo realizado para la plataforma como su actividad “principal”, ósea realizan TPD al menos 20 o más horas a la semana, obteniendo del mismo el 50 % o más de los ingresos personales; los empleados que trabajan para la plataforma como actividad “secundaria” cuando se realiza TPD al menos una vez al mes, entre 10 y 19 horas semanales, aportando entre el 25 % y el 50 % de los ingresos o “marginal” ejecuta tareas de TPD al menos una vez al mes. Y, por último, los trabajadores definidos como “esporádico”, ya que realizan precisamente actividades laborales “de vez en cuando”, ganando algo a través de plataformas digitales y sin embargo a la pregunta sobre su situación laboral se clasifican como buscadores de empleo o inactivos.

Precisamente en esta última categoría se registra una mayor presencia de jóvenes; según los datos de que disponemos, los más jóvenes trabajadores mediante plataforma - entre 18 y 29 años - se concentran principalmente en la categoría de “esporádicos”.

Además, la diferente distribución por grupos de edad de los tres grupos determina diferencias también respecto al rol en familia. En general, el 45,1 % de los trabajadores de las plataformas pertenecen a la tipología “pareja con hijos” pero la cuota sube al 59,1 % en el caso de empleados que consideran la de las plataformas una

² Según lo informado por Istat, *Il lavoro tramite piattaforma digitale: differenze per età, genere e titolo di studio*, 21 febrero 2024. Los datos se recogieron a través del módulo experimental *ad hoc* dedicado al Empleo de la Plataforma Digital (DPE) incluido en la Encuesta de las Fuerzas de Trabajo realizada en 2022. Se trata de una encuesta continua y la muestra de familias se distribuye a lo largo de todas las semanas del año para garantizar la representatividad de la estacionalidad que caracteriza el mercado laboral. Por lo que se refiere al DPE, se pregunta a los encuestados si han trabajado al menos una hora en la plataforma digital durante los 12 meses anteriores a la entrevista, por lo que los datos recogidos se refieren a los años 2021 y 2022, pero por simplicidad de exposición se indica el 2022 con referencia al momento de la entrevista y a la anualidad de la RFL. El módulo también ha sido incluido por otros 16 países europeos que se han unido a la prueba https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics_-_digital_platform_workers

actividad secundaria. Por el contrario, las personas que ocasionalmente colaboran con una plataforma son más a menudo solteras (37,9 %)³.

2. Una mirada al marco normativo de referencia

En relación con las problemáticas que genera el TPD por sus características de intermediación laboral y fragmentación del trabajo, uno de los debates más presentes es el de la categorización de los trabajadores de plataformas como “autónomos”, ante las consecuencias que conlleva.

Queda claro que los cambios provocados por la digitalización en el mercado del trabajo podrían reducir significativamente el ámbito de aplicación de las normas laborales si se sigue refiriendo a la subordinación en el sentido tradicional⁴.

El debate en el derecho del trabajo se concentra mucho, también en Italia, sobre la cualificación del trabajo a través de la plataforma y sobre las normas aplicables a las nuevas figuras de trabajadores/colaboradores de la red; entre los cuales parece cada vez más difícil distinguir los trabajadores autónomos auténticos y los trabajadores subordinados.

Los trabajadores por plataforma por un lado están libres de decidir si e cuando trabajar, conectados o desconectados, por el otro lado, ellos aceptan condiciones contractuales impuestas unilateralmente por la plataforma. De hecho, las plataformas digitales gozan de una gran libertad en el establecer unilateralmente las condiciones de negociación.

A pesar de las precarias condiciones de trabajo de los trabajadores en plataformas, se les ha clasificado -durante mucho tiempo y en todo el mundo- como trabajadores autónomos, ya que las plataformas, al menos formalmente, sólo prestan un servicio de información, no resultando -al menos formalmente- ni comitentes ni empleadores.

En Italia, después un largo recorrido de luchas judiciales y reivindicaciones sindicales de los repartidores⁵, el legislador intervino en tema de colaboraciones,

³ También se registra una variación en las actividades: los trabajadores de plataformas digitales suelen ser más jóvenes, en particular en el TPD de servicios localizados, al compararse con otros empleos que realizan las mismas actividades de forma tradicional en los sectores del taxi y del reparto a domicilio, e igualmente en el TPD online a distancia en la denominada programación informática competitiva. Por otro lado, la escasa participación de las mujeres, aunque sería mayor la proporción en el TPD en relación con los sectores tradicionales, se observa tanto en los servicios localizados como en las tareas online a distancia, siendo particularmente baja en las plataformas de programación competitiva.

⁴ ALES, E.: *Oggetto, modalità di esecuzione e tutele del “nuovo” lavoro autonomo. Un primo commento*, en *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, núm. 4, 2019, pp. 717-726. Id.: *Subordination at Risk (of “Autonomisation”): Evidences and Solutions from Three European Countries*, en *Italian Labour Law e-Journal*, núm. 1, 2019, pp. 65-70. PERULLI, A.: *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Turín, Giappichelli, 2021. BINI, S.: *Parasubordinación y autonomía. El derecho del trabajo italiano en transformación*, en *Temas Laborales*, núm. 136, 2017, pp. 49-72.

⁵ Véase ALES, E., ESPOSITO, M. y ELMO, M. G.: “Implicación de los cambios tecnológicos en el ejercicio de los derechos laborales fundamentales en Italia”, *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de*

introduciendo importantes novedades en materia de trabajo por plataforma, con el decreto ley 101/2019 convertido por la ley 128/2019.

A pesar de haber madurado en el contexto de las reivindicaciones de los *riders*, la reforma tiene un ámbito de aplicación mucho más amplio, aplicándose a toda actividad de trabajo principalmente personal organizada por el comitente. Debido a la nueva ley, podría preverse una mayor aplicación de la normativa sobre el trabajo por cuenta ajena a sectores muy amplios de trabajo por cuenta propia; lo cuales, hasta la fecha, han sufrido una falta de protección, tanto por la desafortunada redacción del antiguo artículo 2, como por los evidentes límites de las protecciones destinadas al trabajo por cuenta propia en virtud de la ley 81/2017.

La nueva disciplina se propone, en primer lugar, destacar -en el marco de las llamadas colaboraciones coordinadas y continuativas (ósea, de la para subordinación)- un espacio más concreto que se incluye íntegramente en la disciplina del trabajo por cuenta ajena. Estamos hablando de las supuestas “colaboraciones hetero organizadas”, es decir organizadas por el cliente, reguladas por el art. 2 d. lgs. 81/2015⁶.

La ampliación del perímetro de la norma, pues, se realizó mediante la eliminación del requisito “espaciotemporal” como elemento connotante de la hetero organización, mediante la eliminación del requisito de la exclusividad de la prestación personal, y, por último, mediante la aclaración de que la organización por el comitente de las modalidades de la prestación puede ejercerse a través de plataformas “también” digitales.

Por el contrario, se mantiene el requisito de la continuidad del trabajo organizado por la entidad adjudicadora y se mantienen sin cambios los casos de exclusión contemplados en el segundo párrafo del art. 2 d. lgs. 81/2015, ósea: las colaboraciones para las que los convenios colectivos nacionales celebrados por asociaciones sindicales comparativamente más representativas a nivel nacional prevean disciplinas específicas relativas al tratamiento económico y normativo; las colaboraciones en el ejercicio de profesiones intelectuales que requieran la inscripción en colegios profesionales; las actividades realizadas en el ejercicio de sus funciones por los miembros de los órganos de administración y control de las sociedades y los miembros de colegios y comisiones; a las colaboraciones con fines institucionales en favor de las asociaciones y clubes deportivos de aficionados afiliados a las federaciones deportivas nacionales; las disciplinas deportivas.

relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el derecho del trabajo del siglo XXI, MONEREO PEREZ, J. L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M. y PERÁN QUESADA, S. (Dir.), Granada, Comares, 2021, pp. 959-987.

⁶ El texto del art. 2 d. lgs. 81/2015 ahora resulta ser el siguiente: “la disciplina de la relación laboral se aplica también a las relaciones de colaboración que se concretan en prestaciones de trabajo principalmente personales, continuadas y cuyas modalidades de ejecución son organizadas por el cliente. Las disposiciones del presente párrafo se aplicarán también cuando las modalidades de ejecución de la prestación se organicen a través de plataformas también digitales”.

Cabe subrayar, que la reforma del 2019 añade un nuevo capítulo (Capo V-bis), con el fin de garantizar niveles mínimos de protección para los trabajadores autónomos que realizan actividades de entrega de bienes por cuenta ajena, en el ámbito urbano y con ayuda de velocípedos, o motocicletas varias, a través de plataformas digitales⁷.

Come subraya la doctrina⁸, no siempre será fácil distinguir las colaboraciones hetero-organizadas a las que se aplica la disciplina del trabajo por cuenta ajena de colaboraciones realmente coordinadas y continuas, que siguen estando reguladas por la legislación del trabajo por cuenta propia.

Por otra parte, no se han adoptado medidas sobre otros temas fundamentales para la protección de los trabajadores a través de plataformas, como el derecho a la desconexión, la transparencia de las normas y de los mecanismos de evaluación, los derechos sindicales⁹.

El marco normativo está en proceso de sufrir profundos cambios, tras la adopción de la Directiva UE sobre el trabajo en plataformas digitales; la cual tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo y regular el uso de algoritmos por parte de las plataformas de trabajo digitales; persigue el objetivo de conseguir un más transparente uso de algoritmos en la gestión de los recursos humanos, garantizando que los sistemas automatizados sean supervisados por personal cualificado y que los trabajadores tengan derecho a impugnar las decisiones automatizadas.

Se asume que contribuirá a determinar correctamente la situación laboral de las personas que trabajan a través de plataformas digitales, permitiéndoles disfrutar de los derechos laborales a los que tienen derecho.

Entre los principales elementos de este acto se, encontramos un principio de “presunción legal” que contribuirá a determinar correctamente la situación laboral de las personas que trabajan a través de plataformas digitales.

Los Estados miembros establecerán una presunción legal de la relación laboral en sus ordenamientos jurídicos, que se activará cuando se descubran hechos que indiquen la facultad de control y dirección estos hechos se determinarán de conformidad con el Derecho nacional y los convenios colectivos, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la UE las personas que trabajan en plataformas digitales, sus representantes o las

⁷ De hecho, la nueva ley 128/2019 -resultado de un largo recorrido, también jurisprudencial, como veremos en los próximos apartados- dedica más atención al tema de las tutelas de los trabajadores y al capítulo V-bis, titulado “Protección del trabajo sobre plataforma”, establece niveles mínimos de protección para los trabajadores autónomos que ejerzan actividades de entrega de bienes por cuenta ajena en zonas urbanas y con ayuda de velocípedos o vehículos de motor a que se refiere el Código de la Circulación, a través de plataformas también digitales.

⁸ GAROFALO, D.: *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, en *Labor*, núm. 5, 2019, p. 481 ss.; PISANI, C.: *Le nuove collaborazioni etero-organizzate, il lavoro tramite piattaforme digitali e gli indici presuntivi della subordinazione*, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 6, 2019, p. 1191 ss.; CARUSO, B.: *I lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale europeo: tutele rimediali legali, giurisprudenziali e contrattuali*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, núm. 4, 2019, p. 1005 ss.

⁹ TULLINI, P.: *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Turín, Giappichelli, 2017.

autoridades nacionales podrán invocar esta presunción legal y alegar que dichas personas han sido clasificadas erróneamente. La presunción de trabajo por cuenta ajena deducida por la Directiva UE invierte la carga de la prueba (ya no por parte del trabajador sino por parte de la plataforma), al cumplimiento de algunos criterios específicos predefinidos, esencialmente en relación con la presencia de condiciones que demuestren el control del algoritmo sobre el rendimiento laboral (asignar el rendimiento, coordinarlo, supervisarlos, evaluarlos, sancionarlos y/o desconectar al trabajador, etc.).

Además, los Estados miembros proporcionarán orientaciones a las plataformas digitales y a las autoridades nacionales a la hora de aplicar las nuevas medidas.

Como ya se sabe, una vez que se hayan completado las fases formales de adopción, los Estados miembros dispondrán de dos años para incorporar las disposiciones de la Directiva a su legislación nacional.

3. Los desafíos que el trabajo por plataforma plantea para las generaciones actuales y futuras

Las actividades que se pueden realizar en la plataforma son bastante heterogéneas -desde la entrega de paquetes o comidas a domicilio hasta el desempeño de varias tareas- componiendo un cuadro del trabajo en plataforma variado que va más allá de la representación que ve a los trabajadores en plataforma coincidir con los *riders*.

Las principales características de las relaciones laborales a través de la plataforma digital pueden identificarse en determinadas particularidades; entre ellas, la extrema flexibilidad en la realización de las tareas que -por lo menos en teoría- se traduciría en la posibilidad para los repartidores de prestar su obra sin indicación fija sobre los días y las horas de trabajo, sin tener, de hecho, ninguna obligación de trabajar.

Además, en TPD asistimos a la desmaterialización del lugar de trabajo (que no es fijo sino variable), a la creación automatizada de turnos o, más en general, la organización del trabajo por algoritmos por el cual consigue el ejercicio del control según mecanismos imperceptibles y la imposición de sanciones disciplinarias aparentemente atípicas.

A todo esto, se añade la despersonalización del empresario -que adopta la forma de una plataforma digital- y la dificultad de distinguir claramente la persona que ejerce el poder de dirección y de organización.

Como se sabe, en la mayoría de los casos, este trabajo se realiza sin ningún contacto humano entre el cliente y el trabajador, lo que contribuye a crear una nueva categoría de trabajadores invisibles¹⁰.

¹⁰ DE STEFANO, V.: *Introduction: Crowdsourcing, the Gig-Economy and the Law*, en *CLLPJ*, 37, núm. 3, 2016, pp. 461-470.

De hecho, hay casos en los que la capacidad de autodeterminación del mercado *on-line* induce a las plataformas a sustraerse de algunas obligaciones; el trabajo por plataforma puede eludir los costes laborales y, por tanto, las cargas sociales y fiscales.

En este sentido, el trabajo digital a menudo escapa a una clasificación, teniendo características que parecen encajar tanto con el trabajo por cuenta propia y con el empleo subordinado¹¹.

Como se ha mencionado previamente, uno de los temas más debatidos respecto al TPD se vincula con la inseguridad laboral que generaría y las precarias condiciones laborales inherentes al mismo.

De hecho, en relación con el TPD, a los factores de riesgo comunes a muchos trabajadores hay que sumar otros (nuevos) riesgos laborales resultantes por las particularidades que hemos subrayado en el apartado anterior.

En primer lugar, hay que mencionarse los riesgos específicos de naturaleza psicosocial derivados por factores como: la precariedad de una renta baja, fragmentada e inestable; los bajos niveles de protección de las condiciones de trabajo y/o bajos niveles de protección social (por ejemplo, seguro de accidentes de trabajo, subsidio de desempleo o enfermedad); la escasa participación sindical y/o ausencia de negociación colectiva¹².

Además, a la variedad del universo de los trabajadores de plataforma corresponde una articulada heterogeneidad de los riesgos y de sus fuentes¹³.

A esto se añade la presión de un alto ritmo de trabajo, supervisado por la plataforma y evaluado por los usuarios, así como el riesgo de ser víctimas de violencia y acoso en el trabajo.

De alguna manera se puede sostener que las innovaciones relacionadas con la distancia y la digitalización están redefiniendo el concepto mismo de “riesgo”; con una caracterización decidida del perfil psicosocial del mismo¹⁴: a partir de los

¹¹ DONINI, A.: *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bologna, BUP, 2019.

¹² ESPOSITO, M.: *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, Atti giornate Aidlass, 2023, p. 151 ss.

¹³ Aspecto puntualmente investigado en el fundamental estudio Eu-Osha, *Digital platform work and occupational safety and health: a review*, 2021. En tema de riesgos laborales de los trabajadores en plataforma, entre muchos, se vea LAZZARI, C.: *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal caso Foodora*, en *Rivista Diritto della Sicurezza Sociale*, núm. 3, 2018, p. 455 ss.; DELOGU, A.: *Salute e sicurezza nei nuovi lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, en *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, núm. 2, 2018, p. 1 ss.; DONINI, A.: *Una prima applicazione del capo V-bis, d. lgs. n. 81/2015 per la tutela della salute dei cicofattorini di fronte all'epidemia di Covid-19*, en *Labor*, núm. 6, 2020, p. 1 ss.; ZAPPALÀ, L.: *Vulnerabili digitali, poveri della rete e padroni del tempo: l'approccio rimediale case-by-case nel lavoro delle piattaforme*, en WP CSDLE “Massimo D'Antona”, núm. 473, 2023, p. 1 ss.

¹⁴ LOI, P.: *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, en *Rivista Giuridica del Lavoro*, núm. 2, 2017, p. 259 ss. Se vea también CALAFÀ, L.: *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, en *Lavoro e Diritto*, núm. 2, 2012, 257 ss., donde se precisa que, por lo que se refiere a los riesgos psicosociales, el derecho laboral se enfrenta a diversos fenómenos no todos

fenómenos de “ciberacoso”¹⁵. Una problemática que parece expresamente reconocida por el art. 3 del Convenio no 190 de la OIT sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el trabajo, según el cual las normas que contiene se aplican en caso de violencia y/o acoso que se produce en el trabajo, incluso cuando se produce como resultado de comunicaciones de trabajo, incluidas las posibilidades por las tecnologías de la información y la comunicación.

4. Los riesgos de una “gestión algorítmica” del trabajo

Además de lo dicho anteriormente, cabe subrayar que los sistemas basados en inteligencia artificial (IA) desempeñan un papel importante, no sólo en la identificación de modelos útiles para la organización del trabajo, sino también en la toma de decisiones que dependen de estos modelos, a veces sin límites de acción definidos¹⁶.

La gran cantidad de datos disponibles permite extraer informaciones significativas sobre el comportamiento de los trabajadores. Un ejemplo de esta tendencia son los procesos de selección de trabajadores que se realizan mediante sistemas automatizados sin intervención humana (o con una intervención mínima); ahora, cada vez con más frecuencia, se encomienda a *software* especializado la tarea de operar un primer filtro de candidatos, parametrizando una serie de palabras clave relacionadas con la empresa y el puesto vacante.

dotados de definiciones jurídicas. La lista es amplia y difiere de un país a otro; en otros sistemas, estos riesgos incluyen el acoso moral, la violencia moral, la discriminación, el agotamiento y el acoso. Sobre los riesgos laborales de los trabajos a distancia véase ELMO, M. G.: *Salute sicurezza e prevenzione nei lavori a distanza digitalizzati*, Bari, Cacucci, 2024.

¹⁵ Sobre la especificidad del vínculo “contexto/riesgo”, en particular en materia de acoso sexual contra los trabajadores en plataformas se remite a los estudios: OIT, *The Threat of Physical and Psychosocial Violence and Harassment in Digitalized Work*, 2018; OIT, *Luoghi di lavoro più sicuri e liberi da violenza e molestie*, 2020; Eurofound, *Physical and psychological violence at the workplace*, 2015. Cfr. OMS, *World mental health report: Transforming mental health for all*, 2022, según el cual la intimidación y la violencia psicológica son las principales causas de acoso en el lugar de trabajo. Además, según el estudio OIT, *Experiences of violence and harassment at work: A global first survey*, 2022, más de una de cada cinco personas ha sufrido al menos una forma de violencia y/o acoso en el trabajo; las más comunes son las violencias y el acoso psicológico.

¹⁶ Entre muchos, se vean por lo menos FAIOLI, M.: “Artificial Intelligence: The third element of the labour relations” en *The future of work. Labour law and labour market regulation in the digital era*, PERULLI, A. y TREU, T. (Dir.), Milán, 2021, p. 177 ss.; Id., *Mansioni e macchine intelligenti*, Turín, Giappichelli, 2018; ZAMPINI, G.: “Intelligenza artificiale e decisione datoriale algoritmica. Alcune riflessioni”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 2022, p. 467 ss.; BOLEGO, G.: “Intelligenza artificiale e regolazione delle relazioni di lavoro: prime riflessioni”, en *Labor*, núm. 1, 2019, p. 51 ss.; ZAPPALÀ, L.: “Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell’era dell’intelligenza artificiale”, en *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, núm. 446, 2021, p. 1 ss.; Ead., *Appunti su linguaggio, complessità e comprensibilità del lavoro 4.0: verso una nuova procedimentalizzazione dei poteri datoriali*, en *IANUS*, n. 24, 2021, p. 9 ss.; MAINARDI, S.: “Intelligenza artificiale e diritto del lavoro”, en *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l’etica*, Ruffolo, U. (Dir.), Milán, 2020, p. 363 ss.; LAMBERTUCCI, P.: “Intelligenza artificiale e tutela del lavoratore: prime riflessioni”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 5, 2022, p. 898 ss.; TEBANO, L.: “La digitalizzazione del lavoro tra intelligenza artificiale e gestione algoritmica”, en *IANUS*, núm. 24, 2021, p. 43 ss.; BORZAGA, M.: “Le ripercussioni del progresso tecnologico e dell’Intelligenza Artificiale sui rapporti dilavoro in Italia”, en *DPCE*, núm. 1, 2022, p. 393 ss.

El uso de IA y de datos individualizados sobre las personas condiciona fuertemente el proceso decisional empresarial, afectando en diferentes momentos y en numerosos aspectos la relación laboral; entre ellos, la contratación de personal, la evaluación y el control de los trabajadores, la organización de los turnos y de los horarios de trabajo, la vigilancia, la medición del rendimiento, etc.¹⁷.

Sin duda, un aspecto crítico de esta dinámica es la falta de conocimiento de los sistemas de IA y la opacidad de su funcionamiento. De hecho, no siempre está claro si el proceso que se les encomienda se realiza según criterios de equidad; se advierte, en efecto, un fuerte riesgo de discriminación y de menoscabo de la dignidad y de la autodeterminación humana¹⁸.

Este es el caso ocurrido en Italia que vio protagonistas los trabajadores mediante plataforma, en particular los repartidores. Precisamente en tema de discrecionalidad algorítmica se pronunció el Tribunal Ordinario de Bolonia, en el 2020, con relación al recurso promovido por tres organizaciones sindicales que habían impugnado el carácter discriminatorio de las condiciones de acceso a los turnos de trabajo para los repartidores que trabajaban para Deliveroo (una conocida empresa de distribución de alimentos) y habían pedido que se declarara el carácter discriminatorio de la conducta de la sociedad¹⁹.

¹⁷ No es posible profundizar en los aspectos relativos a la protección de la confidencialidad del trabajador, por lo que se remite al menos a: FALERI, A.: *Asimmetrie informative e tutela del prestatore di lavoro*, Milán, Giuffrè, 2007; TOPO, A.: “Automatic management, reputazione del lavoratore e tutela della riservatezza”, en *Lavoro e Diritto*, núm. 3, 2018, p. 453 ss.; DONINI, A.: “Profilazione reputazionale e tutela del lavoratore: la parola al Garante della Privacy”, en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2017, p. 37 ss.; Ead., “Tecniche avanzate di analisi dei dati e protezione dei lavoratori”, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, núm. 1, 2018, p. 222 ss.; INGRAO, A.: “Data-Driven management e strategie collettive di coinvolgimento dei lavoratori per la tutela della privacy”, *Labour Law Issues*, núm. 2, 2019, p. 127 ss.; NUZZO, V.: *La protezione del lavoratore dai controlli impersonali*, Nápoles, 2018. En perspectiva comparada véase ALOISI, A. y GRAMANO, E.: “Artificial intelligence is watching you at work: digital surveillance, employee monitoring, and regulatory issues in the EU context”, *CLLPJ*, núm. 1, 2019, p. 95 ss.

¹⁸ D’AVINO, E.: “Digitalizzazione etica, democrazia economica e partecipazione sindacale nell’algoritmico management”, en *Quad. Diritti Lavori Mercati*, núm. 15, 2023, pp. 39-60; BARBERA, M.: “Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione”, *Labour Law Issues*, núm. 1, 2021, 1 ss.; GAUDIO, G.: “Algorithmic management, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l’algoritmo”, *Labour Law Issues*, núm. 2, 2020, p. 19 ss.; BORELLI, S. y RANIERI, M.: “La discriminazione nel lavoro autonomo. Riflessioni a partire dall’algoritmo Frank”, *Labour Law Issues*, núm. 1, 2021, p. 18 ss.; BALLESTRERO, M. V.: “Ancora sui rider. La cecità discriminatoria della piattaforma”, *Labor*, núm. 1, 2021, pp. 1 y ss.

¹⁹ El hecho impugnado es la organización del trabajo en la plataforma de entrega de alimentos a través de los llamados *slots* (ósea, franjas horarias), donde el algoritmo, en relación con el número medio de pedidos, individualiza el número necesario de repartidores para cubrir con eficacia y rapidez todas las dichas entregas. Hay, en este caso, dos tipos de *slots*. Un *slot* libre, por lo cual cada uno de los *rider*s puede hacer su reserva, en orden cronológico, hasta agotar los asientos para esa determinada franja horaria. En lugar de eso, hay un segundo tipo de slot “vinculado”, por el cual se dé prioridad a los repartidores que hayan demostrado su valía en relación con la calificación del usuario (el supuesto *rating*) y/o en relación con las estadísticas recopiladas por el algoritmo. Además, a los trabajadores más meritorios, ósea los más “fiables” según el algoritmo, se reconoce la posibilidad de acceder de antemano a la

La discriminación por parte de los algoritmos de soluciones y aplicaciones basadas en técnicas de inteligencia artificial es real y representa un peligro.

Adquiere importancia a este respecto la recién adopción del Reglamento europeo sobre la inteligencia artificial²⁰. La prioridad de este acto es garantizar que los sistemas de IA utilizados en el territorio europeo sean seguros, transparentes, trazables, no discriminatorios y respetuosos con el medio ambiente.

Como veremos más adelante, las nuevas normas establecen obligaciones diferenciadas según el nivel de riesgo derivado de la inteligencia artificial utilizada y prevén la subordinación a una evaluación de riesgos incluso en el caso de sistemas de IA con un riesgo “mínimo”²¹.

Las protecciones establecidas por la intervención legislativa se basan en un concepto de riesgo variable en función de las repercusiones que el sistema IA podría tener sobre las personas, también en términos de salud y seguridad (*risk-based*). Esto implica la obligación, tanto para los proveedores como para los usuarios, de evaluar cuidadosamente los impactos y las implicaciones del uso de estas herramientas.

Después de un análisis de riesgo, el sistema de IA se asignará a un nivel determinado entre: inaceptable, alto, limitado, mínimo o nulo²². Esta medida identifica dos categorías principales de sistemas de IA de alto riesgo: los destinados a ser utilizados como componentes de seguridad de productos sujetos a evaluación de la conformidad *ex ante* por terceros; y los “independientes” que tengan repercusiones principalmente en los derechos fundamentales (enumerados explícitamente en el anexo III). Esta segunda categoría incluye también los sistemas de IA relacionados con la contratación y selección de personas, la toma de decisiones en materia de promoción y cese de la relación laboral, la asignación de tareas, el seguimiento o la evaluación de las personas en las relaciones laborales²³.

reserva de los *slots*. En efecto, el sistema de reserva de trabajo se basa en una puntuación, atribuida por el algoritmo a cada repartidor y elaborada sobre dos parámetros: fiabilidad y participación. Entonces, cada *rider* se evalúa periódicamente mediante “estadísticas” elaboradas por la empresa que evalúan el porcentaje de cumplimiento de las últimas 14 jornadas de trabajo que se han reservado y que no se han cancelado en el plazo de 24 horas previsto en el reglamento de la plataforma. Esta última modalidad será considerada discriminatoria por la jueza mediante una ordenanza que determinará, por primera vez en Europa, el carácter discriminatorio del algoritmo utilizado por una plataforma de *food delivery*.

²⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas sobre la inteligencia artificial y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, del 21 abril 2021, COM (2021) 206 final.

²¹ Se vea ALAIMO, A.: “Il Regolamento sull’Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?”, en federalismi.it, núm. 25, 2023, p. 133 ss.

²² PERUZZI, M.: *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Turín, Giappichelli, 2023.

²³ Anexo III, n. 4, let. a, que indica entre los sistemas de IA de alto riesgo los «destinados a ser utilizados para la contratación o selección de personas físicas, en particular para anunciar las vacantes, seleccionar o filtrar las candidaturas, debe seleccionar a los candidatos en entrevistas o pruebas». Y posteriormente (let. b) clasifica la inteligencia artificial de alto riesgo «Para su utilización en la adopción de decisiones relativas a la promoción y la terminación de las relaciones laborales contractuales, la asignación de

Parece que las técnicas de protección establecidas para hacer frente a los sistemas de alto riesgo se basan, entre otras cosas, en una gestión/evaluación de los riesgos presentes o emergentes, así como en la vigilancia humana. El control previsto por las personas físicas tiene por objeto prevenir o reducir al mínimo los riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales en general²⁴.

Además, se aplicarán estrictas obligaciones de transparencia a todos los sistemas que interactúen con seres humanos capaces de detectar emociones, establecer una asociación entre categorías sociales sobre la base de datos biométricos, o para generar/manipular contenidos (*deep fake*).

Con arreglo a las nuevas normas, las personas deberán ser informadas cada vez que interactúen con un sistema de IA o estén sujetas a un reconocimiento de sus características por medios automatizados.

La misma transparencia es necesaria también en los casos en que la inteligencia artificial se utilice para generar/manipular imágenes o contenidos de audio/vídeo que se asemejan notablemente a los auténticos.

Por lo tanto, las nuevas medidas parecen basarse en una cuidadosa evaluación de los riesgos y en un responsable deber de información; mediante el cual se permitirá a las personas - y a los trabajadores - tomar decisiones conscientes.

Esto representa un paso histórico, ya que la UE se acaba de convertir en el primer espacio jurídico que ha regulado la IA.

El Reglamento IA se inscribe en el marco de una amplia reforma en curso a nivel europeo, destinada a adaptar un marco normativo que, en su configuración actual, no ofrece respuestas exhaustivas a la evolución tecnológica, rápida y compleja.

Cabe subrayar, finalmente, que los cambios en curso se entrelazan con múltiples aspectos relacionados con la protección de la salud, la protección de datos, la información y la consulta de los trabajadores; por lo tanto, se espera que el ordenamiento italiano adopte en un futuro próximo soluciones regulatorias para complementar la implementación de la IA con otras fuentes.

5. Intermediación del trabajo y “caporalato” digital: ¿las plataformas aumentan el riesgo de trabajo irregular entre los jóvenes?

La gestión algorítmica del trabajo se ha revelado como una herramienta útil para la perpetración de conductas de explotación que hunden sus raíces en el pasado. De hecho, la plataforma digital ha demostrado ser una pantalla para el empleador

tareas y la supervisión y evaluación de los resultados y el comportamiento de las personas en el marco de dichas relaciones». Se vea GARGIULO, U.: “Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva”, en federalismi.it, núm. 29, 2023, p. 171 ss.

²⁴ DELFINO, M.: “Artificial intelligence, robotics and fundamental rights”, en *Italian Labour Law e-Journal*, núm. 2, 2023, p. 35 ss.

capaz de despersonalizar el ejercicio de sus prerrogativas tradicionales: la selección, la organización, el control y la imposición de sanciones.

La ocultación de las estrategias de la dirección detrás de una evaluación automatizada del rendimiento laboral permite crear excelentes oportunidades para la explotación de personas que ya se encuentran en una situación de debilidad (como por ejemplo los jóvenes, las personas inmigrantes, etc.).

Se trata, pues, de mecanismos estructurales inéditos que, sin embargo, en el plano de los efectos, terminan por alimentar los conocidos fenómenos de trabajo irregular, también llamado “negro”²⁵.

Este es un riesgo más resultante por el “capitalismo de las plataformas”; un sistema en el que la única manera de sobrevivir en un contexto dominado por salarios cada vez más bajos es estar dispuesto a trabajar cada vez más y en cualquiera condición²⁶.

Esta dinámica puede llevar a trabajar en violación de la legislación laboral - sobre todo en relación a los perfiles de tiempo de trabajo y descanso, y seguridad - en condiciones humillantes y degradantes; condiciones que aceptadas debido al estado de especial vulnerabilidad y necesidad de determinados trabajadores.

Estos ultimo representan propiamente los elementos estructurales del delito denominado “intermediación ilícita y explotación del trabajo”, contemplados en el art. 603-*bis* del Código penal italiano (más adelante, solo “c. p.”)²⁷.

Lo dicho hasta ahora, sin embargo, ya es de por sí significativo para comprender cómo algunas plataformas digitales corren el riesgo de integrar conductas de explotación que pueden convergen en el fenómeno del “*caporalato*”.

En otras palabras, la intercambiabilidad de los trabajadores favorece la contratación masiva por parte de los intermediarios en situaciones de exclusión social, como la de los migrantes solicitantes de asilo; estas personas, en la mayoría de los casos, se encuentran en un estado de vulnerabilidad social, que les empuja a aceptar condiciones de trabajo degradantes y humillantes. Los trabajadores para superar este estado de necesidad terminan aceptando turnos de trabajo agotadores que no tienen en cuenta los tiempos de recuperación de las energías psicofísicas, los descansos mínimos y el derecho a la desconexión, como expresión del concepto más general del trabajo digno.

²⁵ Sobre este tema se vea el capítulo de D’AVINO, E. en este libro y bibliografía citada.

²⁶ BARBERIO, M. y CAMURRI, V.: “L’amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione”, en *Giurisprudenza penale web*, núm. 7-8, 2020, pp. 1-20.

²⁷ Este delito fue introducido en el ordenamiento italiano por el decreto ley 138/2011, convertido por la ley 148/2011, para responder a la necesidad específica de reprimir el fenómeno del llamado *caporalato*, como manifestación criminal, a menudo vinculada a organizaciones mafiosas, de explotación de la mano de obra con métodos ilegales.

Además, la despersonalización del empresario y la dificultad de cualificación de este dificultan la identificación de la titularidad y el alcance de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

De ello se deduce que la violación sistemática de estas disposiciones podría integrar, al igual que la violación de las normas sobre el horario, un índice de explotación exigido para la configuración del caso a que se refiere el 603 *bis* c. p.

Se trata exactamente de lo que se acertó mediante decreto por el Tribunal de Milán (27 de mayo 2020) que sometió a la sociedad Uber Italy a la medida ablativa de la administración judicial²⁸.

La condición previa de la administración judicial es el riesgo de que se cometa el delito de “*caporalato*”, como que se cumplían indicios de explotación e intermediación ilícita en detrimento de trabajadores reclutados en una situación de marginación social y, por tanto, de fragilidad.

Dicha medida se adoptó como consecuencia de la apreciación de la existencia de una actividad facilitadora aplicada por Uber respecto al delito ex art. 603 *bis* c. p., impugnado a cinco gerentes de esta, así como a las sociedades intermediarias, Flash Road City e FRC Srl. Estas sociedades se ocupaban de la selección, contratación y gestión de flotas de *riders* y estaban vinculadas a Uber por un contrato denominado de prestación tecnológica. Específicamente, las actividades de los repartidores dentro de la “galaxia Uber” se realizaban de dos maneras distintas: una primera, más recurrente, veía Uber gestionar directamente a sus repartidores, y en este caso, la relación de trabajo solo existía entre ellos; una segunda modalidad ve Uber recurrir a las empresas Flash Road City y FRC Srl para que se ocuparan del reclutamiento y la organización de los grupos de repartidores. En esta hipótesis, por lo tanto, los repartidores tenían una relación contractual - en su mayoría encuadrada en los términos de la colaboración ocasional - solo con dichas empresas y no con Uber. Sin embargo, en la visión del Tribunal, el reclutamiento, así como la organización del trabajo, se realizaba de manera ilícita, integrando conductas de plena explotación de los repartidores. De consecuencia, el Tribunal de Milán considera que existe una conducta facilitadora de Uber con respecto al delito de “*caporalato*” y condena la sociedad²⁹.

²⁸ La finalidad de la medida adoptada por el Tribunal, por lo tanto, es promover modelos virtuosos y eficaces que impidan nuevas infiltraciones ilegales mediante la creación de relaciones de trabajo con sujetos que operen en el mundo articulado del delito estructurado criminal y que construyan provisiones destinadas, incluso en parte, a asociaciones mafiosas. Para un comentario sobre este decreto véase D'AVINO, E.: “La tutela dei lavoratori irregolari nelle aziende sottoposte ad amministrazione giudiziaria a partire dal «decreto Uber»”, en *Diritti Lavori Mercati*, núm. 3, 2020, p. 493 ss.

²⁹ Disponía la medida prevista en el art. 34 d. lgs n. 159/2011, con el fin de permitir la recuperación de la estructura de la empresa y el restablecimiento de la legalidad.

6. Escenarios para el próximo futuro

El análisis llevado a cabo en este ensayo tuvo como objetivo una revisión de los desafíos que deberán afrontarse en Italia relativamente a los jóvenes que trabajan en plataformas digitales.

Como vimos, el tema en cuestión es amplio y variado que abarcan desde el área de la calificación jurídica, a los riesgos laborales o al trabajo irregular.

A la luz de lo anterior, podemos afirmar que estamos hablando de un marco normativo en curso de definición; sobre todo si se considera adopción de la Directiva sobre las condiciones de trabajo en las plataformas digitales, la cual podría constituir un importante punto de referencia supranacional sobre los escenarios futuros del trabajo en una economía cada vez más digitalizada y globalizada.

Después de la intervención de la UE, los gobiernos y los parlamentos nacionales tendrán que redefinir sus clasificaciones y normativas nacionales de regulación del trabajo a través de plataformas con la única posibilidad de aumentar los estándares previstos.

En este nuevo contexto, muchos trabajadores digitales en Italia podrían ser reclasificados como trabajadores por cuenta ajena, beneficiándose de algunos derechos fundamentales a la que antes no tenían acceso.

Además, la Directiva establece la necesidad de garantizar la transparencia del algoritmo regulador del ciclo productivo cuando afecte a los derechos de los trabajadores; retomando contenidos y principio del Reglamento sobre la inteligencia artificial.

En este sentido, la aprobación de la Directiva podría dar lugar a la necesaria clarificación del fenómeno que se requiere desde hace tiempo también en el contexto italiano, en el que, a pesar de una regulación normativa y sucesivos convenios colectivos, se han establecido condiciones de clasificación diversificadas.

7. Bibliografía

ALAIMO, A.: “Il pacchetto di misure sul lavoro nelle piattaforme: dalla proposta di Direttiva al progetto di Risoluzione del Parlamento europeo. Verso un incremento delle tutele?”, en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2022.

ALAIMO, A.: “Il Regolamento sull’Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?”, en federalismi.it, núm. 25, 2023.

- ALES, E., ESPOSITO, M. y ELMO M. G.: “Implicación de los cambios tecnológicos en el ejercicio de los derechos laborales fundamentales en Italia”, en *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el derecho del trabajo del siglo XXI*, MONEREO PÉREZ, J. L., VILA TIERNO, F., ESPOSITO, M. y PERÁN QUESADA, S. (Dir.), Granada, Comares, 2021.
- ALES, E.: “La dimensione «doverosa» del potere di organizzazione”, en *Quad. Diritti Lavori Mercati*, núm. 8, 2020.
- ALES, E.: “Oggetto, modalità di esecuzione e tutele del «nuovo» lavoro autonomo. Un primo commento”, en *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, núm. 4, 2019.
- ALES, E.: “Subordination at Risk (of «Autonomisation»): Evidences and Solutions from Three European Countries”, en *Italian Labour Law e-Journal*, núm. 1, 2019.
- ALESSI, C.: “Lavoro tramite piattaforme e divieti di discriminazione nell’UE”, en *Impresa lavoro e non lavoro nell’economia digitale*, ALESSI, C., BARBERA, M., GUAGLIANONE, L. (Dir.), Bari, Cacucci, 2019.
- ALOISI, A. y DE STEFANO, V.: *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Bari, Laterza, 2020.
- ALOISI, A. y GRAMANO, E.: “Artificial intelligence is watching you at work: digital surveillance, employee monitoring, and regulatory issues in the EU context”, en *CLLPJ*, núm. 1, 2019.
- BALLESTRERO, M. V.: “Ancora sui rider. La cecità discriminatoria della piattaforma”, en *Labor*, núm. 1, 2021.
- BARBERA, M.: “Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione”, en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2021.
- BARBERIO M. y CAMURRI, V.: “L’amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione”, en *Giurisprudenza penale web*, núm. 7-8, 2020.
- BARBIERI, M.: “Il luminoso futuro di un concetto antico: la subordinazione nell’esemplare sentenza di Palermo sui riders”, en *Labour Law Issues*, núm. 2, 2020.
- BELLAVISTA, A.: “Sorveglianza sui lavoratori, protezione dei dati personali e azione collettiva nell’economia digitale”, en *Impresa lavoro e non lavoro nell’economia digitale*, ALESSI, C., BARBERA, M. y GUAGLIANONE, L. (Dir.), Bari, Cacucci, 2019.
- BELLOMO, S.: “Forme di occupazione «digitale» e disciplina dell’orario di lavoro”, en federalimi.it, núm. 19, 2022.

- BINI, S.: "Parasubordinación y autonomía. El derecho del trabajo italiano en transformación", en *Temas Laborales*, núm. 136, 2017.
- BOLEGO, G.: "Intelligenza artificiale e regolazione delle relazioni di lavoro: prime riflessioni", en *Labor*, núm. 1, 2019.
- BORELLI, S. y RANIERI, M.: "La discriminazione nel lavoro autonomo. Riflessioni a partire dall'algoritmo Frank", en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2021.
- BORZAGA, M.: "Le ripercussioni del progresso tecnologico e dell'Intelligenza Artificiale sui rapporti di lavoro in Italia", *DPCE*, núm. 1, 2022.
- BOZZAO, P.: "Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali", en federalismi.it, núm. 9, 2022.
- BROLLO, M.: "Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro", *Atti giornate di studio Aidlass*, 2023.
- CAIROLI, S.: *Tempi e luoghi di lavoro nell'era del capitalismo cognitivo e dell'impresa digitale*, Nápoles, Jovene, 2020.
- CALAFÀ, L.: "Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia", en *Lavoro e Diritto*, núm. 2, 2012.
- CARUSO, B.: "I lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale europeo: tutele rimediali legali, giurisprudenziali e contrattuali", en *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4, 2019.
- D'AVINO, E.: *Emersione e tutele del lavoro irregolare*, Nápoles, Satura Editrice, 2018.
- D'AVINO, E.: "La tutela dei lavoratori irregolari nelle aziende sottoposte ad amministrazione giudiziaria a partire dal «decreto Uber»", en *Diritto Lavori Mercati*, núm. 3, 2020.
- D'AVINO, E.: "Digitalizzazione etica, democrazia economica e partecipazione sindacale nell'algoritmico management", en *Quad. Diritti Lavori Mercati*, núm. 15, 2023.
- DE STEFANO, V.: "Introduction: Crowdsourcing, the Gig-Economy and the Law", en *CLLPJ*, núm. 3, 2016.
- DE STEFANO, V.: "Lavoro «su piattaforma» e lavoro non standard in prospettiva internazionale e comparata", en *Rivista Giuridica del Lavoro*, núm. 2, 2017.
- DELFINO, M.: "Artificial intelligence, robotics and fundamental rights, en Italian Labour", *Law e-Journal*, núm. 2, 2023.
- DELOGU, A.: "Salute e sicurezza nei nuovi lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0", en *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, núm. 2, 2018.
- DONINI, A.: *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bologna, BUP, 2019.

- DONINI, A.: “Profilazione reputazionale e tutela del lavoratore: la parola al Garante della Privacy”, en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2017.
- DONINI, A.: “Una prima applicazione del capo V-bis, d. lgs. n. 81/2015 per la tutela della salute dei ciclofattorini di fronte all’epidemia di Covid-19”, en *Labor*, núm. 6, 2020.
- ELMO, M. G.: “Lavoro da remoto e diritto alla disconnessione nella contrattazione collettiva”, en *Quad. Diritti Lavori Mercati*, núm. 15, 2023.
- ELMO, M. G.: *Salute sicurezza e prevenzione nei lavori a distanza digitalizzati*, Bari, Cacucci, 2024.
- ESPOSITO, M.: “Ciclo produttivo digitalmente integrato e responsabilità datoriali: appunti sull’effettività delle tutele”, en federalismi.it, n. 25, 2022.
- ESPOSITO, M.: “La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell’autonomia collettiva”, *Atti giornate Aidlass*, 2023.
- ESPOSITO, M.: “La tecnologia oltre la persona? Paradigmi contrattuali e dominio organizzativo immateriale”, en *The Lab’s Quarterly*, núm. 2, 2020.
- FAIOLI, M.: “Artificial Intelligence: The third element of the labour relations”, in *The future of work. Labour law and labour market regulation in the digital era*, PERULLI, A. y TREU, T., Milán, Cedam, 2021.
- FAIOLI, M.: *Mansioni e macchine intelligenti*, Turin, Giappichelli, 2018.
- FALERI, A.: *Asimmetrie informative e tutela del prestatore di lavoro*, Milán, Giuffrè, 2007.
- GARGIULO, U.: “Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell’autonomia collettiva”, en federalismi.it, n. 29, 2023.
- GAROFALO, D.: “La ritrovata dignità del lavoro autonomo”, en *Labor*, núm. 5, 2019.
- GAUDIO, G.: “Algorithmic management, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l’algoritmo”, en *Labour Law Issues*, núm. 2, 2020.
- INGRAO, A.: “Data-Driven management e strategie collettive di coinvolgimento dei lavoratori per la tutela della privacy”, en *Labour Law Issues*, núm. 2, 2019.
- LAMBERTUCCI, P.: “Intelligenza artificiale e tutela del lavoratore: prime riflessioni”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 5, 2022.
- LAZZARI C. y PASCUCCHI, P.: “La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all’azienda. Profili giuridici”, en *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, núm. 1, 2023.

- LAZZARI C.: “Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal caso Foodora”, en *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, núm. 3, 2018.
- LAZZARI, C.: “Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza”, en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2023.
- LECCESE, V.: “Il part-time e il lavoro intermittente nell’accordo integrativo aziendale per i ciclo-fattorini di Takeaway.com Express Italy (gruppo Just Eat)”, en *Labour Law Issues*, núm. 1, 2021.
- LOI, P.: “Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio”, en *Rivista Giuridica del Lavoro*, núm. 2, 2017.
- LUDOVICO, G.: “Nuove tecnologie e tutela della salute del lavoratore”, en *Nuove tecnologie e diritto del lavoro*, LUDOVICO, G. ORTEGA, F., NAHAS, T. (Dir.), Milan, 2021.
- MAINARDI, S.: “Intelligenza artificiale e diritto del lavoro”, en *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l’etica*, RUFFOLO, U. (Dir.), Milán, 2020.
- NUZZO, V.: *La protezione del lavoratore dai controlli impersonali*, Nápoles, 2018.
- PASCUCCI, P.: “Modelli organizzativi e tutela dell’ambiente interno ed esterno all’impresa”, en *Lavoro e Diritto*, núm. 2, 2022.
- PERULLI, A.: *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Turin, 2021.
- PERUZZI, M.: *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Turin, Giappichelli, 2023.
- PISANI, C.: “Le nuove collaborazioni etero-organizzate, il lavoro tramite piattaforme digitali e gli indici presuntivi della subordinazione”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 6, 2019.
- TEBANO, L.: “Fabbrica 4.0 e potere di «controllo direttivo»”, en *Quad. Diritti Lavori Mercati*, núm. 8, 2020.
- TEBANO, L.: *La digitalizzazione del lavoro tra intelligenza artificiale e gestione algoritmica*, en *IANUS*, núm. 24, 2021.
- TOPO, A.: “Automatic management, reputazione del lavoratore e tutela della riservatezza”, en *Lavoro e Diritto*, núm. 3, 2018.
- TULLINI, P.: “Digitalizzazione dell’economia e frammentazione dell’occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte d’intervento”, en *Rivista Giuridica del Lavoro*, núm. 1, 2016.
- TULLINI, P.: *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Turin, Giappichelli, 2017.

- ZAMPINI, G.: “Intelligenza artificiale e decisione datoriale algoritmica. Alcune riflessioni”, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 2022.
- ZAPPALÁ, L.: “Appunti su linguaggio, complessità e comprensibilità del lavoro 4.0: verso una nuova procedimentalizzazione dei poteri datoriali”, en *IANUS*, núm. 24, 2021.
- ZAPPALÁ, L.: “Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell’era dell’intelligenza artificiale”, en *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, núm. 446, 2021.
- ZAPPALÁ, L.: “Vulnerabili digitali, poveri della rete e padroni del tempo: l’approccio rimediale case-by-case nel lavoro delle piattaforme”, en *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, núm. 473, 2023.

CAPÍTULO 23. FALSOS AUTÓNOMOS Y JÓVENES: UNA ESCENIFICACIÓN MÁS DE EMPLEO VULNERABLE

INMACULADA BALLESTER PASTOR
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Jaume I de Castellón

 <https://orcid.org/0000-0002-5198-8923>

Sumario: 1. Empleabilidad, políticas activas de empleo y expulsión de los jóvenes hacia el trabajo autónomo; 2. Medidas de fomento del alta en el reta para jóvenes: ¿qué hay de nuevo?; 3. El trabajo autónomo como expresión de precariedad laboral y algunas cifras; 4. ¿Qué es un falso autónomo y en qué sectores son más frecuentes en 2024?; 5. Medidas legislativas internacionales y nacionales y doctrina judicial recientes que “revelan” la laboralidad y descubren a los falsos autónomos, en particular, en el trabajo en plataformas; 6. A modo de reflexión final; 7. Bibliografía.

1. Empleabilidad, políticas activas de empleo y expulsión de los jóvenes hacia el trabajo autónomo

Aunque los jóvenes, en comparación con los seniors, son cada vez menos en nuestro país -por el proceso de envejecimiento de la población¹- pocas veces consiguen

¹ Este proceso de envejecimiento es muy claro en todos los Informes y Estudios que se han consultado. Así, según el Informe “Jóvenes y mercado de trabajo, nº 42, 2024, T.2”, NIPO 117-20-018-2. Ministerio de Trabajo y Economía social, según los datos del segundo trimestre de 2024, los jóvenes de 16 a 24 años representan el 15 % de la población de 16 a 64 años, mientras que los jóvenes de 16 a 29 años suponen el 23,3 % de la población de 16 a 64 años.

Asimismo, según recoge la estadística demográfica española a nivel nacional, la relación entre jóvenes y séniores se ha invertido desde 2008 a 2022 en términos absolutos y porcentuales ya que la participación de los jóvenes en el mercado laboral ha descendido y ha ascendido, correlativamente, el número de séniores: los jóvenes suponen hoy el 16 % del mercado de trabajo y los séniores son más: el 20 %. *Vid.* Mapa de talento sénior 2023. Jóvenes y mayores en el mercado laboral. La colaboración intergeneracional, Centro de investigación Ageing nomics, Fundación Mapfre.

En Andalucía, según el Censo Anual de Población a 1 de enero de 2023, esta tendencia es también muy visible pues la población joven residente asciende a 1.322.193 personas, y ello representa el 15,40 % de la población andaluza, un índice que se conoce como “Índice de Juventud”. Dentro de este índice de juventud, la proporción de hombres jóvenes supera a la de mujeres: el número de hombres asciende a 682.409 representando el 51,61 % de la población joven total, y las mujeres con un total de 639.784, acumulan el 48,39 % restante. *Vid.* “Mercado de trabajo de jóvenes andaluces 2023” elaborado por la Junta de Andalucía. Servicios andaluces de empleo. 2024. De este mismo Informe se deduce que la

ocuparse en empleos de calidad. Los estereotipos dibujan a los menores de 30 años como inexpertos, inmaduros e incluso faltos de liderazgo; y también parecen menos comprometidos con sus trabajos al poseer menos cargas familiares y escasos o nulos compromisos financieros; pero eso no justifica, en modo alguno, que los trabajadores por debajo de la treintena lleven décadas sufriendo altas tasas de desempleo y afronten un alto riesgo de pobreza en España, algo que no sucede en el resto de los países de nuestro entorno².

En 2023 el desempleo juvenil se ubicaba en niveles similares a antes de la pandemia (28 %), pero seguía siendo casi tres veces mayor que el promedio de la OCDE -10,4 %-; además, cerca del 30 % de los jóvenes desempleados que buscan su primer empleo llevan dos años o más buscando y un tercio de los jóvenes españoles que buscan trabajo no cree que lo vaya a conseguir. Asimismo, aunque los indicadores de educación han mejorado porque ha aumentado la proporción de jóvenes con formación media superior³ y se ha rebajado significativamente, también, la tasa de abandono escolar temprano (18-24 años) (13,7 %)⁴, no es fácil para ellos encontrar un trabajo decente y los trabajadores jóvenes corren un mayor riesgo de encontrarse en posición de empleo precario, motivo por el que se considera un colectivo de atención prioritaria en las políticas de empleo⁵.

población joven ha descendido un 4,26 % en los últimos diez años, es decir, hay 58.862 jóvenes menos en 2023 que en 2014, a lo que hay que añadir que en la última década la población joven extranjera en la Comunidad de Andalucía ha aumentado en casi 20 mil personas, creciendo un 15,50 % el número de personas jóvenes extranjeras residentes en Andalucía entre 2014 y 2023.

² Vid. Estudio económico de España. Resumen ejecutivo, 2023, OECD, p. 8. El riesgo de pobreza o exclusión social de los jóvenes ronda el 32 % y se produce en el colectivo de 15 a 20 años.

³ Los jóvenes con educación secundaria hasta la segunda etapa alcanzan un 79 % mientras que los jóvenes que tienen un bajo nivel educativo llega al 22,2 %.

⁴ En el año 2018 era del 17,9 % en 2018.

⁵ La Ley 3/2023, de 28 de febrero define en su art. 3º,e) a la persona joven como: *Persona demandante de los servicios de empleo menor de treinta años o beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.*

Los jóvenes -especialmente con baja cualificación- forman parte de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, tal como se puede leer en el art. 50º de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

Asimismo, se puede leer en la DA 6ª de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, en materia de acceso y consolidación del empleo de personas trabajadoras jóvenes que: *Para garantizar la igualdad real y efectiva en el acceso y consolidación del empleo de las personas trabajadoras jóvenes, con carácter excepcional y en tanto la tasa de desempleo juvenil no se equipare a la tasa de desempleo total, se entenderá que no constituye discriminación por motivos de edad en el ámbito del empleo y la ocupación la configuración de condiciones de trabajo y empleo específicas, si están justificadas, objetiva y razonablemente, por la concurrencia de una finalidad legítima y resultan adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo de las personas jóvenes, sin que, en ningún caso, puedan comportar discriminación por razón de sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, así como por razón de lengua, dentro del Estado español o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Sin perjuicio de lo expuesto, en el caso de los jóvenes de dieciséis y diecisiete años, las medidas prioritarias deben focalizarse en promover su reincorporación al sistema educativo o la mejora de cualificaciones.*

Pero la juventud no solamente tiene dificultades para acceder a un empleo sino que, también, carecen de empleos de calidad suficiente pues abundan los trabajos temporales -el 46,9 % de los menores de 25 años el tercer trimestre de 2023 tenía un contrato temporal- y a tiempo parcial -en ocasiones no deseado-. Al mismo tiempo, la remuneración y las condiciones laborales son peores, para ellos, en comparación con otros grupos de edad y países: los trabajadores de menor edad son propensos -posiblemente por todo lo anterior- a aceptar horarios no estándar, como trabajar noches y los domingos⁶ y a transitar por ocupaciones inestables. Es decir, el desempleo juvenil tiene un marcado carácter estructural y el empleo al que se accede es menos estable, más precario y de inferior remuneración⁷.

Las políticas de empleo parecen querer poner fin a esta situación aunque sigue ocurriendo que, entre otras carencias⁸, en España sigue faltando una mejor alineación de los estudios y las necesidades del mercado laboral para lo que es necesario apoyar la matrícula en la formación profesional -el proceso de mejora de la FP ya comenzó como parte de los compromisos ligados al Plan de recuperación, transformación y Resiliencia desde 2020- y que las PYMES se impliquen en el proceso formativo de los jóvenes, fomentando su colaboración⁹. Ocurre igualmente que muchos trabajadores de menor edad y bien formados salen al extranjero para encontrar mejores empleos: los últimos estudios apuntan a que la razón de ello es la falta de vacantes adecuadas por la multiplicación de micro-pymes¹⁰.

Hacia los jóvenes pueden ir dirigidos, también, los incentivos a la contratación laboral implementados en virtud del RDL 1/2023, de 10 de enero, que reforma los incentivos a la contratación laboral y mejora la protección social de las personas artistas, según se señala en el art. 2.2º.

⁶ Vid. CALDERA SÁNCHEZ, A. y RODRÍGUEZ VARGAS, A.: “Cómo mejorar las perspectivas laborales de los jóvenes en España”, *Cuadernos del mercado de trabajo*, nº 11, 2024, p. 206.

⁷ Vid. SANTAMARÍA LÓPEZ, E.: “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha, Encrucijadas”, *Revista crítica de Ciencias sociales*, Vol. 15, 2018.

⁸ En España la proporción de demandantes de empleo que recurren regularmente a los servicios públicos de empleo es de las más bajas de la OCDE y también el gasto en políticas activas de empleo es sensiblemente inferior a otros países de la OCDE; además la mayor parte del gasto se destina a la prestación por desempleo. Vid. CALDERA SÁNCHEZ, A. y RODRÍGUEZ VARGAS, A., *op.cit.*, P. 214.

⁹ Así lo recomienda el Resumen ejecutivo del Estudio Económico de España 2023 -octubre de 2023- elaborado por OECD.

¹⁰ En el Informe 2024. Tendencias del mercado de trabajo en España elaborado por el Observatorio de las ocupaciones. Ministerio de Trabajo y Economía Social, p. 13, se puede leer: *Es creciente la fuga de talento a otros países, sobre todo de jóvenes titulados con niveles altos de formación. Es preciso detectar dónde se está produciendo en mayor grado. Es una incógnita si la población migrante podrá suplir esta falta de personal. No obstante, en algunos perfiles no hay suficientes nichos para estas personas con alta cualificación, lo que explica en parte dicha fuga de talento.* Disponible en: https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/observatorio/2024-Tendencias-del-mercado-de-trabajo_NIPO.pdf.

La reducida dimensión de las empresas españolas se observa al analizar el tamaño medio de las plantillas de trabajadores. Las empresas españolas, incluyendo autónomos, tienen de media una plantilla de 4,5 empleados, mientras que en la Unión Europea este valor aumenta hasta el 5,9. Y en algunos países de nuestro entorno este valor se duplica, como es el caso de Alemania donde la plantilla media se sitúa en 11 trabajadores o el Reino Unido que ronda los 10. En cambio, otros países de nuestro entorno, como Portugal e Italia tienen un menor número medio de empleados por empresa. Vid. Marco estratégico en política PYME 2030, Ministerio de industria, comercio y turismo, disponible en: <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/MarcoEstrategicoPYME/Marco%20Estrat%C3%A9gico%20PYME.pdf>

Asimismo, entre las medidas implementadas para favorecer el empleo estable y la empleabilidad de los jóvenes está vigente el Plan de Garantía Juvenil Plus (Plan GP+) 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes¹¹, Plan financiado por la UE en el que se listan las acciones específicas a desarrollar, acciones que se estructuran en torno a seis ejes, que son los mismos establecidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo prevista en el artículo 10.4 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre: Eje 1, Orientación; Eje 2, Formación, a desarrollar en cooperación con el Ministerio de Educación y Formación Profesional; Eje 3, Oportunidades de Empleo; Eje 4, Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo; Eje 5, Emprendimiento¹², y Eje 6, Mejora del Marco Institucional.

No obstante, al igual que ocurrió en los anteriores Planes, la evaluación de las medidas implementadas sigue fallando. Y, este mismo año, la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, la CEACR, en la 112ª reunión de la CIT de 2024 en la que se analiza el grado de cumplimiento por nuestro país del Convenio nº 122 de la OIT, vuelve a “sacarnos los colores” por enésima vez y *pide una vez más al Gobierno que proporcione una evaluación, realizada en consulta con los interlocutores sociales, que permita conocer los resultados concretos logrados por las medidas adoptadas con miras a promocionar el empleo juvenil, incluidas aquellas adoptadas en el marco del Plan GP+*. Resulta llamativo que la propia Exposición de Motivos del Plan GP+ aparece claramente como objetivo a cumplir el de llevar a cabo la evaluación de los planes diseñados; pero, a la vista está que esta evaluación se resiste a ser efectuada: ello resulta esencial para saber si dichas medidas están sirviendo o si, de lo contrario, sería necesario reformularlas y corregirlas¹³.

¹¹ Aprobado por la Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, BOE de 25 de junio de 2021.

¹² Asimismo, dentro del eje nº 5 se encuentran varias medidas agrupadas en tres bloques: Bloque 1. De impulso a la economía social: a) Apoyo a la promoción y desarrollo de la economía social, solidaria e inclusiva; b) Economía social desde las zonas rurales. 2. Impulso a los proyectos empresariales: a) Apoyo a personas jóvenes emprendedoras afectadas por la crisis sanitaria. b) Apoyo al emprendimiento social juvenil. c) Programa “emprende con microcréditos”. 3. Iniciativas innovadoras: a) Metodologías innovadoras de emprendimiento individual y colectivo, y b) Espacios colaborativos para el emprendimiento.

¹³ Señala literalmente esta Comentario de la Comisión:

(...) *La Comisión observa, no obstante, que la CEOE y la CEPYME sostienen que el Plan GP+ no establece objetivos específicos ni proporciona soluciones concretas a la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, sino que se centra únicamente en aspectos de carácter organizativo e instrumental.*

Destacan que es necesario que dicho plan tome en consideración las necesidades de las empresas y prevea la participación de las agencias de colocación, las cuales ofrecen un servicio profesionalizado y eficaz. Al respecto, el Gobierno indica que el Plan GP+ establece 69 medidas concretas destinadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y el fomento del trabajo digno en diversos ámbitos, tales como orientación, formación, promoción de las oportunidades de empleo y emprendimiento. El Gobierno añade que la colaboración público-privada está prevista en cada uno de los señalados ámbitos.

Por su parte, la CCOO subraya que aún no se ha definido y desarrollado el sistema de monitoreo y evaluación del Plan GP+. En su respuesta, el Gobierno indica que, se prevé la definición del modelo de

Sea como fuere, las políticas de empleo acuden a la empleabilidad y/o el emprendimiento¹⁴ para superar el desempleo y la precariedad. El priorizar la empleabilidad tiene que ver con entender que el empleo es un bien escaso y que para acceder y mantener el empleo se requiere una aptitud de adaptación y aprendizaje constante, es decir, la empleabilidad se basa en un trabajo sobre uno mismo y en “hacerse empleable”, un mecanismo para que los poderes públicos hagan responsable al propio trabajador de su desempleo¹⁵. De hecho, el propio plan anual para el fomento del trabajo digno al que se refiere el art. 13º de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de

evaluación del Plan GP+ con el apoyo técnico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y grupos de trabajo formados por representantes de los interlocutores sociales y las CCAA. Por último, la Comisión toma nota de que, tanto la CEOE y la CEPYME, como la CCOO destacan que no se han realizado evaluaciones del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, por lo que se desconoce el impacto de este. (...)

Concluye, así la Comisión que: A la luz de las preocupaciones expresadas tanto por las organizaciones empresariales CEOE y la CEPYME como por la CCOO, la Comisión pide una vez más al Gobierno que proporcione una evaluación, realizada en consulta con los interlocutores sociales, que permita conocer los resultados concretos logrados por las medidas adoptadas con miras a promocionar el empleo juvenil, incluidas aquellas adoptadas en el marco del Plan GP+. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4373130,102847

¹⁴ Según el art. 4º de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, entre los objetivos de la política de empleo se encuentran: (...) b) El impulso a la creación de empleos de calidad y estables que faciliten la transición hacia un mercado de trabajo más eficiente que a su vez garantice niveles adecuados de bienestar económico para las personas trabajadoras, de acuerdo con sus circunstancias individuales y familiares. (...) y l) El fomento de iniciativas de emprendimiento y de economía social viables, mediante el desarrollo de actividades de prospección, asesoramiento, información y auditoría de la viabilidad de los proyectos.

¹⁵ En el art. 3.b) de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo, define la empleabilidad como: conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo. *Vid.* también los arts. 34º a 39º de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

Por su parte, el art. 88º del RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, precepto que ha sido redactado de nuevo por la Ley 3/2023, de 28 de febrero señala que:

Artículo 88. *Orientación, emprendimiento, acompañamiento e innovación para el empleo.* 1. En el marco del Sistema Nacional de Empleo, y en sus respectivos ámbitos de actuación, los servicios públicos de empleo podrán desarrollar un programa de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo que tendrá por objeto la realización de las siguientes funciones: (...)

d) Diseño de modelos de emprendimiento y aplicación de proyectos piloto.

e) Apoyo a la coordinación de los proyectos de emprendimiento asociados a la capitalización de la prestación por desempleo (pago único).

f) Seguimiento, con una visión integradora, de todas las actuaciones realizadas por los diferentes organismos competentes en materia de fomento del empleo autónomo, así como en materia de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales, dentro del mismo ámbito de actuación.

g) Interlocución con las asociaciones representativas, en el correspondiente ámbito territorial, de personas trabajadoras autónomas y de la economía social, sin perjuicio de la que pudiera mantener con otros agentes económicos y sociales en el ámbito de la orientación e innovación para el empleo.

El servicio público de empleo competente podrá adicionar cualquier otra función tendente a la mejora de la eficiencia o refuerzo de sus acciones de orientación, de prospección e intermediación laboral y de fomento del emprendimiento, si bien dicha función deberá quedar recogida en el correspondiente

empleo, se articula en torno a una serie de ejes, y, entre estos ejes, el eje 5 es el que se refiere al emprendimiento y comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

Al mismo tiempo, la OCDE señala en 2023 que nuestro país debe aumentar las oportunidades para los jóvenes facilitando la participación de la población joven en el mercado laboral, que debe impulsarse, también, el acceso a la vivienda para reducir el riesgo de pobreza de los jóvenes y que debe, asimismo, fomentarse su emprendimiento. Por eso, para hacerle frente a esta escasez de emprendedores, se apuntan como posibles soluciones el ofrecer una mejor formación -empresarial y financiera-, el facilitar un mejor acceso a la financiación ya que los jóvenes tienen dificultad para acceder a préstamos bancarios, y, por supuesto, proporcionarles suficientes ayudas públicas, que persistan y no se acaben en los primeros meses y/o años de los negocios¹⁶. No obstante, las medidas que empujen a los jóvenes hacia el emprendimiento -o autoempleo- deben evitar incrementar el número de emprendedores de forma indiscriminada sin implementar mecanismos para que dicho emprendimiento se consolide pues con ellas se ha podido favorecer el crecimiento de fenómenos perversos de trabajadores que debieron ser por cuenta ajena y acabaron siendo “falsos autónomos”¹⁷. Y es que, también el autoempleo es un refugio ante la carencia o la precariedad del empleo. De hecho, los datos de afiliación dejan traslucir el incremento del autónomo-refugio en momentos de escasez de empleo: por ello el número de afiliados al RETA aumenta cuando el empleo por cuenta ajena disminuye y a la inversa¹⁸.

programa anual de trabajo, a que hace referencia el apartado 2, para que pueda tener la cobertura financiera prevista en el apartado 3.

(...)

2. Para la realización de las funciones señaladas en el apartado anterior, los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas podrán poner en marcha y funcionamiento un Centro de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo.

¹⁶ CALDERA SÁNCHEZ, A. y RODRÍGUEZ VARGAS, A., *op.cit.*, p. 219. Acerca de la política de fomento del trabajo autónomo estos objetivos quedaron ya plasmados en los arts. 27º, 28 y 29º de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

¹⁷ En 2017 Suarez Corujo criticaba las medidas ¿retóricas? de apoyo al emprendimiento de los jóvenes en: SUAREZ CORUJO, B., “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 35, núm. 1, 2017, pp. 151-164. Mantenía entonces Suarez que el tipo de medidas que se necesitarían para el apoyo de la actividad emprendedora de los jóvenes (emprendimiento y no autoempleo, fórmula esta última que no debe favorecerse) apenas han sido exploradas. Debería incidirse en la mejora de la formación y capacitación para el desarrollo de estas iniciativas antes que en la articulación irracional de medidas económicas; en particular Suarez abogaba por fórmulas de emprendimiento de jóvenes en el marco de la economía social.

¹⁸ También aumenta el número de autónomos en función de la desaparición de empresas que contratan a trabajadores por cuenta ajena, de manera que cuantas menos empresas haya, más trabajadores autónomos habrá. *Vid.* Marco estratégico en política PYME 2030, Ministerio de industria, comercio y turismo, disponible en: <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/MarcoEstrategicoPYME/Marco%20Estrat%C3%A9gico%20PYME.pdf>

Sin olvidar lo anterior, también es cierto que ser emprendedor es una salida para los jóvenes desempleados o con empleos atípicos en precario¹⁹, aunque un gran número de emprendedores que llegan allí lo hace por necesidad y no por innovar o por aportar a la sociedad: así se deduce del Informe GEM España 2022-2023²⁰, Informe en donde se refleja que más del 70 % de los que tienen empresa propia -un 74 % de empresas consolidadas y un 71 % de empresas emergentes- deciden emprender para ganarse la vida porque el trabajo escasea.

A la luz de estas cifras no faltan emprendedores en España porque el número de emprendedores en España es similar al de la OCDE - en España, el 7 % de las personas de 18 a 64 años poseen un negocio y esta cifra es del 7,4 % en la OCDE-; pero sí está comprobado que en nuestro país sí faltan ya -y faltarán en el futuro- jóvenes emprendedores, algo que es evidente porque más el 70 % de los emprendedores tiene más de 35 años, una situación que, lejos de desaparecer, se está consolidando²¹.

Asimismo, el alto número de autoempleados tendría que ver con el modelo “minifundista” del modelo productivo español, uno de los factores que lastran la competitividad de la economía española ya que las microempresas tienen poca capacidad de inversión, y ello se proyecta negativamente en términos de empleo, pues generan un menor número de puestos de trabajo y de puestos de trabajo de peor calidad -inestables-²², un fenómeno que seguiría produciéndose hoy día.

Sentado lo anterior, no es extraño que, al haber sido 2024 un año positivo para el empleo, se esté frenando el crecimiento de autónomos al tiempo que aumenta el número de trabajadores por cuenta ajena y que los propios autónomos pidan que, en lugar de fomentar exclusivamente a los nuevos emprendedores -a través de subvenciones o ayudas- se consoliden las actividades ya existentes: es decir, no hacen falta más

¹⁹ Vid. SANTAMARÍA LÓPEZ, E.: “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha, Encrucijadas”, *Revista crítica de ciencias sociales*, Volumen 15, 2018.

²⁰ Informe elaborado por el Observatorio del emprendimiento. Ministerio de Industria, comercio y turismo. Página 52.

²¹ Se señala, así en el Informe GEM España 2022-2023, página 53 que: *En España emprendemos más tarde que en otros países y, lejos de cambiar, esta situación se hace más evidente a medida que pasan los años. En 2022, el 80 % de los emprendedores recientes (TEA) tiene entre 25 y 54 años. Con el añadido de que el 75 % de los emprendedores potenciales también está en el mismo rango de edad, lo que asegura un perfil emprendedor de más edad en España que en nuestros países vecinos en los próximos años y un consecuente envejecimiento de los emprendedores a cargo de iniciativas consolidadas, la mayoría entre los 55 y los 64 años.*

Se puede leer también en el Estudio económico de España 2023. Octubre de 2023. Resumen ejecutivo. que en nuestro país alrededor del 72 % de toda la actividad emprendedora en fase inicial se lleva a cabo por personas mayores de 35 años y sólo el 6 % de dicha actividad emprendedora se desarrolla por personas entre 18 y 24 años, mientras que en el resto de los países de la OCDE estos porcentajes alcanzan al 57 % y al 13 % respectivamente, es decir la actividad de emprendimiento en nuestro país queda mayoritariamente reservada a los mayores de 35 años, algo que no ocurre en el resto de los países de la OCDE. OECD.

²² Ya lo afirmaba Suárez Corujo en 2017, Vid. SUÁREZ CORUJO, B.: “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 35, núm. 1, 2017, pp. 151-164.

autónomos (o autoempleados), sino un emprendimiento de calidad y controlado que genere el desarrollo de una actividad que proporcione un empleo decente²³; por tanto, no debe haber más, sino mejor emprendimiento.

2. Medidas de fomento del alta en el reta para jóvenes: ¿qué hay de nuevo?

Existen, también, numerosos mecanismos que han sido utilizados para fomentar el número de autónomos o de autoempleados, para favorecer su afiliación y su encuadramiento en el RETA, medidas que han consistido básicamente en reducir la cotización y la base reguladora, unas medidas que ya no suelen ir dirigidas a los menores de 30 años -a salvo de muy pocas excepciones-. En este sentido, hay que acudir a la Ley 20/2007, de 11 de julio para conocer estas ayudas pues así lo dispone la DA 4ª del RDL 1/2023, de 10 de enero al remitir la regulación de las bonificaciones de los autónomos a la DA 2ª de la Ley 20/2007, de 11 de julio²⁴.

²³ Esta última ha sido la situación puesta de manifiesto por UPTA a principios del mes de agosto de 2024. Según Eduardo Abad, presidente de UPTA, “se frena el crecimiento de autónomos y aumenta el número de trabajadores por el efecto positivo del empleo. Las actividades de mayor cualificación siguen manteniendo su aumento, mientras que las actividades tradicionales frenan su crecimiento. Necesitamos asentar las pequeñas actividades económicas a través de la digitalización, la formación y la transformación de los mecanismos de producción. Tenemos que centrar las políticas públicas en mejorar las actividades ya existentes y no seguir fomentando exclusivamente a nuevos emprendedores”.

<https://upta.es/el-trabajo-por-cuenta-ajena-frena-el-crecimiento-del-conjunto-de-autonomos/>

²⁴ Señala esta disposición que: *Disposición adicional cuarta. Bonificaciones en la cotización aplicables a personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas. Las cuantías de las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social en favor de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, así como los términos y condiciones para su aplicación, serán los establecidos en la Ley 20/2007, de 11 de julio, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda.*

A su vez, podemos leer en la DA 2ª: *Disposición Adicional segunda. Reducciones y bonificaciones en las cotizaciones. 1. Conforme a los principios de racionalización y seguridad jurídica, todas aquellas medidas de fomento del autoempleo consistentes en reducciones y bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social en favor de los trabajadores autónomos se regularán a través de la presente ley.*

2. Las Administraciones Públicas competentes podrán suscribir convenios con la Seguridad Social con objeto de propiciar la reducción de las cotizaciones de las personas que, en régimen de autonomía, se dediquen a actividades artesanales o artísticas.

Por tanto, dichas ayudas aparecen en la Ley 20/2007²⁵, aunque excepcionalmente²⁶ el RDL 1/2023, de 10 de enero introduce también cambios en la cotización de los artistas autónomos creando el nuevo art. 313.bis del RD legislativo 8/2015, de 30 de octubre²⁷ y fijando en su DT 4ª una base de cotización especial -más reducida- para

²⁵ Nótese cómo el art. 28º del RDL 1/2023 introduce bonificaciones por la incorporación de personas trabajadoras como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales pero los incentivos se abonan siempre y cuando el encuadramiento de los socios se efectúe el Régimen General, y no al Régimen de autónomos. Incluso aquí se prevén bonificaciones de superior cuantía a personas menores de 30 o de 35 años, aunque su afiliación debe efectuarse en el Régimen General.

Dice así el art. 28: *Artículo 28. Bonificaciones por la incorporación de personas trabajadoras como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales.*

1. *La incorporación de personas trabajadoras desempleadas como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales, dará derecho a una bonificación en la cotización, en los términos establecidos en el artículo 10, de 73 euros/mes durante tres años, cuando dichas entidades hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de personas trabajadoras por cuenta ajena.*

2. *Si las incorporaciones a que se refiere el apartado anterior se realizan con personas jóvenes menores de 30 años, o personas menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, la bonificación será de 147 euros/mes durante el primer año, y de 73 euros/mes durante los dos años restantes.*

²⁶ No en vano este RDL 1/2023, de 10 de enero lleva por título: *Medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas*

²⁷ En dicho precepto se establece: *Cotización de los artistas con bajos ingresos integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.*

1. *La base de cotización por contingencias comunes de los artistas de bajos ingresos integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos se determinará por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

A estos efectos, se considerarán como artistas autónomos de bajos ingresos aquellos cuyos rendimientos netos durante cada ejercicio determinados conforme a lo establecido en el artículo 308.1.c), sean iguales o inferiores a los establecidos en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 5/2022, de 22 de marzo, por el que se adapta el régimen de la relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo, y se mejoran las condiciones laborales del sector.

La base de cotización establecida conforme a los párrafos anteriores resultará de aplicación, en los términos establecidos en el artículo 308.1.a), una vez solicitada expresamente por el trabajador autónomo, a través de los procedimientos automatizados que establezca específicamente la Tesorería General de la Seguridad Social. Dicha base de cotización se aplicará con los mismos efectos temporales a los establecidos con carácter general para los cambios de base de cotización del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos en función de la fecha de solicitud de dicha base de cotización, salvo que esta solicitud se haya realizado junto con la solicitud de alta, en cuyo caso se aplicará desde la fecha de efectos de esta.

2. *Cuando en el procedimiento de regularización de cuotas previsto en el artículo 308.1.c) se compruebe que el promedio de los rendimientos netos mensuales efectivamente obtenidos es igual o inferior al promedio mensual de los rendimientos a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1, no se procederá a la citada regularización de cuotas, salvo que el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social verifique la falta de condición de artista del trabajador autónomo en el periodo anual de que se trate, en cuyo caso se procederá a la regularización de cuotas hasta la base mínima de cotización del tramo 1 de la tabla reducida de bases de cotización establecida para este régimen especial. A tal efecto, la Tesorería General de la Seguridad Social suministrará la información oportuna al citado Organismo Estatal.*

Cuando en el citado procedimiento de regularización de cuotas se compruebe que el promedio de los rendimientos netos mensuales efectivamente obtenidos es superior al promedio mensual de los

los artistas encuadrados en el RETA cuyos ingresos sean iguales o inferiores a 3000 euros en el año 2023²⁸.

Pero, de entre estas medidas, la medida estrella para incentivar el alta en el RETA es la denominada tarifa plana, tarifa que permite abonar una cotización más reducida y que queda fijada en 80 euros durante 2024 para aquellos nuevos autónomos durante los primeros 12 o 24 meses de actividad. La actual tarifa plana en el RETA ha sido modificada por el nuevo sistema de cotización en atención a los ingresos reales introducida por el RDL 13/2022, de 26 de julio y ello implica que en 2024 la tarifa plana es de 80 euros durante los primeros 12 meses -en el caso de alta inicial- y dicha tarifa continúa los siguientes 12 meses únicamente en el caso de que los ingresos del autónomo sean inferiores al SMI -art. 38º.ter Ley 20/2007, de 11 de julio-.

El problema es que la tarifa plana alcanza a una escasa porción del colectivo pues sólo un 16 % de los autónomos se benefician de la tarifa plana por alta inicial en el RETA y, de entre los autónomos con tarifa plana, únicamente hay un 12 % de jóvenes; además, esta tarifa solamente puede aplicarse los primeros dos años -como máximo, de la actividad- (art. 38.ter Ley 20/2007, de 11 de julio), lo que significa que pasado este período debe cotizarse -como mínimo- 200 euros mensuales, un desembolso considerable si los ingresos son escasos, motivo que puede acabar empujando a parte del colectivo hacia la economía sumergida. También se ha acusado al mal uso de esa tarifa plana de ser uno de los motivos que ha provocado -entre muchos otros- la actual proliferación de falsos autónomos²⁹.

Por lo demás, junto a esta tarifa plana -la misma para todos los autónomos con independencia de su edad-³⁰ la normativa contempla una posible rebaja en la

rendimientos a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1, se procederá a dicha regularización de cuotas conforme a lo establecido en el artículo 308.1.c).

3. El plazo reglamentario de ingreso de las cuotas será el establecido con carácter general, salvo que el interesado solicite expresamente, a través de los procedimientos automatizados que establezca la Tesorería General de la Seguridad Social, que el plazo de ingreso de las cuotas sea trimestral, de forma que las cuotas correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo se ingresen en el mes de abril; las cuotas correspondientes a los meses de abril, mayo y junio, se ingresen en el mes de julio; las cuotas correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre, se ingresen en el mes de octubre; y las cuotas correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre, se ingresen en el mes de enero del año siguiente.

Las solicitudes presentadas en cada trimestre natural surtirán efectos a partir del primer mes del trimestre natural posterior.»

²⁸ Se puede leer en dicha DT 4ª. *Disposición transitoria cuarta. Base de cotización aplicable a los artistas de bajos ingresos incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos en 2023.* La base de cotización mensual a la que se refiere el párrafo primero del artículo 313.bis del TRLGSS, para los artistas incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos cuyos ingresos anuales sean iguales o inferiores a 3000 euros, se fija para 2023 en 526,14 euros mensuales. Dicho importe será objeto de modificación en años sucesivos a través de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

²⁹ *Vid.* Informe anual “Las claves de los falsos autónomos en 2020”, elaborado por el Observatorio del falso autónomo -UATAE-.

³⁰ Junto a esta tarifa plana el art. 38.quinques de la Ley 20/2007 prevé también una bonificación de cuotas en favor de autónomos en empresas emergentes en situación de pluriactividad. Este art fue añadido por la DF 4ª de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre.

cotización de los familiares colaboradores del autónomo cuando se den de alta en el RETA, una rebaja que posibilita reducir la cuota durante los primeros 24 meses de alta³¹; y, al mismo tiempo, la normativa actual introduce una rebaja en la cotización en caso de pluriactividad -art. 313 RD legislativo 8/2015, de 30 de octubre-, y, como pasamos a ver en el siguiente apartado, los jóvenes son los que más pluriactividad presentan a la vista de los datos actuales. No obstante, no hay que olvidar que los familiares colaboradores del autónomo menores de 30 años -o los mayores de 30 años que tengan especiales dificultades para su inserción laboral- aunque convivan con sus parientes pueden darse de alta en el Régimen General sin derecho a desempleo³² -DA 10ª Ley 20/2007- por lo que son trabajadores por cuenta ajena y ocurre también que si el familiar colaborador percibe un salario de cierta entidad sí puede darse de alta en el Régimen General dado que se cumplen los presupuestos de laboralidad del art. 1º del Estatuto de los trabajadores, y tendría, también derecho al desempleo pues así lo viene entendiendo el Tribunal Supremo³³.

3. El trabajo autónomo como expresión de precariedad laboral y algunas cifras

En términos generales la precariedad deriva de la inseguridad que procede de relaciones de empleo en las que los trabajadores quedan excluidos de poder recibir la protección social del estado de bienestar y de la protección frente a un despido arbitrario, lo que implica una incapacidad para hacer valer sus derechos. Igualmente, la inseguridad se deriva de relaciones de empleo en las que el salario se considera insuficiente para llevar una vida decente y en las que no es posible saber cuánto tiempo dura el contrato ni es posible hacer planes de futuro³⁴. En la mayoría de las ocasiones la precariedad no consiste sólo en padecer una de estas situaciones sino en transitar de una situación a otra de desprotección. La precariedad laboral impide la integración social plena pues, por ejemplo, obliga a los jóvenes a no poder emanciparse, las parejas jóvenes deben retrasar la paternidad, se limitan las perspectivas del desarrollo de una correcta carrera profesional, etc. La imposibilidad de acceder a una vivienda sin contar con un soporte familiar, conduce, así, a que más del 60 % de la población menor de 34 años viva con sus padres³⁵.

El trabajo precario que padecen los jóvenes es la antítesis del trabajo decente, uno de los objetivos centrales de la OIT que se configura como una orientación o una meta concreta a conseguir por la Organización, una meta que ha adquirido un creciente protagonismo en los últimos tiempos. Este término, el de trabajo decente, se identifica con un trabajo que procura un ingreso justo, con la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, con mejores perspectivas de desarrollo personal e

³¹ Art. 35º Ley 20/2007, de 11 de julio, Ley del Estatuto del Trabajo autónomo.

³² Según la DA 10ª de la Ley 20/2007, de 11 de julio, Estatuto del trabajo autónomo.

³³ Vid, por más reciente, entre otras muchas, la STS (Social) de 26 de octubre de 2022, nº 856/2022.

³⁴ Vid. más ampliamente, DE CASTRO, C., Presentación. La precariedad laboral y más allá. Cuadernos de Relaciones Laborales, 37 (1), 2019, pp. 11-29.

³⁵ OECD. Estudio económico de España 2023. Octubre de 2023. Resumen ejecutivo.

integración social, con la libertad para los individuos y con la igualdad de trato para todos, hombres y mujeres. Y es que lo fundamental no es, según la OIT, crear puestos de trabajo, sino que dichos puestos sean de calidad³⁶.

Pero el trabajo decente es difícil de conseguir para los jóvenes ya que éstos son especialmente vulnerables y pueden quedar enmarañados en diferentes abusos que les conducen directamente hacia la precariedad laboral³⁷; estos abusos tienen que ver con quedar fuera del Sistema -economía sumergida-o con excluirles del ámbito de aplicación de las relaciones laborales, identificándolos en las actividades que efectúan como trabajadores autónomos, lo sean o no.

El colectivo de los trabajadores autónomos es muy heterogéneo pero, a pesar de ello, los datos parecen avalar que una parte importante del colectivo de autónomos generan escasos ingresos, pagan cotizaciones reducidas y trabajan solos, sin trabajadores a cargo, lo que implica que son autónomos, sí, y están en activo, pero siguen formando parte del colectivo de los trabajadores precarios³⁸: y ello les ocurre también a los jóvenes autónomos.

Los datos hablan por sí mismos³⁹: más de la mitad de las empresas en nuestro país son micro-empresas, empresas unipersonales o sin empleados a cargo. Como publica el INE⁴⁰, según el Directorio Central de Empresas (DIRCE), a 1 de enero de 2023 hay registradas 3.207.580 empresas, un 0,5 % más que en la misma fecha del año anterior en términos homogéneos. De estas empresas, el 53,6 % no tiene asalariados (1,71 millones) y el 28,0 % tiene uno o dos empleados (897.786). En las empresas que son personas físicas el 37,4 % son mujeres⁴¹. Y esto mismo se confirma en los datos de autónomos afiliados en RETA y en REM. En 2024 hay más de tres millones de

³⁶ El objetivo o la meta del trabajo decente es, también una versión más actualizada de la afirmación connatural a la OIT que señala: “el trabajo no es una mercancía”. *Vid.*, acerca de la plasmación jurídica del trabajo decente de la OIT, LENZI, O.: “Trabajo decente: de la teoría a la práctica de unas condiciones de trabajo mínimas”, en *Revista Justicia y Trabajo*, nº 3, 2023.

³⁷ *Vid.* DE CASTRO, C.: “Precariedad y más allá”, en *Cuadernos de relaciones laborales*, nº 37, 2019, pp. 11-29.

³⁸ *Vid.*, sobre la precariedad de los trabajadores autónomos: RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Algunas manifestaciones del trabajo autónomo precario: principales carencias en materia de seguridad social”, *Revista del Ministerio de empleo y seguridad social*, nº 144, 2019.

³⁹ Señala la AISS -International Social Security Association- en el Documento: *La seguridad social para los trabajadores por cuenta propia en Europa: avances y novedades* que la proporción de trabajadores por cuenta propia en situación de vulnerabilidad y riesgo de pobreza -especialmente los trabajadores por cuenta propia sin asalariados y los trabajadores autónomos económicamente dependientes- es considerable y está en aumento, sobre todo en algunos países.

⁴⁰ En el Documento España en cifras, disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEP_ubicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLaYout&param1=PYSDetalleGratis. Fecha de última consulta: 30 de agosto de 2024.

⁴¹ La condición jurídica de las empresas también nos dice que casi el 60 % son personas físicas. Concretamente, el 57,1 % de las empresas españolas son personas físicas, el 33 % son sociedades de responsabilidad limitada, el 4,2 % son asociaciones y otros tipos de empresas, el 3,3 % son comunidades de bienes, el 1,5 % sociedades anónimas y el 0,9 % el resto de las empresas. Por sectores, somos un país de servicios: la industria aglutina el 5,5 % de las empresas, la construcción el 11,8 %, el comercio, el 20,1 % y el resto de los servicios el 62,6 %.

trabajadores autónomos y casi tres millones no tienen asalariados a su cargo, de forma sólo cerca del 17 % de los autónomos tienen trabajadores a su cargo y ello implica que el 83 % trabajan solos.

Además, según la base por la que se cotiza en el RETA y en el REM, en 2024 casi la totalidad de los autónomos del RETA cotizaron por la base mínima o por la base que oscila entre la base mínima y un 1,5 de dicha base mínima, lo que dice mucho de su capacidad económica⁴²- y de la cuantía de los ingresos que perciben -dichos ingresos deben estar ya relacionados con la cotización que se efectúa desde 2022-. Igualmente, tan sólo un 7 % de los autónomos están en régimen de pluriactividad, es decir, cotizan simultáneamente al RETA y al RG o a otros regímenes.

Por lo que se refiere a los jóvenes, este esquema se repite y se agrava, aunque, como punto de partida, la cifra de autónomos jóvenes es muy inferior a la cifra de autónomos séniores, lo que tiene que ver con el envejecimiento de la población del que hablábamos más arriba.

Así, a nivel estatal, hay 977.000 autónomos sénior y 189.000 autónomos jóvenes; además, los seniors por cuenta propia son el 23,06 % de todos los trabajadores de esa edad y, entre los jóvenes, los autoempleados solo suponen el 5,11 % del total de jóvenes activos⁴³. En términos generales, el peso de los trabajadores por cuenta propia es mucho más importante en los séniores que en los jóvenes, incluso el peso del trabajo por cuenta propia aumenta con la edad, superando al trabajo por cuenta ajena a partir de los 70 años: en cifras redondas, una tercera parte de los autónomos son sénior, mientras que solamente uno de cada diez autónomos son jóvenes. En Andalucía, nueve de cada diez personas jóvenes ocupadas lo son por cuenta ajena, es decir 1 de cada 10 son autónomos y sólo un 7,15 % de los hombres jóvenes ocupados y un 7 % de las mujeres jóvenes ocupadas son empleadores, empresarios sin asalariados o trabajadores independientes⁴⁴. Y, por supuesto, las cifras también apuntan que los autónomos jóvenes tienen poca capacidad económica, menos que los seniors: cotizan muy mayoritariamente por la base mínima y no tienen trabajadores asalariados a su cargo, pues solamente contratan un 10 % de ellos⁴⁵, un porcentaje mínimamente más bajo que el de los trabajadores autónomos de más edad.

⁴² Los datos exactos de 2024 son que hay un total de 3.304.584 autónomos en el RETA; de éstos. 554.847 cotizan por la base mínima; 2.332.387 cotizaron entre la base mínima y un 1,5 de dicha base mínima; 241.695 de autónomos cotizaron entre un 1,5 y 2 veces la base mínima; solamente 198.724 autónomos cotizaron por una base que duplica o triplica la base mínima y únicamente cotizan por una base que supera el triple de la base mínima 66.931 trabajadores.

⁴³ Según los datos de afiliación al RETA y al REM en 2024 los autónomos afiliados al RETA y al REM que tienen entre 16 y 25 años representan un 7,5 % del total de autónomos.

⁴⁴ Población ocupada según género y situación profesional. Año 2023. Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Tesorería General de la Seguridad Social. Explotación de la Encuesta de Población Activa del INE. Según los datos de afiliación al RETA, en Andalucía un 3,52 % de los autónomos afiliados tiene entre 16 y 25 años. *Vid.* Datos de afiliación julio de 2024. Tesorería General de Seguridad Social.

⁴⁵ Los séniores emprendedores tienen una tendencia mayor (35 %) a contratar trabajadores frente a los jóvenes (10 %). Vip. Mapa de talento senior. Mapfre. P. 25.

Y hay, además, otra gran diferencia entre los autónomos jóvenes respecto a los seniors, ya que los jóvenes en pluriactividad duplican a los trabajadores de más edad que se encuentran en esta misma situación pues un 15 % de los jóvenes de entre 16 y 26 años están dados de alta en dos Regímenes diferentes de Seguridad Social, en cambio, en otras franjas de edad este porcentaje es del 7 %.

Ello que implica que los jóvenes compaginan más el empleo por cuenta propia con otros empleos, de forma que en ellos sucede en más ocasiones que poseen un empleo complementario o adicional a otros ingresos -posiblemente también inestables-; además, ocurre también que los autónomos jóvenes tienen más formación que los mayores⁴⁶, lo que les redirige hacia un tipo de empleos -los digitales- más frecuentemente caracterizados por la precariedad.

Por tanto, gran parte de los falsos autónomos de las plataformas deben ser, posiblemente, jóvenes. Así parece confirmarlo el Informe de referencia de la OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, OIT. 2021, donde se señala que:

(...) En todos los sectores, la mayoría de los trabajadores de las plataformas de trabajo en línea y trabajo localizado tienen menos de 35 años. La edad promedio de los trabajadores de las plataformas de trabajo en línea es de 31 años y es mayor en los países desarrollados (35 años) que en los países en desarrollo (30 años). Los trabajadores que se dedican a la programación por concurso suelen ser los más jóvenes (22 años), lo que indica que muchos utilizan estas plataformas para perfeccionar sus competencias. En los sectores del VTC/taxi y el reparto, los conductores (36 años) y los repartidores (29 años) que trabajan mediante aplicaciones suelen ser más jóvenes que los que trabajan en entornos convencionales (taxistas: 44 años; repartidores: 31 años).

Por lo demás, los sectores en los que los autónomos jóvenes presentan unas cifras más altas de afiliación son, por este orden: el comercio, la hostelería, la construcción y otros servicios, actividades profesionales, transporte y comunicaciones, agricultura, industria manufacturera, actividades administrativas, actividades sanitarias, actividades artísticas e información y comunicaciones. Por categorías de autónomos, por orden de presencia, encontramos más jóvenes entre: los familiares de socios de una sociedad capitalista (el 15 % de éstos tienen entre 16 y 25 años), los familiares colaboradores (el 8,8 % de éstos tienen entre 16 y 25 años), los colegiados profesionales (el 3,1 % de éstos tienen entre 16 y 25 años), los autónomos personas físicas (el 2,99 % de éstos tienen entre 16 y 25 años); los socios de sociedades capitalistas (el 1,99 % de éstos tienen entre 16 y 25 años) y, por último, sólo el 1,3 % de los autónomos son miembros del órgano de administración de la sociedad tienen entre 16 y 25 años.

⁴⁶ El 30 % tienen estudios de segunda etapa de secundaria y el 47 % de estudios superiores; en cambio, en los mayores hay un porcentaje elevado 30 % que no han pasado la primera etapa de secundaria, la segunda etapa de secundaria reúne el 24 % y los estudios superiores los han cursado el 37 %. *Vid.* Mapa de talento senior. Mapfre. P. 22.

4. ¿Qué es un falso autónomo y en qué sectores son más frecuentes en 2024?

La Recomendación nº 198 de la OIT sobre la relación de trabajo habla de las relaciones de trabajo encubiertas como las que aparecen cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de manera que se oculta su verdadera condición jurídica. Se trata de un fraude y genera desprotección. Por el modo en el que se presta la actividad -por la aparición de indicios que acrediten la existencia de la dependencia y ajenidad- la actividad debiera considerarse laboral pero, aun así, la relación de trabajo se califica de autónoma: la empresa elude la normativa tuitiva laboral y el trabajador es privado de todos los derechos que la norma laboral ofrece.

El falso autónomo es una relación de trabajo encubierta o un fraude; es un trabajador que debiera poseer vacaciones, un salario mínimo, una indemnización por despido, representantes que defiendan sus intereses y una protección social cuya parte sea sufragada por la parte empleadora; pero no lo tiene; el falso autónomo es un trabajador que carece de una estabilidad en la relación de trabajo, un salario garantizado, ni unas vacaciones mínimas, y tiene que abonar él mismo su propia cotización, a su cargo.

El falso autónomo es, pues, un trabajador quien, de acuerdo con lo previsto en el art. 1º TRET, acredita por el modo en el que se desarrolla su actividad indicios suficientes de dependencia y ajenidad desde los cuales aparece una relación de trabajo laboral ex. art. 8º TRET⁴⁷. Las partes consideran que la relación de trabajo es autónoma pero realmente no lo es, un fraude en toda regla que los Tribunales se esmeran en descubrir sin tener en cuenta cómo califican las partes la relación de trabajo, desvelando la realidad de la relación de trabajo desde los hechos o a partir de los hechos que rodean el modo de ejecutar la actividad. Esta figura posibilita un importante ahorro de costes sociales para el empresario y provoca una traslación de riesgos y costes al trabajador, con el consiguiente abandono de responsabilidades, motivo por el que es perseguido por parte de la Inspección de Trabajo⁴⁸.

Para mayor confusión, el Capítulo II de la Ley 20/2007, de 11 de julio (arts. 11 y ss.) regula, también, el régimen profesional del trabajador autónomo dependiente, una figura que ha dado pie a que, tras ella, se escondan un gran número de relaciones de trabajo por cuenta ajena. Hay que tener en cuenta que el TRADE no es una figura a medio camino entre el trabajador autónomo y el trabajador por cuenta ajena: nuestro ordenamiento tiene un modelo binario, que se estructura en torno a la contraposición entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajo por cuenta propia. Y, en dicho modelo,

⁴⁷ Vid. CALVO VÉRGUEZ, J.: “La problemática de los «falsos autónomos» en el mercado laboral español”, en *Revista doctrinal Aranzadi Social*, nº 8, 2000

⁴⁸ A estos efectos, el art. 22º, apartado 16º del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social fue añadido por el RDL 28/2018, de 28 de diciembre. Y este apartado considera como infracción grave: Comunicar la baja en un régimen de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta ajena pese a que continúen la misma actividad laboral o mantengan idéntica prestación de servicios, sirviéndose de un alta indebida en un régimen de trabajadores por cuenta propia. A estos efectos se considerará una infracción por cada uno de los trabajadores afectados.

el TRADE es una submodalidad de trabajador autónomo que tiene una dependencia económica respecto de un cliente; aunque ello no significa que el TRADE no sea trabajador autónomo pues siempre lo es -aunque los órganos jurisdiccionales del orden social son los competentes para conocer las pretensiones derivadas del contrato celebrado entre un TRADE y su cliente, así como para las solicitudes de reconocimiento de la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente ex. art. 17 de la Ley 20/2007-⁴⁹.

⁴⁹ En la STS (Social) de 8 de febrero de 2018, nº 127/2018 y nº rec. 2289/2015 el Alto Tribunal concluye que el trabajo que realiza un trabajador mecánico de sensores de Zardoya OTIS es una relación laboral, justificándolo de la siguiente manera:

(...) A la vista de tales probados datos y operando en el caso la presunción de laboralidad, en virtud de lo establecido en el artículo 8 ET, resulta forzoso concluir que al concurrir las notas típicas de la relación laboral establecidas en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, la relación del demandante con la demandada ha de ser calificada de laboral, como lo ha declarado la sentencia recurrida, ya que no cabe entender -por lo expuesto- que la prestación del demandante se limitaba a la realización de sus tareas "sin sujeción ninguna ordenes, instrucciones o directrices de la empresa, ni que efectuara su trabajo con independencia, salvo las limitaciones accesorias, como esta Sala ha exigido cuando ha declarado que existía arrendamiento de servicios y no una relación laboral.

No obsta a la anterior conclusión que de los hechos probados se deduzcan indicios que pudieran incidir en la inexistencia de las notas de dependencia (no sujeción a horario o no imposición de vacaciones) y de ajenidad (encomienda de contratas propias de la actividad de construcción o utilización de medios propios en la realización de la actividad) ya que tales indicios o resultan marginales o deben ceder ante los de mayor fuerza que apuntan, según se ha visto en sentido contrario. A tales efectos resulta destacable la escasísima cuantía en inversión que el actor ha de realizar para poder desarrollar la actividad encomendada (herramientas comunes, teléfono móvil o pequeño vehículo) frente a la mayor inversión que realiza la principal y entrega al actor (herramienta especializada, vehículos para transporte de piezas importantes, así como el conocimiento de las instalaciones a montar para lo que se forma al actor). También resulta destacable que, en definitiva, el trabajo del actor es exactamente el mismo que realizan otros trabajadores de la empresa con los que ésta mantiene relación laboral. No estamos, por tanto, en el supuesto previsto en el artículo 5 de la Ley 32/2006, de 18 de octubre de subcontratación en el sector de construcción que regula el régimen de subcontratación en dicho sector y que, en modo alguno, interfiere ni condiciona la aplicación de los artículos 1.1 y 8.1 ET. Tampoco resulta de aplicación el artículo 11 de la Ley 20/2007 de 11 de julio del Estatuto del Trabajo Autónomo, que regula el concepto y ámbito subjetivo del trabajador autónomo económicamente dependiente. El actor no es un trabajador autónomo de este tipo, entre otras razones, porque no ha quedado acreditado que realice una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa; lo que constituye requisito imprescindible para que pueda darse la figura. La constatada existencia de dependencia en el caso examinado excluye que estemos en presencia de un trabajo autónomo. La regulación del trabajo autónomo no ha modificado en modo alguno la delimitación del trabajo objeto del Derecho del Trabajo, y no ha asimilado los trabajadores "económicamente dependientes" a los trabajadores dependientes. El legislador ha despejado posibles dudas para evitar la asimilación al trabajo asalariado del trabajo autónomo económicamente dependiente, precisamente para evitar que a través de esta figura puedan simularse formas de trabajo auténticamente subordinado; y lo ha hecho determinando negativamente un espacio externo al trabajo no autónomo, de acuerdo con el artículo 1 LETA, que sigue muy directamente los rasgos delimitadores del campo de aplicación del RETA, al definir la figura de trabajador autónomo como "las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena", exigiendo en el caso de los autónomos económicamente dependientes, además, entre otras previsiones, la formalización escrita del contrato, la posibilidad de acuerdos de interés profesional, la regulación de la jornada, de las interrupciones justificadas de actividad profesional y de la extinción contractual (...).

Por lo tanto, los TRADEs son autónomos con más derechos y más protegidos, lo cual es positivo⁵⁰, pero también es cierto que, desde que esta submodalidad de trabajo autónomo está vigente se incrementaron los fraudes encubiertos en autónomos-TRADEs por lo que, sin duda alguna, ha servido para dar más empuje si cabe a los falsos autónomos ya que el encubrimiento de la relación laboral puede efectuarse en nuestro derecho considerando a los trabajadores como autónomos o como TRADEs⁵¹; ello ha exigido a los Jueces averiguar, lo primero, si los indicios que concurren conducen, o no a la existencia de la relación laboral, independientemente de cómo hayan calificado las partes la relación contractual que les une, también cuando existe un contrato de TRADE entre el implicado y su cliente⁵².

Por lo demás, se desconoce la cifra exacta de los falsos autónomos que pueden existir y tampoco hay estudios que hayan indagado acerca de cuál sea su edad, por lo que no está claro si entre los jóvenes hay un mayor número de abusos en el uso de esta figura prohibida por la norma⁵³.

Según la EPA en el último trimestre de 2023 los asalariados crecieron en 266.000. Los que tienen contrato indefinido se incrementan en 232.100 y los de contrato temporal en 33.900. En variación anual, el número de asalariados aumenta en 716.500 (el empleo indefinido crece en 1.102.000 personas y el temporal disminuye en 385.500). Por lo que se refiere al número de trabajadores por cuenta propia, esta cifra baja en 60.200 este tercer trimestre del año y sube en 14.600 en los 12 últimos meses⁵⁴. Por tanto, el número de trabajadores autónomos ha aumentado en el último año. Y parece que también ha aumentado el número de falsos autónomos⁵⁵: al menos así lo estima la UPTA,

⁵⁰ Sobre la regulación de los TRADE y su problemática, Vid, más ampliamente: BALLESTER PASTOR, I.: *Trabajo y protección social del autónomo: un estudio sobre su precariedad*, Barcelona, Atelier, 2016.

⁵¹ La valoración de la figura del TRADE es muy diferente por parte de los operadores jurídicos tal cual se ha puesto de manifiesto un trabajo de campo, con entrevistas a CCOO, UPTA y la Inspección de Trabajo. UPTA valora la figura positivamente, pero la ITSS entiende que esta figura ofrece una mayor confusión en la normativa. Vid. SANZ DE MIGUEL, P.: “Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 37, 2019.

⁵² Por citar una entre muchas Vid., también, la STSJ Asturias nº 2093/2020, de 24 de noviembre, nº rec. 1110/2020 donde se califica de laboral la relación de trabajo de repartidores de plataformas que habían sido contratados como TRADEs encontrando los indicios de dependencia y laboralidad existentes en la relación de trabajo.

⁵³ Vid., acerca de los colectivos que han sufrido de forma más rotunda el fenómeno de los falsos autónomos y los mecanismos de control del fenómeno por parte de la Inspección de Trabajo: CAMINO FRÍAS, J.J.: “El trabajo falsamente autónomo como especie del trabajo no declarado. Tendencias actuales”, en *Revista del ministerio de empleo y Seguridad Social*, nº 128, 2017.

⁵⁴ Vid. en, fecha de consulta 1 de octubre de 2024.

⁵⁵ En 2022 hubo un repunte muy importante del número de altas en el RETA de trabajadores de 20 a 24 años: mientras Fermín Albaladejo -presidente de la Confederación de Jóvenes empresarios y vicepresidente de la Asociación de Trabajadores Autónomos- señalaba que es cierto que cada vez se destruyen más empresas pero tenemos buenos datos en las startups españolas, desde la UPTA se mostraban preocupados porque este incremento está directamente relacionado con la contratación de falsos autónomos: sube la contratación de falsos autónomos y la mayoría de altas de estas edades se producen entre profesionales de la salud, de la docencia y del periodismo. Vid. La tecnología da impulso a los jóvenes emprendedores de menos de 25 años. <https://www.20minutos.es/lainformacion/>

Asociación que ha denunciado -en enero de 2024- que ha existido un crecimiento extraordinario de falsos autónomos en 2023, lo que se detecta con el crecimiento de trabajadores independientes en actividades profesionales y científicas, la educación y las actividades sanitarias, apareciendo con un régimen de semi-exclusividad en clínicas privadas o en centros de enseñanza o en empresas de consultoría⁵⁶. En mayo de 2024 UPTA cifraba en 60.000 el número de falsos autónomos que existen en profesiones sanitarias⁵⁷.

[economia-y-finanzas/-tecnologia-da-impulso-los-jovenes-emprendedores-menos-25-anos-5285583/](#), fecha de consulta 3 de octubre de 2024.

⁵⁶ Vid. Noticia de UPTA del 8 de enero de 2024. UPTA alerta sobre el crecimiento de trabajadores falsos autónomos. Casi 15.000 nuevos autónomos afiliados al RETA en 2023 en sectores de actividad en los que abundan los falsos trabajadores por cuenta propia, como son en actividades profesionales y científicas con 325.000 nuevos activos, el de educación con 101.000 y las actividades profesionales sanitarias con 135.908 nuevas altas; es decir, un total de 561.908 profesionales en estos sectores que han disparado su número en los últimos años.

En el año 2020, había 508.304 profesionales y en tan solo tres años han crecido en 53.604, algo que sorprende mucho puesto que la educación y la sanidad siempre se han comportado de forma muy moderada en su crecimiento. Se trata de sectores fundamentalmente constituidos por profesionales que eran propietarios de pequeños centros de formación o en el caso de los sanitarios, pequeños centros de las distintas especialidades de la rama sanitaria.

El dato referido a los profesionales altamente cualificados y del ámbito científico es aún más inquietante, puesto que el aumento ha significado un crecimiento de casi 30.000 activos en este trienio.

Eduardo Abad, presidente de UPTA, “creemos que detrás de estos datos se enmascara un enorme crecimiento de falsos autónomos, clínicas sanitarias y compañías propietarias de hospitales privados que contratan autónomos en vez de trabajadores por cuenta ajena, centros formativos que contratan servicios de docencia en condiciones de semi exclusividad y grandes despachos de consultoría en distintas ramas profesionales, como son las ramas económicas, abogacía, investigación, etc. En UPTA lo tenemos claro, tenemos que crecer en el RETA de forma regular, no se puede distorsionar el mercado de trabajo, no seremos cómplices del fraude económico a las arcas del sistema público de cotización a la Seguridad Social”.

UPTA ha propuesto una fórmula sencilla para controlar este fraude millonario, con un simple cruce de datos, a través de los distintos modelos fiscales de la Agencia Tributaria, entre los autónomos que emiten facturas en semi exclusividad a empresas para las que prestan servicios tendremos identificadas a las partes y con ello se podría hacer una sencilla investigación sobre cómo se desarrolla dicha actividad económica.

Es un doble fraude a la Seguridad Social por parte de las empresas que realizan de forma fraudulenta estas prácticas que se aprovechan de la tarifa plana para nuevos autónomos y evitan las cotizaciones sociales que tendrían que realizar si contratasen trabajadores por cuenta ajena, al margen de ignorar el resto de los derechos laborales y sociales que tendrían reconocidos estos profesionales si se formalizan relaciones jurídicas laborales regulares. Fecha de consulta 1 de octubre de 2024.

⁵⁷ UPTA cifra en más de 60.000 los falsos autónomos en actividades sanitarias. En los últimos dos años han aumentado en torno a 10.000, los profesionales autónomos afiliados al reta en este sector, situándolo en más de 138.000. Miles de médicos y profesionales sanitarios funcionarios de la sanidad pública, son contratados como falsos autónomos en la sanidad privada, compatibilizando ambas actividades y restando posibilidades para que nuevos profesionales del sector puedan tener estabilidad laboral, siendo contratados como trabajadores por cuenta ajena, tanto en el ámbito de la sanidad pública como en la privada.

En las próximas semanas, representantes de UPTA se reunirán con la alta Dirección de la Inspección de Trabajo para tratar el tema de los falsos autónomos, que está causando un grave perjuicio a aquellos profesionales que desarrollan su actividad económica legalmente en sus propios centros de trabajo.

5. Medidas legislativas internacionales y nacionales y doctrina judicial recientes que “revelan” la laboralidad y descubren a los falsos autónomos, en particular, en el trabajo en plataformas

Tal como se nos recuerda en *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante CIT 109 (III/B)*⁵⁸, la existencia de la relación de trabajo resulta ser la piedra angular de la protección laboral, dado que la misma aparece para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores puesto que la relación de trabajo da lugar a derechos y obligaciones recíprocos entre trabajador y empresario que surgen de la legislación nacional. En cambio, las modificaciones que están teniendo lugar en el mercado laboral, en particular debido a factores como la globalización, la digitalización y otras innovaciones tecnológicas, están dando origen a formas de trabajo nuevas que no encajan necesariamente en la noción tradicional de relación de trabajo. Como respuesta a ello, por los retos a los que se enfrentan las empresas y por la necesidad de flexibilidad de los trabajadores, el concepto de relación de trabajo ha evolucionado con el tiempo y se ha diversificado abarcando situaciones que difieren del empleo a tiempo completo tradicional. En esencia, la categorización binaria entre trabajador asalariado y trabajador autónomo puede no ser suficiente para abordar la realidad cambiante del mercado de trabajo. En este sentido, diferentes normas se refieren ya a la necesidad establecer elementos distintivos que sirvan para identificar la relación de trabajo y para que operen los mecanismos protectores que rodean a toda relación laboral⁵⁹.

Para Eduardo Abad, presidente de UPTA España, “esta situación perjudica seriamente la calidad asistencial de los profesionales sanitarios, un porcentaje muy elevado trabaja para la sanidad pública en jornadas maratónicas para posteriormente seguir con su actividad profesional en clínicas y hospitales privados, trabajando para compañías de seguros o para estos centros sanitarios”.

El deterioro del trabajo autónomo es evidente, los servicios profesionales realizados por trabajadores autónomos en pequeñas clínicas no pueden competir contra la fórmula de aseguramiento privado, puesto que los profesionales, falsos autónomos, que trabajan compatibilizando ambas actividades, perciben cantidades económicas por los servicios privados muy por debajo de los costes medios necesarios para mantener una actividad económica con un rendimiento que permita la sostenibilidad de la actividad.

La principal medida para luchar contra esta situación es sin duda la incompatibilidad de desarrollar la profesión en el ámbito público y en el privado de manera simultánea. Con esta medida, no solamente tendríamos un efecto positivo en el ámbito de la contratación laboral, sino que también lucharíamos contra la competencia desleal que sufren los profesionales que desarrollan su actividad en sus clínicas, aparte de luchar y perseguir el fenómeno del falso autónomo, que se está acrecentando y que provoca que grandes empresas del sector mercantilicen y rentabilicen un aspecto esencial del bienestar social como es el de la salud.

Abad concluye, “ya es hora de poner en marcha incompatibilidades en el ejercicio de profesiones sanitarias en el ámbito público y privado. Es uno de los grandes feudos de laboralidad encubierta, por este motivo, miles de jóvenes profesionales sanitarios abandonan nuestro país para buscar relaciones laborales que les permitan vivir dignamente.”

⁵⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 109ª reunión, 2020, Tercer punto del orden del día, disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_738283.pdf

⁵⁹ La era digital está promoviendo un nuevo precariado. Tal como señalan MARTÍN-ARTILES, A., GODINO, A. y MOLINA, O.: “Profesionales independientes en la era digital ¿el futuro del precariado?”, en *Anuario IET. Presente y futuro del trabajo*, p. 232, el número de trabajadores autónomos profesionales ha venido

Y así se contempla en la Recomendación sobre la relación de trabajo 2006, n° 198, de la OIT. En particular, la Recomendación consagra el principio ya establecido por la jurisprudencia a nivel nacional de primacía de la realidad en virtud del cual, los hechos de la relación son determinantes y, en segundo lugar, la Recomendación propone, también, un conjunto de elementos para determinar si se está o no frente a una relación de trabajo: entre dichos elementos se encuentra la amplitud de los medios para determinar la existencia de una relación de trabajo, así como la posibilidad de establecer una presunción legal de relación de trabajo cuando estén presentes uno o más indicios establecidos en la legislación. Señala igualmente la Recomendación n° 198 de la OIT que la ley puede establecer que determinadas relaciones específicas caracterizadas por la ambigüedad sean catalogadas de oficio como relaciones de trabajo. La subordinación y la dependencia son propuestas como ejemplos de posibles condiciones o factores, junto con la realización del trabajo y la remuneración del trabajador y una serie de indicios que contribuyen a demostrar la existencia de tales condiciones. Se trata de enumeraciones no exhaustivas que deben adaptarse según las circunstancias del caso y las condiciones nacionales. A su vez, sigue estableciendo la Recomendación, la evolución del mundo del trabajo puede transformar en obsoletos algunas de estas condiciones e indicios y hacer surgir algunos nuevos.

De ello se desprende que, desde el punto de vista de la Recomendación núm. 198, las cláusulas de los contratos de servicios que establecen que la relación entre el trabajador y la plataforma no es de carácter laboral no constituyen la última palabra. Aunque los jueces pueden, dependiendo del ordenamiento jurídico, dar por válida una cláusula contractual que defina la relación como puramente mercantil, cuando se aplica el *principio de la primacía de la realidad* la finalidad real de los contratos es la que suele determinar la verdadera naturaleza de la relación contractual. El art. 5° de la Recomendación n° 198 OIT llega a decir que, en el marco de la política nacional, los estados Miembros deberían velar en particular por asegurar una protección efectiva a los trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, incluyendo a las trabajadoras, así como a los trabajadores más vulnerables, los jóvenes trabajadores, los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidades.

A este respecto, resulta de gran interés el que en la próxima Conferencia Internacional del Trabajo que tendrá lugar en 2025 se vaya a debatir acerca de si debe la OIT regular, o no, a través de un instrumento normativo el trabajo en plataformas y en qué medida debería hacerlo⁶⁰. Como antecedente a dicha Conferencia el Informe

aumentando en los últimos 15 años, las nuevas formas de trabajo son desligables de la digitalización y las TIC favorecen el proceso de descentralización hacia pequeñas y micro empresas así como hacia el trabajo autónomo y el trabajo irregular y la revolución digital genera nuevas formas de empleo y aparecen formas de ocupación atípicas entre las que se encuentran el trabajo autónomo y falsos autónomos mediante plataformas digitales.

⁶⁰ En su 346ª reunión el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir en el Orden del día de la 113ª reunión de la Conferencia (2025) un punto sobre el trabajo decente en la economía de las plataformas y pidió también a la Oficina que le presentara, en su 347ª reunión (marzo de 2023) un

de la OIT *Hacer realidad el trabajo decente en las plataformas*, CIT.113/Informe V 2024 describe la legislación y la práctica en relación al trabajo decente en la economía de las plataformas hasta principios de noviembre de 2023. Y aparecen allí datos relevantes, como el que el perfil de los trabajadores de plataformas coincide con el de un trabajador joven que cuenta con estudios superiores⁶¹; que existe una proporción relativamente elevada de trabajadores independientes que se desempeñan en las plataformas, lo que contribuye a que exista aquí una mayor informalidad en el trabajo respecto de la que pudiera existir en otros sectores; y que, además, existe en el trabajo en plataformas más posibilidades de que aparezcan relaciones laborales encubiertas -falsos autónomos-.

La Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión europea, señala igualmente -Considerando nº 8- que cuando una persona es declarada como trabajador por cuenta propia, cuando se cumplen las condiciones propias de una relación laboral con el fin de evitar determinadas obligaciones fiscales o laborales, estos trabajadores deben considerarse trabajadores por cuenta ajena ya que la determinación de la existencia de una relación laboral debe guiarse por los hechos relativos al trabajo que efectivamente se desempeña y no por la descripción que las partes hagan de la relación.

Y, más recientemente, la nueva *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales*⁶² cuya Propuesta acaba de ser aprobada recientemente⁶³ abre, también, la posibilidad a que se establezca una presunción de laboralidad⁶⁴ que afecte a todos los trabajadores de las plataformas digitales que vaya más allá de lo que fue regulado en la DA 23ª en el Estatuto de los trabajadores, una disposición que, como es sabido, fue incorporada por la Ley 12/2021, de 28 de septiembre⁶⁵.

Según se puede leer en la Exposición de Motivos de dicha Propuesta de Directiva se calcula que actualmente más de 28 millones de personas en la UE trabajan a través de plataformas y se prevé que esa cifra alcance en 2025 los 43 millones. Y, según se estima, hasta cinco millones y medio de personas que trabajan a través de plataformas digitales podrían correr el riesgo de que su situación laboral se clasifique de forma errónea.

análisis sobre las lagunas normativas que sirvieron de base para tomar la decisión de el Orden del día de la Conferencia de 2025 o de 2026. En dicho análisis se estudian las posibles lagunas que pueden existir en las diferentes Recomendaciones y Convenios de la OIT que pongan de relieve la necesidad de establecer una regulación ex profeso dedicada a este colectivo.

⁶¹ Según este Informe, en la Unión europea el promedio de edad de los trabajadores de plataformas es de 33,9 años frente a los 42,4 años de la población ocupada en general; de hecho en 17 países europeos la mayoría de los trabajadores de plataformas tiene menos de 30 años.

⁶² Bruselas de 9 de diciembre de 2021, COM (2021) 762 final.

⁶³ Por el Parlamento europeo el 24 de abril de 2024, en sesión plenaria.

⁶⁴ Vid, a este respecto, SIERRA BENÍTEZ, M.: “Reflexiones en torno a la intervención jurídico-laboral para la construcción social del nuevo mercado laboral de las plataformas digitales de trabajo”, en *Revista Internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, Volumen 11, núm. 1, 2023.

⁶⁵ Vid. más ampliamente: ROJO TORRECILLA, E.: “La Directiva UE: mejora de las condiciones laborales en plataformas digitales”, en *Revista Jurídica del Trabajo*, 2024.

Como consecuencia de dicha clasificación errónea dichas personas no disfrutaban de la protección y de los derechos que les corresponden como trabajadores.

Por eso, se señala que el primer objetivo específico de la Directiva se alcanzará mediante el establecimiento de un marco integral para abordar la clasificación errónea de la situación laboral en el trabajo en plataformas y en este marco se incluyen procedimientos adecuados para garantizar que se determine de forma correcta la situación laboral de las personas que realizan trabajo en plataformas, en consonancia con el principio de la primacía de los hechos, así como que exista una presunción refutable de relación laboral (incluida una inversión de la carga de la prueba) para las personas que trabajan a través de plataformas digitales cuando estas controlan determinados elementos de la relación de trabajo.

En nuestro país la DA 23ª del Estatuto de los trabajadores introducida por la Ley 12/2021, de 28 de septiembre⁶⁶ crea una presunción de laboralidad que se aplica a un ámbito muy específico de las plataformas digitales, afectando únicamente a las plataformas de reparto. Según tal DA, por aplicación de lo establecido en el artículo 8.1 ET -presunción de laboralidad-, se presume incluida en el ámbito de esta ley la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital. Esta presunción no afecta a lo previsto en el artículo 1.3 de la presente norma. La trasposición por España de la Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales permitiría que las presunciones de laboralidad que en esta Directiva se contienen se aplicaran en nuestro país no solamente para las plataformas de reparto sino para todos los trabajos en plataformas, aunque la aplicación de nuestra doctrina judicial, de la que resulta pionera la famosa Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020⁶⁷ de septiembre de 2020, ya permitiría, igualmente, la posibilidad de ampliar las miras a la hora de considerar si aparece la “dependencia” y la “ajenidad” en el trabajo que se desarrolla en plataformas.

Nuestros Tribunales están resolviendo un gran número de demandas relacionadas con el trabajo en plataformas⁶⁸, y, particularmente, con los repartidores. Así, recientemente la STSJ (Sala de lo Social) de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 30 de junio de 2023, nº rec. 673/2020 reconoce la procedencia de la afiliación de oficio de repartidores de la plataforma GLOVOAPP; también la STSJ (Sala de lo Social) de Islas Baleares de 8 de septiembre de 2023,

⁶⁶ La Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) nº 147/2023, de 6 de noviembre declara la constitucionalidad del RD. ley 9/2021, de 11 de mayo, previo a la Ley 12/2021, por el que se introdujo la mentada DA.

⁶⁷ Nº sentencia 2924/2020 y nº rec. 4746/2019

⁶⁸ Sobre los indicios de laboralidad en el trabajo en las plataformas, *Vid.* TODOLÍ SIGNES, A.: “Nuevos indicios de laboralidad en la economía de plataformas virtuales”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 140, 2017, p. 95 y ss.

sentencia nº 452/2023, nº rec. 107/2023 desestima el recurso de suplicación frente a la Sentencia del Juzgado de lo social nº 3 de Palma de Mallorca que reconoció la laboralidad de los repartidores de Glovo a instancia de la TGSS; también la STSJ (Sala de lo Social) de Castilla y León, Burgos, de 15 de febrero de 2024, nº 107/2024, nº rec. 712/2023, falla a favor de la existencia de relación laboral de un repartidor de PORTIER UBER EATS, aplicando la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020⁶⁹.

⁶⁹ Según dicho pronunciamiento, (...) *servicios voluntaria, retribuida, ajena y dependiente* (art. 1.1 del ET). *Reiterada doctrina jurisprudencial sostiene que la dependencia y la ajenidad son los elementos esenciales que definen el contrato de trabajo [por todas, sentencias del TS (Pleno) de 24 de enero de 2018, recursos 3595/2015 y 3394/2015; 8 de febrero de 2018, recurso 3389/2015; y 29 de octubre de 2019, recurso 1338/2017]. La dependencia y la ajenidad son conceptos abstractos que se manifiestan de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de producción y que guardan entre sí una relación estrecha.*

2. Desde la creación del derecho del trabajo hasta el momento actual hemos asistido a una evolución del requisito de dependencia-subordinación. La sentencia del TS de 11 de mayo de 1979 ya matizó dicha exigencia, explicando que «la dependencia no implica una subordinación absoluta, sino sólo la inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la empresa». En la sociedad postindustrial la nota de dependencia se ha flexibilizado. Las innovaciones tecnológicas han propiciado la instauración de sistemas de control digitalizados de la prestación de servicios. La existencia de una nueva realidad productiva obliga a adaptar las notas de dependencia y ajenidad a la realidad social del tiempo en que deben aplicarse las normas (art. 3.1 del Código Civil). En la práctica, debido a la dificultad que conlleva valorar la presencia de los elementos definitorios de la relación laboral en los supuestos dudosos, para determinar si concurren se utiliza la técnica indiciaria, identificando los indicios favorables y contrarios a la existencia de un contrato de trabajo y decidiendo si en el caso concreto concurre o no la relación laboral. Este Tribunal ha afirmado que «La calificación de la relación como laboral ha de hacerse en cada caso en atención a los indicios existentes, valorando principalmente el margen de autonomía del que goza quien presta el servicio» (sentencia del TS de 20 de enero de 2015 (RJ 2015, 456), recurso 587/2014).

Los criterios jurisprudenciales para diferenciar el contrato de trabajo de otros vínculos de naturaleza semejante son los siguientes [por todas, sentencias del TS de 24 de enero de 2018 (RJ 2018, 817) (Pleno), recursos 3394/2015 y 3595/2015; 8 de febrero de 2018, recurso 3389/2015; y 4 de febrero de 2020 (RJ 2020, 824), recurso 3008/2017]:

1) La realidad fáctica debe prevalecer sobre el nomen iuris porque «los contratos tienen la naturaleza que se deriva de su real contenido obligacional, independientemente de la calificación jurídica que les den las partes; de modo que a la hora de calificar la naturaleza laboral o no de una relación debe prevalecer sobre la atribuida por las partes, la que se derive de la concurrencia de los requisitos que determinan la laboralidad y de las prestaciones realmente llevadas a cabo».

2) Además de la presunción iuris tantum de laboralidad que el art. 8 del ET atribuye a la relación existente entre quien presta un servicio retribuido y quien lo recibe, el art. 1.1 del ET delimita, desde el punto de vista positivo, la relación laboral, calificando de tal la prestación de servicios con carácter voluntario cuando concurren, además de dicha voluntariedad, tres notas que también han sido puestas reiteradamente de manifiesto por la jurisprudencia, cuales son, la ajenidad en los resultados, la dependencia en su realización y la retribución de los servicios.

3) La línea divisora entre el contrato de trabajo y otros vínculos de naturaleza análoga (particularmente la ejecución de obra y el arrendamiento de servicios), regulados por la legislación civil o mercantil, no aparece nítida ni en la doctrina, ni en la legislación, y ni siquiera en la realidad social. Y ello es así, porque en el contrato de arrendamiento de servicios el esquema de la relación contractual es un genérico intercambio de obligaciones y prestaciones de trabajo con la contrapartida de un «precio» o remuneración de los servicios, en tanto que el contrato de trabajo es una especie del género anterior, consistente en el intercambio de obligaciones y prestaciones de trabajo, pero en este caso dependiente, por cuenta ajena y a cambio de retribución garantizada. En consecuencia, la materia se rige por el más puro casuismo, de

Aunque en la demanda se interesaba que no se identificara a PORTIER con

forma que es necesario tomar en consideración la totalidad de las circunstancias concurrentes en el caso, a fin de constatar si se dan las notas de ajenidad, retribución y dependencia, en el sentido en que estos conceptos son concebidos por la jurisprudencia.

2. Este Tribunal ha utilizado como indicio de la existencia de una relación laboral (sentencias del TS de 24 de enero de 2018, recurso 3394/2015; 8 de febrero de 2018 (RJ 2018, 1028), recurso 3389/2015; y 4 de febrero de 2020, recurso 3008/2017) *la diferencia entre la escasísima cuantía en inversión que el trabajador ha de realizar para poder desarrollar la actividad encomendada (herramientas comunes, teléfono móvil o pequeño vehículo) frente a la mayor inversión que realiza la principal y entrega al actor (herramienta especializada, vehículos para transporte de piezas importantes, así como el conocimiento de las instalaciones a montar para lo que se forma al actor).*

3. Por el contrario, se tratará de un contrato de arrendamiento de servicios y no de una relación laboral cuando el demandante (sentencia del TS de 24 de enero de 2018 (RJ 2018, 816), recurso 3595/2015):

1) *Se limita a la práctica de actos profesionales concretos.*

2) *No está sujeto a jornada, vacaciones, órdenes, ni instrucciones.*

3) *Practica su trabajo con entera libertad; con independencia y asunción del riesgo empresarial.*

Este Tribunal ha considerado indicios comunes de la nota de ajenidad los siguientes (por todas, sentencias del TS de 4 de febrero de 2020, recurso 3008/2017; 1 de julio de 2020 (RJ 2020, 2856), recurso 3585/2018; y 2 de julio de 2020 (RJ 2020, 3096), recurso 5121/2018):

1) *La entrega o puesta a disposición del empresario por parte del trabajador de los productos elaborados o de los servicios realizados.*

2) *La adopción por parte del empresario y no del trabajador de las decisiones concernientes a las relaciones de mercado o de las relaciones con el público, como fijación de precios o tarifas, selección de clientela o indicación de personas a atender.*

3) *El carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo.*

4) *El cálculo de la retribución o de los principales conceptos de la misma con arreglo a un criterio que guarde una cierta proporción con la actividad prestada, sin el riesgo y sin el lucro especial que caracterizan a la actividad del empresario o al ejercicio libre de las profesiones.*

2. La ajenidad concurre cuando concurren las circunstancias siguientes (sentencias del TS de 24 de enero de 2018, recurso 3595/2015; 8 de febrero de 2018, recurso 3389/2015; y 29 de octubre de 2019 (RJ 2019, 4459), recurso 1338/2017):

1) *Los frutos del trabajo pasan ab initio a la empresa, que asume la obligación de retribuir dichos servicios que están garantizados.*

2) *No se ha probado que el demandante asuma riesgo empresarial de clase alguna.*

3) *Tampoco se ha acreditado que realice una inversión en bienes de capital relevante, pues la inversión que constituye elemento esencial de la actividad contratada se entrega directamente por la demandada.*

3. La ajenidad en los frutos se produce cuando «la utilidad patrimonial derivada del mismo -es decir, lo que pagan los clientes- ingresa directamente en el patrimonio de la empresa y no en el de los actores (ajenidad en los frutos y en la utilidad patrimonial) y estos percibirán su salario, en la modalidad de por unidad de obra» (sentencias del TS de 6 de octubre de 2010 (RJ 2010, 5017), recurso 2010/2009 y 19 de febrero de 2014 (RJ 2014, 2075), recurso 3205/2012).

4. Este Tribunal ha explicado que «el no establecimiento de retribución o salario fijo, no es un elemento característico delimitador del contrato de trabajo respecto de otras figuras, dado el concepto de salario contenido en el art. 26.1 ET comprensivo de “la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo» (sentencias del TS de 29 de diciembre de 1999 (RJ 2000, 1427), recurso 1093/1999 y 25 de marzo de 2013 (RJ 2013, 4757), recurso 1564/2012).

Respecto de los trabajadores con vehículo propio este Tribunal ha sentado los criterios siguientes:

1) *La sentencia del TS de 26 de febrero de 1986, consideró laboral la relación de unos mensajeros que prestaban el servicio de recepción de paquetes, para su transporte y entrega a los destinatarios, de acuerdo con las tarifas que tenía establecidas y respondía de su pérdida, extravío, deterioro, hurto o robo cuando su valor no excedía de 20.000 pesetas. Los mensajeros prestaban servicios en motocicletas de su*

Glovo o Deliveroo, del relato de los hechos probados el Juzgador entiende que no se llega a dicha conclusión, de forma que concurren indicios de ajenidad y dependencia y tampoco concurren las condiciones exigidas para que los repartidores tengan la

propiedad, abonando los gastos de mantenimiento, combustible y amortización, percibiendo un tanto por viaje, sin relación con el precio del transporte que se fijaba por la empresa y clientes sin intervención de los mensajeros. Los mensajeros llevaban en su vestimenta y vehículo anuncios de la empresa. Los mensajeros tenían que llamar por teléfono diariamente a la empresa antes de las diez horas, para recibir la orden de los viajes a realizar, siendo penalizados en caso de hacerlo con retraso.

El TS argumentó: «La dependencia, aparte de su exteriorización en ese llevar en la ropa y en el vehículo el nombre de la empresa, se manifiesta también, en la necesidad de llamar diariamente a la misma, bajo penalización de no hacerlo, para recibir las órdenes de trabajo del día, respecto de las que asume la obligación de realizarlas sin demora ni entorpecimiento alguno; no tiene trascendencia a estos efectos el que el trabajador no esté sometido a un régimen de jornada y horario riguroso. La no asistencia de los actores al trabajo en todos los días laborables es un mero efecto de la configuración que la empresa pretende dar al contrato para eludir la calificación de laboral, y no constituye un dato esencial para determinar su verdadera naturaleza, pues ese comportamiento empresarial, impide conocer las causas de la inasistencia, que en un contrato de trabajo debidamente regularizado se puede producir por motivos tan justificados como permisos, licencias, vacaciones, enfermedad o, incluso períodos intermedios de inactividad laboral en contratos discontinuos o a tiempo parcial. Por otra parte la posibilidad de compatibilizar el trabajo en otras empresas es algo que, debidamente autorizado, no desnaturaliza el contrato, según cabe deducir de los artículos 5.d) y 21.1 del Estatuto de los Trabajadores ».

2) La sentencia del TS de 26 de junio de 1986 atribuyó naturaleza laboral a la relación del propietario de un vehículo que debía estar diariamente, a la hora y en el sitio fijado, con su vehículo para la recogida de los periódicos o publicaciones impresas editadas por la demandada, transportándolos y repartiéndolos en los puntos de venta conforme a la ruta asignada. Eran de su cuenta los gastos de mantenimiento del vehículo, las averías y reparaciones del mismo, el carburante consumido y los seguros e impuestos, y corrían también de su cuenta las cotizaciones al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social. Este Tribunal explicó que se trataba de una actividad de reparto y distribución de los periódicos y publicaciones de la demandada, concluyendo que el demandante «ha prestado voluntariamente sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de la organización de otra persona».

3) La sentencia del TS de 2 de febrero de 1988, reputó laboral la prestación de servicios de un repartidor de periódicos, quien realizaba diariamente la tarea de acudir de madrugada a los locales de la empresa para cargar periódicos y distribuirlos en los puntos de venta de una ruta previamente determinada, utilizando para ello una furgoneta Renault de su propiedad.

4) La sentencia del TS de 3 de mayo de 1988, consideró laboral la relación de una persona que realizaba el transporte y reparto de mercancías que le confiaba la empresa, lo que hacía en una motocicleta de su propiedad en la que portaba distintivo de la empresa, llevando también uniforme que revelaba su adscripción a la misma, realizando jornada para ella de 7,15 a 14 horas, reanudándose de 16,15 hasta las 19 o 20 horas. El actor realizaba una ruta fija diaria para algunas entidades y con carácter no diario para otras. Todos los días llamaba por teléfono al mensajero a su empresa para recibir órdenes y rellenar huecos, efectuando los repartos ocasionales que surgían además de los no diarios y los fijos, sin permanecer inactivo en ningún momento.

5) Reiterados pronunciamientos de este Tribunal han reconocido la existencia de contratos de trabajo en el caso de contratistas con vehículo propio, argumentando que la ajenidad se manifiesta inequívocamente porque es la demandada la que incorpora los frutos del trabajo percibiendo directamente los beneficios de esta actividad, sin que los actores fueran «titulares de una organización empresarial propia, sino que prestan de forma directa y personal su trabajo para la realización del servicio. Esta prestación es el elemento fundamental del contrato, sin que la naturaleza de éste se desvirtúe por la aportación de vehículo por el trabajador, pues esa aportación no tiene relevancia económica suficiente para convertir la explotación del vehículo en elemento definidor de la finalidad fundamental del contrato, mientras que la actividad personal del trabajador se revela como predominante» (sentencia del TS de 18 de octubre de 2006 (RJ 2006, 8986), recurso 3939/2005 y las citadas en ella).

condición de TRADEs⁷⁰, de manera que sí aparecen todos los elementos de la relación

⁷⁰ Según se puede leer en esta Sentencia:

Del relato de hechos probados no se deriva dicha conclusión, sin embargo y no concurren las condiciones exigidas por el art. 11.2 de la LETA para tener la condición de TRADE:

1) Una de ellas es «Desarrollar su actividad con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiese recibir de su cliente». El demandante no llevaba a cabo su actividad con sus propios criterios organizativos sino con sujeción estricta a los establecidos por la demandada.
2) Otra es «Disponer de infraestructura productiva y material propios, necesarios para el ejercicio de la actividad e independientes de los de su cliente, cuando en dicha actividad sean relevantes económicamente.» Los actores únicamente contaban con una moto, coche o bici y con un móvil. Se trata de medios accesorios o complementarios. La infraestructura esencial para el ejercicio de esta actividad es el programa informático desarrollado por PORTIER que pone en contacto a los comercios con los clientes finales. La citada plataforma constituye un elemento esencial para la prestación de servicio. El actor carecía de una infraestructura propia significativa que le permitiera operar por su cuenta.

Es cierto que en el contrato suscrito entre las partes constan varios elementos que, en principio, parecen contrarios a la existencia de un contrato de trabajo, como la capacidad de rechazar clientes o servicios, de elegir la franja en la que va a prestar servicios o de compatibilizar el trabajo con varias plataformas. Pese a ello, la teórica libertad de elección de la franja horaria estaba claramente condicionada. Es cierto que en los hechos probados de autos se afirma que el trabajador podía rechazar pedidos sin penalización alguna. Pero también se declara probado que los repartidores con mayor puntuación gozan de preferencia de acceso a los servicios o recados. El sistema de puntuación de los repartidores se nutre de tres factores, uno de los cuales es la realización de los servicios en las horas de mayor demanda. El desempeño del actor era evaluado diariamente. La percepción de ingresos del repartidor depende de si realiza o no servicios y de cuántos servicios realiza. Se declara probado que «los repartidores que tienen mejor puntuación gozan de preferencia de acceso a los servicios o recados que vayan entrando». En la práctica este sistema de puntuación de cada repartidor condiciona su libertad de elección de horarios porque si no está disponible para prestar servicios en las franjas horarias con más demanda, su puntuación disminuye y con ella la posibilidad de que en el futuro se le encarguen más servicios y conseguir la rentabilidad económica que busca, lo que equivale a perder empleo y retribución. Además la empresa penaliza a los repartidores, dejando de asignarles pedidos, cuando no estén operativos en las franjas reservadas, salvo causa justificada debidamente comunicada y acreditada.

La consecuencia es que los repartidores compiten entre sí por las franjas horarias más productivas, existiendo una inseguridad económica derivada de la retribución a comisión sin garantía alguna de encargos mínimos, que propicia que los repartidores intenten estar disponibles el mayor período de tiempo posible para acceder a más encargos y a una mayor retribución.

Se trata de un sistema productivo caracterizado porque no se exige el cumplimiento de un horario rígido impuesto por la empresa porque las microtarefas se reparten entre una pluralidad de repartidores que cobran en función de los servicios realizados, lo que garantiza que haya repartidores que acepten ese horario o servicio que deja el repartidor que no quiera trabajar.

La empresa ha establecido un sistema de puntuación que, entre otros factores, se nutre de la valoración del cliente final. El establecimiento de sistemas de control de la actividad productiva basados en la valoración de clientes constituye un indicio favorable a la existencia de un contrato de trabajo. Así, la sentencia del TS de 29 de diciembre de 1999 (RJ 2000, 1427), recurso 1093/1999, concluye la existencia de un contrato de trabajo sobre la base de una pluralidad de indicios, incluyendo el hecho de que la empresa tenía «un servicio de inspección que revisaba, entre otros, el trabajo realizado por el actor y recibe las quejas que pudieran tener los clientes sobre su actividad».

Existen otros indicios favorables a la existencia de una relación laboral:

1) La geolocalización por GPS del demandante mientras realizaba su actividad, registrando los kilómetros que recorría, es también un indicio relevante de dependencia en la medida en que permite el control empresarial en tiempo real del desempeño de la prestación. Los repartidores están sujetos a un permanente sistema de control mientras desarrollan la prestación del servicio.

laboral que exige el art. 1º del TRET.

La PLATAFORMA es el único que dispone de la información necesaria para el manejo de sistema de negocio: los comercios adheridos, los pedidos...

En cuanto al requisito de ajenidad, PORTIER UBER EATS tomaba todas las decisiones comerciales. El precio de los servicios prestados, la forma de pago y la remuneración a los repartidores se fija exclusivamente por esa empresa. Los repartidores no perciben sus honorarios directamente de los clientes finales de la plataforma sino que el precio del servicio lo recibe PORTIER UBER EATS, quien posteriormente abona su retribución a los repartidores. Ello evidencia que PORTIER UBER EATS no es una mera intermediaria entre clientes finales y repartidores. Ni los comercios, ni los consumidores finales a quienes se realiza el servicio de reparto, son clientes del repartidor, sino de PORTIER UBER EATS.

La compensación económica la abona PORTIER UBER EATS al repartidor. Esa empresa es quien confecciona cada una de las facturas y posteriormente se las remite a los repartidores para que estos muestren su conformidad y se las girasen a la empresa.

Respecto a la ajenidad en los riesgos, el hecho de no cobrar por el servicio si éste no llega a materializarse es consecuencia obligada de la retribución por unidad de obra. Pero no supone que el trabajador responda de su buen fin asumiendo el riesgo y ventura del mismo. La sentencia del TS de 15 de octubre de 2001 (RJ 2002, 1503), recurso 2283/2000, explica que, cuando se pacta que el trabajador no perciba su comisión cuando la operación no tiene éxito o queda anulada, ello no supone que el empleado asuma la responsabilidad del buen fin de las operaciones.

Sí que existe la ajenidad en los frutos porque PORTIER UBER EATS se apropia de manera directa del resultado de la prestación de trabajo, el cual redundaba en beneficio de dicha empresa, que hizo suyos los frutos del mismo.

El repartidor no tenía ninguna intervención en los acuerdos establecidos entre PORTIER UBER EATS y los comercios, ni en la relación entre PORTIER UBER EATS y los clientes a los que servían los pedidos. No contrató con unos ni con otros, limitándose a prestar el servicio en las condiciones impuestas por PORTIER UBER EATS. Es la empresa quien acuerda con los distintos establecimientos los precios que éstos le abonan y fija unilateralmente las tarifas que el repartidor percibe por los recados que efectúa, incluidas las sumas adicionales por kilometraje y tiempo de espera, en cuyo establecimiento aquél no tiene la más mínima participación.

Había ajenidad en los medios, evidenciada por la diferencia entre la importancia económica de la plataforma digital y los medios materiales del demandante: un teléfono móvil y una motocicleta. Los medios de producción esenciales en esta actividad no son el teléfono móvil y la motocicleta del repartidor sino la plataforma digital de PORTIER UBER EATS, en la que deben darse de alta restaurantes, consumidores y repartidores, al margen de la cual no es factible la prestación del servicio. Y el actor realizaba su actividad bajo una marca ajena.

En definitiva, PORTIER UBER EATS no es una mera intermediaria en la contratación de servicios entre comercios y repartidores. No se limita a prestar un servicio electrónico de intermediación consistente en poner en contacto a consumidores (los clientes) y auténticos trabajadores autónomos, sino que realiza una labor de coordinación y organización del servicio productivo. Se trata de una empresa que presta servicios de recadería y mensajería fijando el precio y condiciones de pago del servicio, así como las condiciones esenciales para la prestación de dicho servicio. Y es titular de los activos esenciales para la realización de la actividad. Para ello se sirve de repartidores que no disponen de una organización empresarial propia y autónoma, los cuales prestan su servicio insertados en la organización de trabajo del empleador, sometidos a la dirección y organización de la plataforma, como lo demuestra el hecho de que PORTIER UBER EATS establece todos los aspectos relativos a la forma y precio del servicio de recogida y entrega de dichos productos. Es decir, tanto la forma de prestación del servicio, como su precio y forma de pago se establecen por PORTIER UBER EATS. La empresa ha establecido instrucciones que le permiten controlar el proceso productivo. PORTIER UBER EATS ha establecido medios de control que operan sobre la actividad y no solo sobre el resultado mediante la gestión algorítmica del servicio, las valoraciones de los repartidores y la geolocalización constante. El repartidor ni organiza por sí solo la actividad productiva, ni negocia precios o condiciones con los titulares de los establecimientos a los que sirve, ni recibe de los clientes finales su retribución. El actor

También se ha fallado recientemente en las Sentencias del Juzgado de lo Social de Madrid, de 2 de febrero de 2023 nº 31/2023, nº procedimiento: 172/2021 y la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 9/2024, de 22 de enero, declarando la laboralidad de los colaboradores independientes que realizan las tareas de reparto de la empresa Amazon Spain Fulfillment S.L., y Amazon Road Transport Spain, al concurrir las notas de ajenidad y dependencia tras estimar las demandas de oficio presentadas por TGSS.

Por fin, en la ultimísima Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) de 24 de septiembre de 2024⁷¹, se declara la existencia de relación laboral ente SERVICARNE, cooperativa de trabajo asociado, y todos sus socios, trabajadores autónomos, entendiéndose que dicha cooperativa opera como una cooperativa ficticia actuando en fraude de ley en el uso de la fórmula de la cooperativa de trabajo asociado⁷², dándose respuesta, así, a un problema que había sido detectado y denunciado, años atrás, por los sindicatos⁷³.

6. A modo de reflexión final

Los jóvenes sufren una alto grado de precariedad, una precariedad a la que quedan abocados por ofrecérseles empleos de baja calidad, con bajas retribuciones y con relaciones de trabajo inestables. La empleabilidad, el autoempleo, incluso el emprendimiento al que el liberalismo y el mercantilismo actual cada vez nos redirigen más, han sido, en ocasiones, la única puerta de salida para ellos, pero el trabajo autónomo no es, tampoco, una panacea ya que gran parte de los trabajadores autónomos también son trabajadores precarios y eso hace que muchos de ellos sobrevivan o deban compatibilizar el trabajo independiente con otro tipo de empleos -los jóvenes, son, de hecho, el colectivo en el que se detecta mayor pluriactividad-. Además, las políticas de

no tenía una verdadera capacidad para organizar su prestación de trabajo, careciendo de autonomía para ello. Estaba sujeto a las directrices organizativas fijadas por la empresa. Ello revela un ejercicio de poder empresarial en relación con el modo de prestación del servicio y un control de su ejecución en tiempo real que evidencia la concurrencia del requisito de dependencia propio de la relación laboral. Para prestar estos servicios PORTIER UBER EATS se sirve de un programa informático que asigna los servicios en función de la valoración de cada repartidor, lo que condiciona decisivamente la teórica libertad de elección de horarios y de rechazar pedidos. Además d PORTIER UBER EATS disfruta de un poder para sancionar a sus repartidores por una pluralidad de conductas diferentes, que es una manifestación del poder directivo del empleador. A través de la plataforma digital, PORTIER UBER EATS lleva a cabo un control en tiempo real de la prestación del servicio, sin que el repartidor pueda realizar su tarea desvinculado de dicha plataforma. Debido a ello, el repartidor goza de una autonomía muy limitada que únicamente alcanza a cuestiones secundarias: qué medio de transporte utiliza y qué ruta sigue al realizar el reparto, por lo que este Tribunal debe concluir que concurren las notas definitorias del contrato de trabajo entre el actor y la empresa demandada previstas en el art. 1.1 del ET.

⁷¹ Nº rec. 5766/2022.

⁷² Otros colectivos de falsos autónomos encubiertos en los que los grandes perjudicados han sido los jóvenes han sido los abogados. *Vid.*, BANDERA GALLEG0, J.C.: “¿Abogados contratados o falsos autónomos? Estado de la cuestión y actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en *Revista Internacional y comparada de Relaciones laborales y derecho del empleo*, Volumen 9, núm. 3, 2021.

⁷³ *Vid.* Observatorio del falso autónomo. Informe anual “las claves de los falsos autónomos en 2020”.

empleo siguen teniendo muchas carencias y no hace falta más emprendimiento, sino elevar la calidad del mismo.

Un problema grave del autoempleo es que deja al margen del Sistema a los trabajadores por cuenta propia con bajos ingresos, y la falta de regulación del trabajo autónomo a tiempo parcial tiene, también, parte de la culpa; para evitarlo nuestras normas siguen contando con ayudas que rebajan las cuotas, unas ayudas que no se destinan específicamente a trabajadores de menor edad. Entre dichas ayudas la medida estrella sigue siendo la tarifa plana revisada, una ayuda a la que acceden muy pocos autónomos y muy pocos jóvenes, una ayuda a la que muchos culpan, también, del incremento de los falsos autónomos porque abarata un fraude demasiado extendido.

Pero el gran problema del autoempleo consiste en que, muchas veces, es falso, de forma que hay nuevos autónomos en sectores en los que no deberían aparecer, un fenómeno que es clarísimo en el trabajo que se desarrolla en plataformas digitales, plagadas de jóvenes; también hay un incremento extraño de profesionales en el sector sanitario o docente, sectores en los que la explotación juvenil es, también, muy alta.

La parte positiva es que ya contamos con numerosas medidas legislativas -internacionales y nacionales- dedicadas a “revelar” la laboralidad para eliminar la salida de trabajadores hacia el trabajo autónomo fraudulento, y ha sido clave, también, la labor de denuncia de los propios colectivos, de los sindicatos, y de la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de Seguridad Social puesto que ha sido lo que ha hecho andar la “visibilización” de los falsos autónomos encubiertos gracias a la vía judicial. Y es que, tal como hemos analizado, son numerosísimos los pronunciamientos que reconocen la laboralidad de trabajos autónomos y se ha avanzado mucho en los últimos meses. En este camino también las normas han ayudado abordando la regulación del trabajo en plataformas, tanto a nivel nacional -con la Ley española riders- como a nivel europeo, con la nueva Directiva sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de las plataformas digitales cuya Propuesta acaba de ser aprobada.

7. Bibliografía

- BALLESTER PASTOR, I.: *Trabajo y protección social del autónomo: un estudio sobre su precariedad*, Barcelona, Atelier, 2016.
- BANDERA GALLEGO, J.C.: “¿Abogados contratados o falsos autónomos? Estado de la cuestión y actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en *Revista Internacional y comparada de Relaciones laborales y derecho del empleo*, Volumen 9, número 3, 2021.
- CALDERA SÁNCHEZ, A. y RODRÍGUEZ VARGAS, A.: “Cómo mejorar las perspectivas laborales de los jóvenes en España”, *Cuadernos del mercado de trabajo*, nº 11, 2024.

- CAMINO FRÍAS, J.J.: “El trabajo falsamente autónomo como especie del trabajo no declarado. Tendencias actuales”, en *Revista del ministerio de empleo y Seguridad Social*, nº 128, 2017.
- DE CASTRO, C.: “Presentación. La precariedad laboral y más allá”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 37, núm. 1, 2019.
- LENZI, O.: “Trabajo decente: de la teoría a la práctica de unas condiciones de trabajo mínimas”, en *Revista Justicia y Trabajo*, nº 3, 2023.
- MARTIN-ARTELES, A., GODINO, A. y MOLINA, O.: “en profesionales independientes en la era digital ¿el futuro del precariado?”, en *Anuario IET. Presente y futuro del trabajo*, Vol. 5, 2018.
- SANTAMARÍA LÓPEZ, E.: “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha, Encrucijadas”, *Revista crítica de Ciencias sociales*, Vol. 15, 2018.
- SANZ DE MIGUEL, P.: “Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 37, 2019.
- SIERRA BENÍTEZ, M.: “Reflexiones en torno a la intervención jurídico-laboral para la construcción social del nuevo mercado laboral de las plataformas digitales de trabajo”, en *Revista Internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, Volumen 11, número 1, 2023.
- SUAREZ CORUJO, B.: “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº Vol. 35, núm. 1, 2017.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Algunas manifestaciones del trabajo autónomo precario: principales carencias en materia de seguridad social”, *Revista del Ministerio de empleo y seguridad social*, nº 144, 2019.
- ROJO TORRECILLA, E.: “La Directiva UE: mejora de las condiciones laborales en plataformas digitales”, en *Revista Jurídica del Trabajo*, 2024.

CAPÍTULO 24. JÓVENES Y TRABAJO A DISTANCIA EL TELETRABAJO

SHEILA LÓPEZ VICO

*Personal Investigador en Período de Orientación Posdoctoral (FPU)¹
Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria
Universidad de Granada*

*Coordinadora de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum
Colaboradora en la Gestión de las actividades de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)*

 <https://orcid.org/0000-0002-2608-3436>

Sumario: 1. Introducción; 2. La situación actual de las personas jóvenes en el mercado de trabajo español; 3. Una breve referencia a la configuración legal del trabajo a distancia en España; 4. El tratamiento legal del factor edad en la Ley 10/2021 de trabajo a distancia; 5. El tratamiento del teletrabajo en razón de la edad en la negociación colectiva; 6. Conclusiones críticas; 7. Bibliografía; 8. Webgrafía; 9. Anexo: convenios colectivos analizados.

1. Introducción

El trabajo, como es bien sabido, se alza como una institución clave en nuestro sistema jurídico social, al ser la vía principal para garantizar la subsistencia individual y familiar de toda persona y, por lo tanto, para garantizar su independencia y autonomía. Ello hace que en la relación laboral surjan tanto una serie de intereses de carácter privado o individual de cada una de las partes, como también de carácter público, como puede ser la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de la mano de obra en el mercado de trabajo.

Pues bien, este último fin es el perseguido por medio de las *políticas públicas de empleo*, que, como decimos, buscan en definitiva fomentar la ocupación y a las cuales cabe añadir (por el íntimo vínculo que presentan) las políticas laborales, centradas en la protección de las personas trabajadoras.

Por lo tanto, por medio de ambas se busca alcanzar no solo la plena ocupación, sino también la protección de los sujetos que intervienen en la relación laboral.

¹ Ayudas para contratos predoctorales de Formación de Profesorado Universitario 2020, financiadas por el Ministerio de Universidades (FPU 2020, concesión definitiva por Orden de 15 de noviembre de 2021).

El problema con el que nos encontramos es que ambas no han encontrado un pleno equilibrio². Basta para respaldar esta tesis una sucinta mirada a nuestro mercado de trabajo, marcado por las altas tasas de paro, el elevado porcentaje de parados de larga duración, la infrarrepresentación de determinados colectivos; como son el de las personas con diversidad funcional, de las mujeres o de los jóvenes³, etc. Todo ello, además, se ha visto reforzado en los últimos años, con el impacto que la crisis derivada del COVID-19 ha tenido en nuestro país.

Pues bien, ante esta situación se ha acometido en el marco del denominado como *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del año 2021*⁴ -en adelante PRTR- un proceso de reforma de nuestro mercado laboral, dirigido a adaptar este a la nueva realidad imperante y a corregir las deficiencias estructurales y coyunturales en el mismo presentes⁵.

Pues bien, en el marco de dicho programa de reformas, se acometió la modificación y aprobación de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo -en adelante LE-. Esta norma, busca, entre otros objetivos, lograr adaptar nuestro mercado de trabajo a las nuevas exigencias surgidas en el marco de digitalización de la sociedad⁶. En dicho proceso presta especial atención a lo que la norma denomina como «*colectivos de atención prioritaria para la política de empleo*», esto es, aquellos “*con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad*”⁷. Pues bien, entre dichos colectivos se encuentra, por razón de edad, el de “*las personas jóvenes especialmente con baja cualificación*”⁸.

Partiendo de dicho marco social, nos centraremos en el presente estudio en el análisis del impacto que puede tener en este colectivo de trabajadores la reciente expansión que ha tenido el teletrabajo. Para ello, partiremos analizando cual es la situación que actualmente presenta el colectivo de jóvenes en nuestro mercado de trabajo. Tras lo cual realizaremos una breve alusión a la evolución y configuración jurídico legal del teletrabajo y del trabajo a distancia en nuestro país. Del mismo modo, entraremos a estudiar cual ha sido el tratamiento que en su caso se le ha dado a este colectivo de trabajadores en la nueva Ley 10/2021 de 9 de julio de trabajo a distancia -en adelante LTD-. Por último se entrará a analizar también cual ha sido el tratamiento que en el plano convencional se le ha dado a esta importante cuestión.

² Esta cuestión aparece desarrollada en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M.N. y VILA TIerno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, 21ª ed., Granada, Comares, 2023, *passim*.

³ Véase VILA TIerno, F.: “El impacto de la transformación digital en el ámbito laboral: una especial atención a los colectivos vulnerables” en *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2022, p. 4.

⁴ Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

⁵ Véase componente 23 del PRTR, p. 166.

⁶ Véase la EM de la LE.

⁷ Véase art. 3 LE.

⁸ Véase art. 50.1 LE.

2. La situación actual de las personas jóvenes en el mercado de trabajo español

En primer término, cabe partir identificando quienes son los miembros integrantes de este colectivo. Ello puede resultar complejo al no existir en nuestro sistema legal y económico una noción única y común en este punto. No obstante, prácticamente todas las intervenciones públicas realizadas en esta materia parecen fijar la edad en un intervalo de entre los 15 y 30 años. Así, sobre la base del art. 53.1 LE puede entenderse como persona joven a “*la que no haya alcanzado los treinta años o sea beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil*”. Coincidiendo con esta puede destacarse la definición de juventud contenida en la Estrategia de Juventud 2030 en la que se entiende por juventud “*el tramo de edad de 15 a 29 años*”⁹. También el programa de Garantía Juvenil implementado en España se mueve en unos tramos de edad similares, concretamente de más de 16 años y menos de 30¹⁰.

Pues bien, una vez delimitado quien conforma este colectivo cabe entrar a analizar cuál es su situación en el mercado de trabajo. En este sentido, los últimos datos publicados muestran que el total de la población ascendía en el primer trimestre del año 2024 a 48.278.400 personas, de las cuales 7.283.500 tenían entre 16 y 29 años¹¹, lo que representa aproximadamente un 15 % de la población.

Del total de personas jóvenes señalado 3.867.700 se encontraban en activo y 3.048.900 ocupados en el primer trimestre del año 2024, habiéndose apreciado en ambos casos un aumento respecto al año anterior¹².

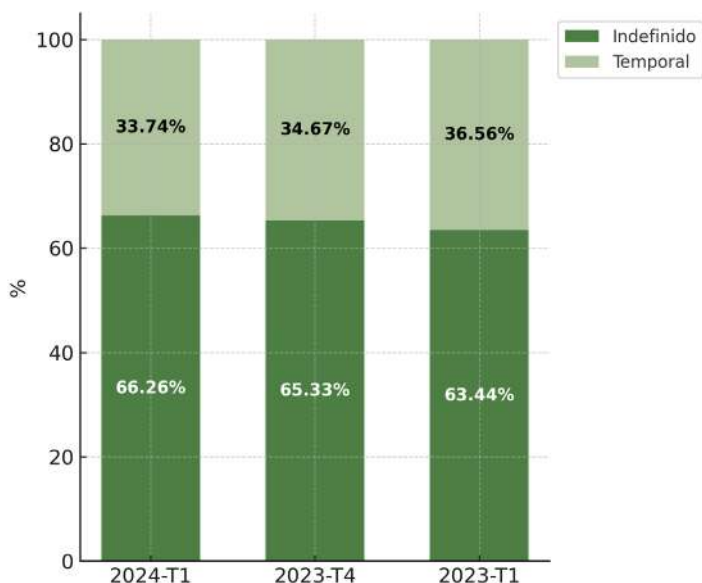
En cuanto al tipo de contrato por cuenta ajena, se aprecia la siguiente distribución:

⁹ Véase VV. AA.: *Estrategia de juventud 2030*, PÉREZ DÍAZ, M. T. (Dir.), Madrid, Instituto de la Juventud, 2022, disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2022/11/estrategia_de_juventud_2030_web_0.pdf

¹⁰ Véase Gobierno de España: “¿Qué es Garantía Juvenil?”, en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/que-es-garantia-juvenil.html>

¹¹ Véase INE: “Población por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo”, 2024, disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=65061>

¹² Véase Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes de 16 a 29 años en la EPA”, Ministerio de Juventud e Infancia, 2024, disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2024/05/epapresultados_2024-1t_16a29_notinfo.pdf

Gráfico 1: Jóvenes y tipos de contratos laborales

Fuente: Observatorio de la Juventud en España¹³

Mientras que en el caso del trabajo por cuenta propia únicamente pertenecían a este colectivo 202.500 personas sobre el total en el primer trimestre del año 2024, habiéndose apreciado también en este punto un aumento respecto al año anterior¹⁴.

En cuanto a la representación de este colectivo en la tasa de paro cabe señalar que en el primer trimestre del año 2024 la cifra de jóvenes de entre 16 y 29 años inscritos en las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo ascendió a 386.166, lo que supone un peso sobre el conjunto del paro registrado del 14,48 %, apreciándose también una reducción en este punto respecto a los datos del año 2023¹⁵.

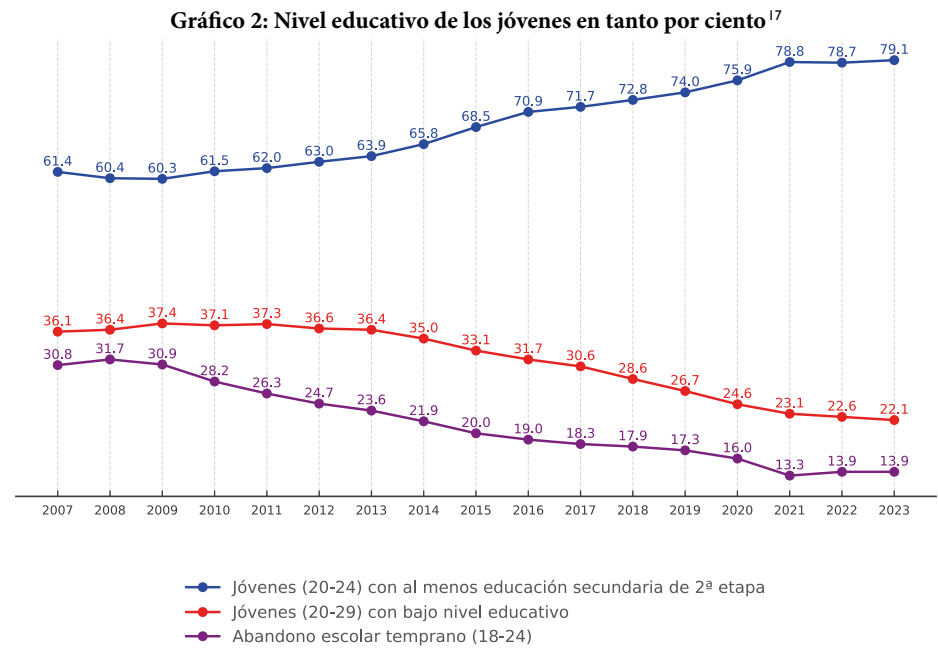
Por otro lado, cabe realizar una especial mención a la formación de las personas que conforman este colectivo. En este sentido, se ha apreciado una tendencia positiva en nuestro país, habiendo sido creciente la tasa de jóvenes que alcanzan una formación media superior, mientras que se ha detectado una reducción de la tasa de abandono escolar temprano¹⁶.

¹³ Véase Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes de 16 a 29 años en la EPA”, *cit.*

¹⁴ Véase Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes de 16 a 29 años en la EPA”, *cit.*

¹⁵ Véase Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes y Paro Registrado. Abril 2024”, Ministerio de Juventud e Infancia, 2024, disponible en: <https://www.injuve.es/observatorio/formacion-empleo-y-vivienda/jovenes-y-paro-registrado-abril-2024>

¹⁶ En este mismo sentido puede encontrarse en EPDATA: “La situación de la educación en España, en gráficos”, 2022, disponible en: <https://www.epdata.es/datos/educacion-espana-mundo-datos-graficos/274>



Esta cuestión resulta especialmente relevante puesto que existe un claro vínculo, tal y como veremos, entre el nivel educativo y el acceso a la prestación mediante teletrabajo.

Del mismo modo, datos recientes muestran que las personas de entre 16 y 34 años poseen habilidades digitales e informáticas avanzadas, siendo prácticamente residual el porcentaje de personas en dicho tramo de edad que no poseen ningún tipo de habilidades de esta naturaleza.

Tabla 1: Habilidades digitales, por características demográficas y tipo de habilidad en porcentajes

	Total	HABILIDADES DIGITALES				HABILIDADES INFORMÁTICAS		
		Sin Habilidades	Habilidad Baja	Habilidad Básica	Habilidad Avanzada	Ninguna	Básicas	Avanzada
Total de personas (16 a 74 años)								
Edad: de 16 a 24 años	4.305.088	0,1	10,6	13,5	75,5	9,8	7,4	82,5
Edad: de 25 a 34 años	5.248.721	0,4	19,2	18,8	61,2	18,8	16,6	64,3

Fuente: INE¹⁸

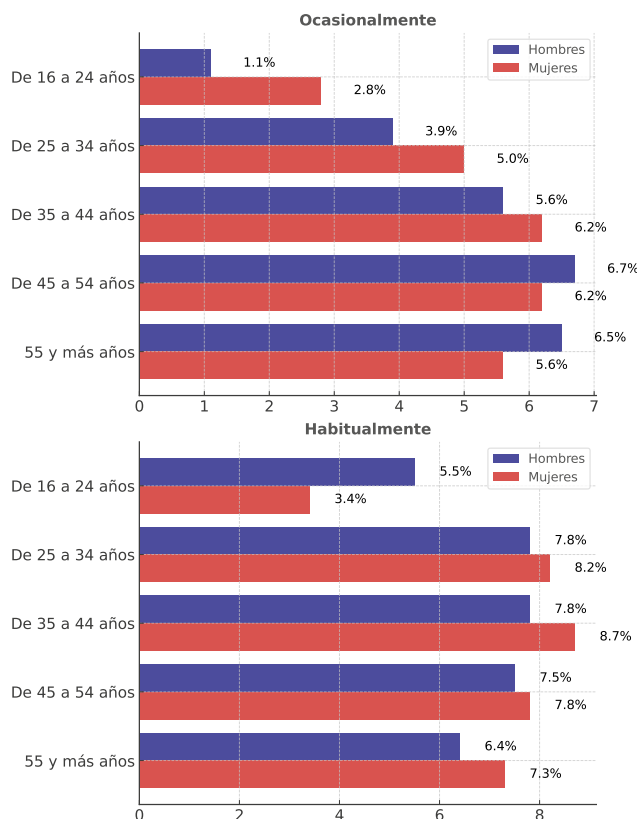
¹⁷ Véase GE: “Informe jóvenes y mercado de trabajo”, núm. 40, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2024/Informe-Jovenes-Num40-Marzo-2024.pdf

¹⁸ Cfr. INE: “Utilización de productos TIC por las personas. Personas de 16 a 74 años. Habilidades digitales”, disponible en: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=39466#_tabs-tabla

Siendo esta la situación que actualmente presentan los jóvenes en el mercado laboral, cabe preguntarse, por último, cual es la incidencia que el teletrabajo ha tenido en los mismos.

Pues bien, aquí, sobre la base de los pocos datos publicados, puede apreciarse que el teletrabajo de carácter habitual es más común entre las personas de entre 25 y 44 años de edad, y especialmente entre las personas que se salen de dicha consideración de “jóvenes” por tener entre 35 y 44 años. Mientras que por el contrario, el teletrabajo ocasional predomina entre las personas de entre 45 a 54 años.

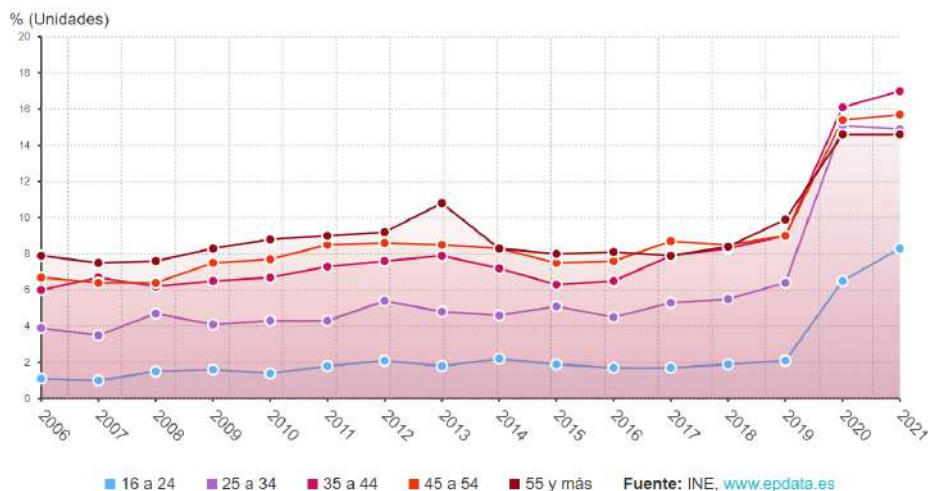
Gráfico 3: Personas que teletrabajan, por grupos de edad en el año 2022



Fuente: Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI)¹⁹

En este sentido, puede apreciarse una tendencia positiva en la implementación del teletrabajo entre dicho colectivo de menor edad:

¹⁹ Véase VV. AA.: *Flash Datos de Teletrabajo - Primer Trimestre 2022*, Velasco, L. (Coord.), Madrid, Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2022, disponible en: https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-05/FlashDatosteletabajo_1T2022.pdf

Gráfico 4: porcentaje de ocupados que teletrabajan por edades²⁰

Retornando al nivel educativo cabe señalar como en el año 2019 se apreció ya un mayor volumen de teletrabajo entre el colectivo de personas que habían recibido una mayor formación²¹:

²⁰ Véase EPDATA: “La evolución del «teletrabajo» en España, en gráficos”, 2022, disponible en: <https://www.epdata.es/datos/teletrabajo-datos-graficos/517>

²¹ Cuestión esta que también había venido siendo ya resaltada por la doctrina en el marco de la incorporación y mantenimiento en términos generales de los jóvenes al mercado de trabajo español. En este sentido puede verse en IGNACIO OLAGUIBE, J.: “La transición de los jóvenes hacia el trabajo decente: política social y empleo juvenil en España” en *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12, 2021, p. 40, al señalar dicho autor que “entre los factores que inciden negativamente en las posibilidades de empleo de los jóvenes, además de las condiciones externas y de contexto del mercado de trabajo, destacan el abandono temprano de la educación y el nivel de educación adquirido”. En términos similares puede verse en BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo” en *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2022.

Gráfico 5: Características sociodemográficas del teletrabajo en el año 2019

	Teletrabajo					
	Ningún día		Ocasionalmente		Más de la mitad de los días trabajados	
	N.º de trab.	%	N.º de trab.	%	N.º de trab.	%
Total	17.933.285	100,0	688.671	100,0	951.783	100,0
Sexo						
Hombre	9.689.392	54,0	424.712	61,7	522.996	54,9
Mujer	8.243.892	46,0	263.959	38,3	428.787	45,1
Edad						
16-24	1.006.605	5,6	6.000	0,9	15.549	1,6
25-34	3.534.258	19,7	110.021	16,0	134.774	14,2
35-44	5.213.683	29,1	231.774	33,7	287.435	30,2
45-54	5.029.404	28,0	206.741	30,0	297.709	31,3
55-64	2.962.543	16,5	128.114	18,6	192.285	20,2
65 o más	184.792	1,0	6.020	0,9	24.032	2,5
Educación						
Inferior a bachillerato	5.956.036	33,2	103.183	15,0	118.405	12,4
Bachillerato	7.089.177	39,5	192.781	28,0	208.539	21,9
Universitaria y superior	4.888.071	27,3	392.707	57,0	624.839	65,6

Fuente: Banco de España²²

Como puede extraerse del gráfico 5 el porcentaje de personas teletrabajadoras aumenta de manera relevante conforme se incrementa el nivel de estudios poseídos.

No obstante, cabe señalar que la mayor parte de los datos disponibles en materia de teletrabajo se encuentran irremediablemente sesgados por la incidencia en el año 2020 del COVID-19, no siendo por sí solos una base suficiente para poder extraer conclusiones fiables sobre la consolidación de esta forma de trabajo en nuestro país.

Pese a ello, sí que permiten ver cuáles son las oportunidades que el trabajo a distancia o teletrabajo ofrece en aras de fomentar el acceso y mantenimiento de este colectivo de trabajadores en el mercado laboral español.

3. Una breve referencia a la configuración legal del trabajo a distancia en España

Tras la irrupción de la pandemia del COVID-19 en España, la figura del trabajo a distancia y las distintas modalidades de esta sufrieron un impulso sin precedentes, tanto desde un punto de vista cuantitativo (habiéndose triplicado el número de trabajadores y de empresas que se acogieron a esta forma de trabajo²³) como cualitativo. En particular,

²² Véase ANGHEL, B., COZZOLINO, M. y LACUESTA, A.: “El teletrabajo en España” en *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 2, 2020, p. 8.

²³ Así, si bien en el año 2019 se apreciaba una ligera tendencia creciente en el número de empresas y trabajadores que se recurrían al trabajo a distancia (habiendo pasado respecto años anteriores de un índice de 4,3 % a un 4,8 % en el caso de personas que prestan sus servicios habitualmente por medio de esta forma de trabajo, y de un 3,2 % a un 3,5 % en el caso de personas que únicamente lo hacían de manera ocasional), no será hasta el año 2020 cuando dicha forma de trabajo sufra un auténtico impulso, pasando en dicho año cerca de la mitad de los establecimientos a incorporar esta modalidad de trabajo, afectando en términos medios a un 49,7 % de la plantilla. Sobre esta cuestión véase INE: “El teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19”, 2020, disponible en: <https://>

en lo que en este estudio nos interesa, se acometió a raíz de dicha situación coyuntural un desarrollo de la regulación legal de esta forma de trabajo.

Cabe recordar que, hasta dicho momento la regulación legal del trabajo a distancia se limitaba en el sector privado prácticamente a lo establecido en el art. 13 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores -en adelante ET-, mientras que en el caso del sector público ni tan si quiera existía un precepto específico en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -en adelante EBEP-, destinado específicamente a normar dicha materia, limitándose en dicho sector los intentos de implantación del trabajo a distancia a una serie de programas piloto con escaso éxito y un desarrollo autonómico de la regulación en esta materia prácticamente residual.

Pues bien, como hemos adelantado, esta situación sufrió un cambio radical a raíz de la pandemia. Así, en el ámbito privado se aprobó el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia -en adelante y para abreviar RDTD-, posteriormente sustituido por la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia -en adelante LTD²⁴-. Mientras que en el caso del sector público dicho desarrollo normativo fue menos ambicioso, habiéndose limitado a incorporar mediante la aprobación del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 -en adelante RD 29/2020-, un nuevo art. 47 bis al EBEP, destinado a regular la figura del teletrabajo en dicho ámbito y encontrándose actualmente estancado en el trámite de información pública el Proyecto de Real Decreto del teletrabajo en la Administración del Estado²⁵.

Como consecuencia de ello, enmarcaremos nuestro estudio en el sector privado y las oportunidades y retos que en el mismo se plantean en el marco del teletrabajo como forma de trabajo para las personas jóvenes en España.

www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifrasINE y INE: “Indicador de Confianza Empresarial (ICE) Módulo de Opinión sobre el Impacto de la COVID-19 Estado de alarma y segundo semestre de 2020”, 2020, p. 5, disponible en: https://www.ine.es/daco/daco42/ice/ice_mod_covid_0320.pdf

²⁴ Ello en sintonía con los objetivos marcados por el Gobierno de España en el “Plan de recuperación, transformación y resiliencia” que en su componente veintitrés señaló como uno de los objetivos a alcanzar en nuestro país el de regular la figura del trabajo a distancia. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

²⁵ En concreto el mismo se sometió a dicho trámite el día 15/12/2021, pudiéndose preverse que su aprobación definitiva tendrá lugar a lo largo del año 2024, al haberse incorporado el mismo en el listado de Reales Decretos que el Gobierno de España planea aprobar en dicho año. Véase GE: Plan Anual Normativo 2024, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2024, p. 94, disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:00e03e20-a2c7-46cb-a482-00f487896469/PAN_2024.pdf

La LTD se encuentra articulada en cuatro capítulos conformados por un total de veintidós artículos, ocho disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y catorce disposiciones finales.

Como consecuencia de ello, la primera conclusión que puede extraerse ya de dicha sucinta lectura de la LTD es que la misma recoge un tratamiento más extenso y detallado en materia de trabajo a distancia que sus precedentes normativos, que, en definitiva, se resumían a un único y lacónico precepto.

Sin embargo, quedarnos en este punto sería ofrecer únicamente una visión superficial y errónea del contenido de dicha norma, ya que como ha señalado la doctrina, el mero hecho de que cuantitativamente el contenido presente en esta ley sea manifiestamente más extenso que el tratamiento legal en materia de teletrabajo o trabajo a distancia anteriormente existente en nuestro país, no supone por sí solo que nos encontremos ante una norma más completa, que aborde de manera suficiente y adecuada los distintos retos presentes en esta forma de trabajo²⁶. De hecho, uno de los aspectos que ha venido siendo criticado de la misma ha sido precisamente el hecho de que esta importante norma haya sido usada por el legislador como un cajón de sastre, recogiendo por medio de sus disposiciones adicionales, finales y transitorias regulaciones de otras materias que no tenían entidad suficiente para ser objeto de un desarrollo autónomo y diferenciado²⁷.

Entrando en su contenido parte el primer capítulo de la norma recogiendo una serie de disposiciones generales que resultan esenciales tanto para delimitar el ámbito de aplicación de esta norma como que debe de entenderse por teletrabajo o trabajo remoto.

En relación al primero de dichos aspectos, parte la norma en su art. 1 LTD restringiendo su ámbito subjetivo a las relaciones de trabajo en las que concurren las notas de voluntariedad, dependencia, ajenidad y carácter retribuido y que, además, “*se desarrollen a distancia con carácter regular*”. Definiendo la norma como regular el trabajo a distancia “*que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo*”. Esta fórmula, si bien conllevó ciertas ventajas al desplazar el debate en torno a las nociones de «alternativo» y «preponderante» anteriormente utilizadas en el art. 13 ET para definir esta forma de trabajo, siguen siendo objeto de duras críticas. En particular, ha venido siendo criticada por la doctrina la falta de claridad tanto en la selección como en la aplicación y consecuencias derivadas

²⁶ Cfr. GARCÍA MURCIA, J.: “El nuevo marco legal del trabajo a distancia”, en VV. AA.: *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, p. 49.

²⁷ Cfr. GOERLICH PESET, J.M.: “La regulación del trabajo a distancia. Una reflexión general” en VV. AA.: *Trabajo a distancia y teletrabajo: análisis del marco normativo vigente*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y TODOLÍ SIGNES, A. (Dirs.), Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 31-32.

del transcurso del periodo de referencia de tres meses²⁸. No obstante, el punto sin duda más criticado de dicho precepto es la cláusula abierta de cierre contenida en el mismo y en virtud de la cual resulta posible igualmente atender al *porcentaje proporcional* que resulte *equivalente* en función de la *duración del contrato* de trabajo, al carecer esta de todo sentido, entre otros aspectos, por ligar el porcentaje de referencia para calificar la prestación como teletrabajo no a la duración de la jornada de trabajo, sino a la duración del contrato en sí²⁹.

Por otro lado, el art. 2 LTD recoge que debe de entenderse por teletrabajo, trabajo a distancia y trabajo presencial en los siguientes términos:

“a) «Trabajo a distancia»: forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual esta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular.

b) «Teletrabajo»: aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.

c) «Trabajo presencial»: aquel trabajo que se presta en el centro de trabajo o en el lugar determinado por la empresa.”

Por lo tanto, puede extraerse una idea importante de estas definiciones, teletrabajo y trabajo a distancia no son sinónimos³⁰, siendo el teletrabajo una modalidad específica³¹ del trabajo a distancia caracterizada precisamente por la concurrencia de un uso intensivo de las TICS.

Finalmente, se recoge respectivamente por medio de los artículos 3 y 4 LTD, una serie de limitaciones vinculadas a la personas teletrabajadora a la hora de acceder a dicha forma de trabajo y, por otro lado, se reconoce el principio de igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación. No obstante, por la especial atención que en ambos preceptos se presta al factor edad, ambos serán objeto de un análisis específico y más detallado en los siguientes apartados de este estudio.

²⁸ Sobre esta cuestión véase GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: *La nueva regulación del Trabajo a distancia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 24 o FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Trabajo a distancia: cuestiones pendientes y propuestas de mejora (RD-Ley 28/2020, de 22 de septiembre)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 58, 2021, p. 228.

²⁹ Véase THIBAUT ARANDA, X.: “Ámbito de aplicación de la nueva ley del trabajo a distancia: definición y calificación jurídica” en VV. AA.: *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre*, PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F. y THIBAUT ARANDA, X. (Coords.), Madrid, Wolters Kluwer, 2021, p. 108 o FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Trabajo a distancia: cuestiones pendientes y propuestas de mejora (RD-Ley 28/2020, de 22 de septiembre)”, *cit.*, p. 227.

³⁰ En este sentido dispuso SIERRA BENÍTEZ, E. M.: *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*, Sevilla, Consejo Económico y Social de Andalucía, 2011.

³¹ *Vid.* VV. AA.: *Claves prácticas laborales. La nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo*, Madrid, Lefebvre, 2020, p. 16.

Por medio del capítulo segundo se entra a normar y delimitar la importante figura del acuerdo de trabajo a distancia. Y es que, si bien en el teletrabajo debe de concurrir la nota de voluntariedad para ambas partes tanto en lo referente a su adopción; sin que pueda imponerse por medio de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, como a la posibilidad de revertirlo; sin que de ello pueda derivarse ningún tipo de represalia (art. 5 LTD), ello no obsta para que, con carácter previo al inicio de la prestación del servicio a distancia deba de celebrarse por escrito y firmarse el acuerdo de trabajo a distancia (art. 6 LTD). El mismo, además, debe de presentar un contenido mínimo legalmente establecido, no obstante, cabe señalar que la norma no prevé en este punto un listado *numerus clausus*, al ampliarse posteriormente el posible contenido del mismo por medio de la remisión realizada a través de la DA primera a la negociación colectiva. En particular, se fija en el art. 7 LTD como contenido mínimo de dicho acuerdo el siguiente:

a) Inventario de los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia concertado, incluidos los consumibles y los elementos muebles, así como de la vida útil o periodo máximo para la renovación de estos.

b) Enumeración de los gastos que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de prestar servicios a distancia, así como forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y momento y forma para realizar la misma, que se corresponderá, de existir, con la previsión recogida en el convenio o acuerdo colectivo de aplicación.

c) Horario de trabajo de la persona trabajadora y dentro de él, en su caso, reglas de disponibilidad.

d) Porcentaje y distribución entre trabajo presencial y trabajo a distancia, en su caso.

e) Centro de trabajo de la empresa al que queda adscrita la persona trabajadora a distancia y donde, en su caso, desarrollará la parte de la jornada de trabajo presencial.

f) Lugar de trabajo a distancia elegido por la persona trabajadora para el desarrollo del trabajo a distancia.

g) Duración de plazos de preaviso para el ejercicio de las situaciones de reversibilidad, en su caso.

h) Medios de control empresarial de la actividad.

i) Procedimiento a seguir en el caso de producirse dificultades técnicas que impidan el normal desarrollo del trabajo a distancia.

j) Instrucciones dictadas por la empresa, con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, en materia de protección de datos, específicamente aplicables en el trabajo a distancia.

k) Instrucciones dictadas por la empresa, previa información a la representación legal de las personas trabajadoras, sobre seguridad de la información, específicamente aplicables en el trabajo a distancia.

l) Duración del acuerdo de trabajo a distancia.”

Por último, se cierra este capítulo aludiendo, entre otras cuestiones, por medio del art. 8 LTD a la posibilidad de que mediante convenio colectivo se fijen los criterios de preferencia en el acceso al teletrabajo o trabajo a distancia, aludiéndose a título ejemplificativo en dicho punto de la norma a causas “como las relacionadas con la formación, la promoción y estabilidad en el empleo de personas con diversidad funcional o con riesgos específicos, la existencia de pluriempleo o pluriactividad o la concurrencia de determinadas circunstancias personales o familiares”, etc.

Mediante el capítulo tercero de la Ley se entra a recoger los derechos reconocidos a los teletrabajadores, y en particular el derecho a la formación en igualdad de derechos a los trabajadores presenciales tanto antes como durante el desempeño de su actividad productiva (art. 9 LTD), a la promoción profesional (art. 10 LTD), a la dotación y mantenimiento de los medios necesarios para el desempeño de su labor (art. 11 LTD), a la compensación de los gastos que puedan derivarse de la prestación del servicio a distancia (art. 12 LTD), a la flexibilidad horaria (art. 13 LTD), al registro horario (art. 14 LTD) y, por supuesto a la protección de su salud y seguridad, lo cual se extiende no solo a la adecuada aplicación y adaptación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales a las particularidades del teletrabajo (arts. 15 y 16 LTD), sino también a la adaptación del resto de derechos tradicionalmente reconocidos a los trabajadores a los nuevos riesgos y desafíos de la digitalización, entre los que pueden señalarse por ejemplo el derecho a la protección del derecho a la intimidad y a la protección de datos de los teletrabajadores (art. 17 LTD) y a la desconexión digital (art. 18 LTD).

Para finalizar este capítulo se dedica el art. 19 LTD a la protección y garantía de los derechos colectivos también de estos trabajadores, antes los especiales retos y desafíos que en dicho plano supone el distanciamiento físico de los mismos de las sedes y centros empresariales.

Por último, se dedica el capítulo cuarto a la regulación de los poderes empresariales de dirección, control y organización. Concretamente, se analiza la cuestión de la protección de datos y de la seguridad de la información ahora desde la óptica empresarial (art. 20 LTD), las condiciones y límites que deben de respetar los trabajadores en lo referente al uso de los equipos informáticos aportados por la empresa (art. 21 LTD) o las medidas de vigilancia y control aplicables por la empresa en el teletrabajo a través de los medios telemáticos (art. 22 LTD).

Junto a dichos preceptos, cabe destacar el amplio número de disposiciones finales, adicionales y transitorias que se encuentran recogidas en esta norma. No obstante, como ya se indicó, en este punto la norma recoge no solo aspectos directa o indirectamente relacionados con el teletrabajo o trabajo a distancia, sino que además

se incluye la regulación sobre un elevado número de cuestiones que nada tienen que ver con el mismo. Por ello, del conjunto de disposiciones que cierran esta norma cabe especialmente destacar la ya citada DA primera, por el especial protagonismo que esta concede a la negociación colectiva en el desarrollo y, cabría decir, regulación de estas formas de trabajo a distancia.

4. El tratamiento legal del factor edad en la Ley 10/2021 de trabajo a distancia

Una vez identificada la regulación actualmente aplicable al teletrabajo y al trabajo a distancia en el sector privado en nuestro país y los aspectos más relevantes de dicha regulación, cabe ahora detenerse específicamente en el tratamiento que en dicha norma se le da al colectivo de trabajadores de menor edad.

Como se adelantó ya, el grupo de trabajadores de menor edad puede englobarse dentro de los denominados como «*colectivos vulnerables*», actualmente llamados en el marco de la LE como «*colectivos de atención prioritaria*», siendo estos precisamente un conjunto de trabajadores que por sus rasgos o características se considera que presentan especiales dificultades para acceder o mantenerse en el mercado de trabajo ordinario y, por ello, que requieren un tratamiento específico y diferenciado desde un punto de vista de las políticas de empleo.

Precisamente por ello llama especialmente la atención que un rasgo común en materia de trabajo a distancia en todos los que integran dicho grupo es la escasa atención que le dedica la norma.

En el caso que en este estudio nos interesa no puede encontrarse alusión alguna a las ventajas que el teletrabajo puede suponer de cara a potenciar la primera incorporación de los jóvenes al mercado laboral, fomentar la atracción del talento, garantizar una adecuada formación, etc. De hecho, el único precepto en el que podemos encontrar una alusión directa a las personas de menor edad es en el art. 3 LTD, al disponer el mismo que:

“En los contratos de trabajo celebrados con menores y en los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, solo cabrá un acuerdo de trabajo a distancia que garantice, como mínimo, un porcentaje del cincuenta por ciento de prestación de servicios presencial, sin perjuicio del desarrollo telemático, en su caso, de la formación teórica vinculada a estos últimos”.

De ello, puede extraerse ya una primera conclusión, y es que nuestro legislador, lejos de contemplar el teletrabajo como una posible medida positiva que coadyuve a facilitar el tránsito de los jóvenes del sistema educativo al mercado de trabajo, como una medida de atracción del talento o, incluso, como una posible forma para facilitar su formación, adopta una posición defensiva ante esta forma de trabajo, limitando el recurso al mismo cuando nos encontremos tanto ante trabajadores de menor edad como en el caso de los contratos formativos.

La razón de ser de esta limitación la recoge la propia LTD en su EM, aludiendo en el caso de la limitación en razón de la edad que a *“la vulnerabilidad, las necesidades de formación y descanso y la especial susceptibilidad a los riesgos vinculados con esta forma específica de organización (fatiga física y mental, aislamiento, problemas de seguridad y de acoso en el trabajo) [que] aconsejan que en dicho colectivo, de acuerdo con las exigencias de la normativa existente, artículos 6.2 del Estatuto de los Trabajadores y 27 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se establezcan limitaciones que garanticen un mínimo de tiempo de presencia en los mencionados acuerdos de trabajo a distancia.”* Mientras que en el caso de los contratos formativos se añade además las necesarias *“cautelos y limitaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de su objeto, ya sea la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursado, ya la obtención de una cualificación profesional, bajo la adecuada y suficiente supervisión de la empresa”*.

Sin embargo, dicho límite no se acompaña de ninguna otra medida destinada a abordar dichos riesgos, ni tampoco se justifica en modo alguno la razón por la cual se limita la jornada mediante teletrabajo en estos casos a un 50 % y no a un porcentaje mayor o menor.

Otra crítica que podría extraerse del citado precepto es la falta de claridad del mismo, reiterándose de nuevo en este punto la falta de una adecuada concreción por el legislador sobre que debe entenderse por *“prestación de servicios presencial”* a la hora de delimitar dicho porcentaje del 50 % mínimo de trabajo presencial. Una aplicación aislada de dicho precepto podría arrojar distintos posibles resultados, como es la obligación de que diariamente un 50 % de la jornada de trabajo sea realizada de manera presencial o que del total de la jornada semanal un 50 % sea de carácter presencial o, por el contrario, que de los días pactados de teletrabajo la mitad de la jornada sea realizada de manera presencial.

En todo caso de cara a resolver dicha cuestión cabe tener en cuenta también el requisito fijado en el art. 1 LTD para considerar la prestación de servicios a distancia como regular y a la que anteriormente hicimos alusión. Dicho precepto viene a fijar la necesidad de que al menos un *“se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada”*. Como puede apreciarse, de nuevo en este punto omite el legislador cualquier criterio delimitar que permita concretar que debe entenderse por jornada.

Ante dicha laguna, cabe acudir a la noción de jornada recogida en la RAE, entendiendo esta como tal el *“tiempo de duración del trabajo diario”*. Partiendo de dicho concepto y del art. 1.2 LTD la interpretación resultante sería que cada día, durante los tres meses de referencia, al menos un 30 % de la jornada de trabajo deberá de ser llevada a cabo mediante teletrabajo para poder calificar el mismo como regular. Sin embargo ello conllevaría retornar a un modelo de teletrabajo híbrido, como ya ocurrió con la introducción del término *“alternativo”* en la regulación del trabajo a distancia contenida en el marco del art. 13 ET. Por ello, y ante un modelo de trabajo que aboga

por dosis cada vez más altas de flexibilidad, consideramos que dicha interpretación, aun siendo posiblemente la más lógica ante la terminología empleada por el legislador, carecería de toda razonabilidad jurídica, siendo además contraria a la propia naturaleza del teletrabajo y al fin perseguido por medio de su regulación jurídica en nuestro país³².

Descartando dicha interpretación, la siguiente a la que podríamos acudir se basa en la propia noción de jornada de trabajo recogida en el ET. En este sentido recoge el art. 34.1 ET que “*la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual*”. Esta opción, si bien desvirtúa completamente la referencia al periodo de referencia de tres meses³³, ha sido la aceptada por la mayor parte de nuestra doctrina laboral³⁴.

Partiendo de dicha opción interpretativa, para poder aplicar la LTD a un trabajador el mismo debe de prestar al menos un 30 % de su jornada a distancia en dicho periodo legalmente establecido, lo cual en un contrato de trabajo estándar de 40 horas semanas a tiempo completo y dividido en 8 horas diarias daría lugar a la obligación de que al menos 12 horas semanales sean prestadas a distancia.

Si a dicho supuesto le sumamos la limitación anteriormente indicada en el art. 3 LTD para los trabajadores menores de edad y/o con contratos formativos o en prácticas, debe de añadirse a además el límite de que el 50 % de la prestación del servicio sea presencial. En el caso indicado ello podría suponer que de dichas 40 horas semanales al menos 20 sean realizadas presencialmente, supuesto que resultaría compatible con el concepto legalmente fijado de teletrabajo regular. Pero ante la amplitud de la terminología ampliada también podría implicar la necesidad de que de dichas 8 horas diarias, la mitad sean prestadas presencialmente. Ello supondría la necesidad repartir las 12 horas mínimas de teletrabajo a lo largo de toda la semana en aras de respetar ambos límites fijados en la ley, y desplazaría la posibilidad de que los días de teletrabajo sean prestados de manera integral a distancia.

Este análisis cobra además mayor complejidad si se tiene en cuenta que en el caso del teletrabajo en el marco de los contratos formativos se permite por la ley el desarrollo telemático de la formación teórica.

Por otro lado cabe señalar que dicha «protección» especialmente prevista para este colectivo de trabajadores queda parcialmente desplazada posteriormente

³² Basta en este sentido con realizar una atenta lectura tanto de la EM de la LTD, en la que en diversos puntos se alude a las ventajas de esta forma de trabajo, destacando especialmente su idoneidad para “optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar”, su posibilidad de desvincular “a la persona trabajadora de un lugar y un tiempo concretos” o “mayor flexibilidad en la gestión de los tiempos de trabajo y los descansos”, etc. Igualmente puede extraerse de diversos preceptos de su contenido normativo como son el art. 13 y 14 LTD.

³³ Ello ha hecho que algunos autores se posicionen en contra de la misma, entre otros véase THIBAUT ARANDA, X.: “Ámbito de aplicación de la nueva ley del trabajo a distancia: definición y calificación jurídica” en VV. AA.: *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre*, PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F. y THIBAUT ARANDA, X. (Coords.), cit., p. 109.

³⁴ GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: *La nueva regulación del Trabajo a distancia*, cit., p. 24.

por medio de la DA primera LTD, al disponer esta la posibilidad de fijar mediante convenio colectivo *“un porcentaje de trabajo presencial de los contratos formativos diferente al previsto en el mismo, siempre que no se celebren con menores de edad”*. Por lo tanto, únicamente se mantiene inamovible en el caso de que nos encontremos ante trabajadores menores de 18 años.

Pues bien, la segunda alusión que podemos encontrar en razón de la edad la recoge el art. 4.3 LTD al prohibir *“cualquier discriminación, directa o indirecta, particularmente por razón de sexo, edad, antigüedad o grupo profesional o discapacidad, de las personas trabajadoras que prestan servicios a distancia, asegurando la igualdad de trato y la prestación de apoyos, y realizando los ajustes razonables que resulten procedentes”*.

Como puede apreciarse, más que una regulación legal que contemple una protección especial y diferenciada para aquellos colectivos, como es el de jóvenes, en el que el teletrabajo, por sus particulares rasgos, puede tener una incidencia negativa, lo que se recoge es una mera declaración de intenciones. Como consecuencia de ello, la doctrina ha venido sosteniendo que la LTD *“presenta un carácter de norma marco, siendo necesario realizar un importante desarrollo de múltiples de los aspectos contenidos en esta ley -ya sea por medio de un reglamento complementario que desarrolle aquellos aspectos esenciales en los que la ley no entra o por medio de la negociación colectiva³⁵⁻”*.

5. El tratamiento del teletrabajo en razón de la edad en la negociación colectiva

Ante esta situación, no resulta baladí detenerse a contemplar si, a diferencia de la normativa legal, la negociación colectiva ha prestado mayor atención a las oportunidades que el teletrabajo ofrece para el colectivo de jóvenes en nuestro país.

Para ello se ha tomado una muestra de un total de 50 convenios publicados tras la aprobación de la normativa legal en materia de trabajo a distancia que incorporan los términos *“teletrabajo”* y/o *“trabajo a distancia”³⁶⁻*.

Pues bien, la primera conclusión que puede extraerse es que ninguno de los convenios analizados contempla una regulación positiva del teletrabajo como una medida de incorporación de los jóvenes al mercado laboral o para la atracción del talento.

³⁵ Véase MONEREO PÉREZ, J.L y LÓPEZ VICO, S.: *El teletrabajo tras la pandemia del COVID-19: una reflexión sobre su ordenación y normalización jurídica*, Murcia, Laborum, 2022, p. 154.

³⁶ Para su localización se ha utilizado la herramienta *Aranzadi Instituciones* proporcionada por la Universidad de Granada a todo su personal. El criterio que se ha seguido para la selección es el siguiente: se ha delimitado la búsqueda a aquellos convenios publicados a partir del año 2020, y en particular aquellos aprobados tras la aprobación del RDTD o que, aun habiendo sido publicados en una fecha anterior, han visto prorrogada su vigencia en fechas recientes. De los más de 4000 resultados obtenidos, se ha filtrado los mismos utilizando los términos *“teletrabajo”* o *“trabajo a distancia”*, lo cual permitió delimitar el número de convenios a 580. De los mismos, se seleccionó aleatoriamente 50 convenios colectivos.

De hecho, el tratamiento que se ha detectado es específicamente el opuesto, aquellos pocos convenios que entran a realizar una alusión a este colectivo es para limitar o desplazar la posibilidad de implementar el teletrabajo.

Así puede verse en el art. 25 del Convenio colectivo de la empresa Giroa, S.A.U., al disponer que *“quedan excluidas aquellas personas trabajadoras que tengan un contrato en prácticas y en formación y aprendizaje, por el objetivo formativo e integrador que estos tienen, lo que requiere ineludiblemente su presencia en el centro de trabajo.”*

Otros por el contrario, reiteran lo ya establecido en la norma legal. Así puede verse en el art. 17 del II Convenio colectivo grupo de empresa La Pedresina al reiterar que *“en el caso concreto de los contratos de trabajo en prácticas, para la formación, y/o el aprendizaje no podrá superar el 50 % del tiempo efectivo de trabajo”*.

6. Conclusiones críticas

La sociedad sobre la cual se articuló nuestro modelo de relaciones laborales ha sufrido en las últimas décadas, y especialmente en los últimos años, cambios de tal entidad que no han faltado los pronunciamientos doctrinales que apuntan ya la necesidad de transitar hacia un Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI.

La digitalización, la robotización, la inteligencia artificial, etc., son solo algunos de los nuevos retos que surgen a la hora de organizar la actividad productiva y que, como no podía ser de otra forma, inciden de manera determinante en el marco de las relaciones laborales.

Este proceso de transformación se vio además impulsado por la repentina irrupción de la pandemia del COVID-19, la cual ocasionó que cambios que se preveía introducir o impulsar de manera paulatina y en los años próximos, pasasen a implementarse de manera precipitada en nuestra sociedad. Así ocurrió sin ir más lejos con la figura del teletrabajo que, como ya indicamos, si bien no resultaba nueva en nuestra sociedad (remontándose la regulación del trabajo a distancia en nuestro país ya al año 2012), no había venido siendo utilizada de manera generalizada y ordinaria por las empresas y trabajadores en nuestro país.

Todos los cambios hasta ahora citados permiten extraer una primera conclusión, el futuro del Derecho del Trabajo se encuentra indudablemente marcado por el papel que en el desempeño de la labor productiva ocupan y ocuparán las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Estas ofrecen indudables ventajas, como son la flexibilización de la actividad productiva, el ahorro en tiempos de desplazamiento o en costes, la deslocalización de los centros empresariales y posibilidades de repoblación de las zonas rurales, oportunidades en materia de conciliación de la vida personal y profesional, mejoras en términos de formación de los trabajadores, etc. Sin embargo, tampoco son desdeñables los riesgos inherentes a las mismas, como son la difuminación de las líneas divisorias de la vida privada y la profesional, la hiperconexión, las mayores y más invasivas vías

de control por parte del empresario, la invisibilización de determinados colectivos de trabajadores o también la creación de nuevas barreras para el acceso y mantenimiento del empleo.

Este último riesgo se ha detectado especialmente en los tradicionalmente considerados como colectivos vulnerables, entre los que se incluyen las personas jóvenes. Centrándonos en este último colectivo, los últimos datos publicados en materia de empleo muestran una tendencia positiva, tanto en lo referente a la reducción del porcentaje de personas jóvenes en situación de paro o en lo relativo al aumento de su nivel de formación. Del mismo modo, en comparación con otros colectivos vulnerables, como puede ser el de las personas de mayor edad, se aprecia un elevado porcentaje de personas jóvenes que poseen habilidades digitales e informáticas avanzadas, siendo prácticamente residual el porcentaje de personas en dicho tramo de edad que no poseen ningún tipo de habilidades de esta naturaleza.

Pese a ello, sigue siendo muy reducido el porcentaje de personas integrantes de dicho colectivo que prestan sus servicios mediante teletrabajo. Ello, tal y como ha podido extraerse del análisis de la LTD encuentra en cierto modo su justificación en el propio tratamiento que se le ha dado en dicha norma a la posibilidad de utilizar dicha forma de trabajo en el colectivo de personas de menor edad, habiéndose introducido restricciones expresas tanto en el caso del teletrabajo prestado por las personas menores de edad como también en el caso de aquellas sujetas a un contrato de formación o en prácticas.

También en la negociación colectiva encontramos un tratamiento similar, siendo residuales el número de convenios que recogen un tratamiento específico de esta materia y dándosele además en aquellos que sí lo hacen un tratamiento similar al recogido en la norma legal.

Por ello, si bien se ha asistido a una expansión y generalización masiva del teletrabajo en los últimos años, no existen fundamentos que permitan vaticinar un impulso del mismo en el colectivo de personas jóvenes en los próximos años.

Ello no deja de resultar llamativo si se tiene en cuenta que es precisamente este colectivo el que presentaría un perfil más adecuado para prestar sus servicios mediante esta forma de trabajo, al poseer tanto habilidades digitales e informáticas más avanzadas como un nivel de formación cada vez más elevado.

Si a ello le sumamos además las particulares ventajas que esta forma de trabajo puede suponer para dicho colectivo, no puede negarse que con la visión y tratamiento incorporado en el marco de la LTD sobre el teletrabajo por las personas de dicho colectivo se ha perdido una indudable oportunidad para fomentar el acceso de las personas jóvenes en el mercado de trabajo.

En aras de combatir esta negativa tendencia, resulta crucial: por un lado, desplazar la negativa concepción que en la ley se le ha dado al teletrabajo en el colectivo específico de las personas de menor edad. Ello no implica desplazar o eliminar las

restricciones legalmente introducidas en la ley, pero sí matizarlas. De nada sirve incorporar una limitación del 50 % de la jornada sin justificación alguna que permita discernir de que sirve dicha garantía. Por el contrario, existen otras medidas que sin limitar el número de horas teletrabajables permiten desplazar los posibles riesgos derivados del teletrabajo, como puede ser el introducir descansos obligatorios de mayor duración, programar días concretos de trabajo presencial, realizar controles de salud periódicos, etc.

Por otro lado, resulta también crucial concretar la normativa legal. Concretamente, de *lege ferenda*, debería de acompañarse el concepto de teletrabajo «regular» recogido en el art. 1 LTD de criterios o unidades de medidas específicas que permitan determinar a que debe de entenderse por «jornada». En el mismo sentido, en el art. 3 LTD, debería de aclararse que debe de entenderse por «prestación de servicios presencial».

Por último, ante el papel que las competencias digitales y el nivel de formación presentan en esta forma de trabajo, debe de fomentar no solo una adecuada formación inicial a la hora de acceder al teletrabajo, sino también durante toda la relación laboral. Del mismo modo, para evitar que la expansión de las TICS en el mercado laboral se convierta en un nuevo foco de exclusión social o en una nueva barrera de acceso al mismo se debe de seguir luchando contra el abandono escolar y fomentando la adquisición de competencias en el uso de las TICS³⁷.

7. Bibliografía

- ANGHEL, B., COZZOLINO, M. y LACUESTA, A.: “El teletrabajo en España” en *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 2, 2020.
- BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo” en *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2022.
- CASTRO MEDINA, R. y GÓMEZ SALADO, M.A.: “La industria 4.0. en la era de la transformación tecnológica: nuevos retos sociales” en *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2022.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Trabajo a distancia: cuestiones pendientes y propuestas de mejora (RD-Ley 28/2020, de 22 de septiembre)”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 58, 2021.

³⁷ CASTRO MEDINA, R. y GÓMEZ SALADO, M.A.: “La industria 4.0. en la era de la transformación tecnológica: nuevos retos sociales” en *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2022, pp. 54 y 55.

- GARCÍA MURCIA, J.: “El nuevo marco legal del trabajo a distancia”, en VV. AA.: *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021.
- GOERLICH PESET, J.M.: “La regulación del trabajo a distancia. Una reflexión general” en VV. AA.: *Trabajo a distancia y teletrabajo: análisis del marco normativo vigente*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y TODOLÍ SIGNES, A. (Dirs.), Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: *La nueva regulación del Trabajo a distancia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- IGNACIO OLAGUIBE, J.: “La transición de los jóvenes hacia el trabajo decente: política social y empleo juvenil en España” en *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M.N. y VILA TIerno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, 21ª ed., Granada, Comares, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ VICO, S.: *El teletrabajo tras la pandemia del COVID-19: una reflexión sobre su ordenación y normalización jurídica*, Murcia, Laborum, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La Metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Madrid, Bomarzo, 2017.
- SIERRA BENÍTEZ, E. M.: *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*, Sevilla, Consejo Económico y Social de Andalucía, 2011.
- THIBAUT ARANDA, X.: “Ámbito de aplicación de la nueva ley del trabajo a distancia: definición y calificación jurídica” en VV. AA.: *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre*, PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F. y THIBAUT ARANDA, X. (Coords.), Madrid, Wolters Kluwer, 2021.
- VV. AA.: *Claves prácticas laborales. La nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo*, Madrid, Lefebvre, 2020.
- VILA TIerno, F.: “El impacto de la transformación digital en el ámbito laboral: una especial atención a los colectivos vulnerables” en *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2022.

8. Webgrafía

- EPDATA: “La situación de la educación en España, en gráficos”, 2022, disponible en: <https://www.epdata.es/datos/educacion-espana-mundo-datos-graficos/274>
- EPDATA: “La evolución del «teletrabajo» en España, en gráficos”, 2022, disponible en: <https://www.epdata.es/datos/teletrabajo-datos-graficos/517>
- GE: “¿Qué es Garantía Juvenil?”, en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/que-es-garantia-juvenil.html>
- GE: “Informe jóvenes y mercado de trabajo”, núm. 40, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2024/Informe-Jovenes-Num40-Marzo-2024.pdf
- GE: “Plan de recuperación, transformación y resiliencia”, 2021, disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- GE: Plan Anual Normativo 2024, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2024, p. 94, disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:00e03e20-a2c7-46cb-a482-00f487896469/PAN_2024.pdf
- INE: “El teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19”, 2020, disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifrasINE
- INE: “Indicador de Confianza Empresarial (ICE) Módulo de Opinión sobre el Impacto de la COVID-19 Estado de alarma y segundo semestre de 2020”, 2020, p. 5, disponible en: https://www.ine.es/daco/daco42/ice/ice_mod_covid_0320.pdf
- INE: “Población por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo”, 2024, disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=65061>
- INE: “Utilización de productos TIC por las personas. Personas de 16 a 74 años. Habilidades digitales”, disponible en: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=39466#_tabs-tabla
- Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes de 16 a 29 años en la EPA”, Ministerio de Juventud e Infancia, 2024, disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2024/05/epapresultados_2024-1t_16a29_notinfo.pdf
- Observatorio de la Juventud en España: “Jóvenes y Paro Registrado. Abril 2024”, Ministerio de Juventud e Infancia, 2024, disponible en: <https://www.injuve.es/observatorio/formacion-empleo-y-vivienda/jovenes-y-paro-registrado-abril-2024>

VV. AA.: *Estrategia de juventud 2030*, Pérez Díaz, M. T. (Dir.), Madrid, Instituto de la Juventud, 2022, disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2022/11/estrategia_de_juventud_2030_web_0.pdf

VV. AA.: *Flash Datos de Teletrabajo - Primer Trimestre 2022*, Velasco, L. (Coord.), Madrid, Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2022, disponible en: https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-05/FlashDatostelettrabajo_1T2022.pdf

9. Anexo: convenios colectivos analizados

1. II Convenio colectivo del grupo de empresa “La Pedresina” [2022-2024]
2. VII Convenio colectivo del grupo Generali España [2022-2025]
3. XX Convenio colectivo de la empresa SEAT, S.A. [2022-2026]
4. Convenio colectivo para la empresa Mercedes Benz España, S.A.U. [2021-2026]
5. XVIII Convenio colectivo de Ford España [2022-2026]
6. I Convenio colectivo de Randstad Empleo ETT, S.A.U. [2022-2026]
7. Convenio colectivo de Kiabi España KSCE, S.A. [2023]
8. Convenio Colectivo de LIDL Supermercados S.A.U. [2022-2026]
9. Convenio Colectivo de Quirón Prevención S.L.U. [2021-2024]
10. Convenio colectivo del Sector del Comercio del Metal [2021-2024]
11. IV Convenio colectivo de trabajo del ciclo integral del agua Cataluña [2021-2024]
12. Convenio colectivo estatal de industrias lácteas y sus derivados [2021-2024]
13. Convenio colectivo provincial de comercio de Córdoba [2021-2024]
14. Convenio Colectivo de trabajo para las Industrias Siderometalúrgicas de la provincia de Tarragona [2022-2025]
15. Convenio colectivo para las industrias siderometalúrgicas de la provincia de Ávila [2022-2024]
16. I Convenio colectivo de la comunidad autónoma de Andalucía de ocio educativo y animación sociocultural [2022-2024]
17. Convenio Colectivo de la empresa Seguros Lagun Aro, S.A.; Seguros Lagun Aro Vida, S.A., y Seguros Lagun Aro 2003, A.I.E.[2022-2025]
18. Convenio Colectivo de LAFARGEHOLCIM ESPAÑA S.A.U. [2021-2025]
19. Convenio colectivo de la empresa Deoleo Global, S. A. U. [2022-2025]

20. Convenio colectivo para la empresa Megatech Industries Amurrio, S.L.U. [2021-2025]
21. Convenio colectivo de la empresa DHL Parcel Iberia, S. L.U. [2022-2025]
22. Convenio Colectivo de la empresa BP Oil España, S. A. U. [2021-2023]
23. Convenio colectivo del grupo de empresas Redexis Gas (Redexis, SA, Redexis Infraestructuras, SL, Redexis GLP, SL y Redexis Gas Servicios, SL) [2022-2025]
24. VI Convenio colectivo estatal del ciclo integral del agua [2018-2023]
25. Convenio Colectivo de la empresa Cajasur Banco SAU. [2022-2024]
26. Convenio colectivo de Seguros Catalana Occidente, Sociedad Anónima Unipersonal de Seguros y Reaseguros; Bilbao Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros, Sociedad Anónima Unipersonal; Grupo Catalana Occidente Tecnología y Servicios, Agrupación de Interés Económico; Plus Ultra Seguros Generales y Vida, Sociedad Anónima Unipersonal de Seguros y Reaseguros, Sociedad Unipersonal; Grupo Catalana Occidente, Sociedad Anónima; Grupo Catalana Occidente Gestión de Activos, Sociedad Anónima Unipersonal SGIIC; Grupo Catalana Occidente Activos Inmobiliarios, Sociedad Limitada; Grupo Catalana Occidente Gestora de Pensiones EGFP, Sociedad Anónima Unipersonal; y Grupo Catalana Occidente Reaseguros, Sociedad Anónima Unipersonal. [2021-2025]
27. Convenio colectivo de la empresa Trevenque Sistemas de Información S.L. [2023-2025]
28. III Convenio colectivo de Lo Bueno Directo Servicio de Ventas, S.L.U. [2021-2025]
29. XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública [2020-2024]
30. Convenio colectivo del sector de grandes almacenes [2023-2026]
31. III Convenio colectivo de ámbito estatal del sector de Contact Center [2020-2026]
32. Convenio colectivo de Heineken España, S.A. [2021-2024]
33. Convenio colectivo de Bureau Veritas Inversiones, S.L. [2022-2024]
34. Convenio colectivo de la empresa Repsol, S.A. [2020-2024]
35. Convenio colectivo del grupo Naturgy [2022-2024]
36. Convenio colectivo de Grupo Constant Servicios Empresariales, S.L.U. [2022-2026]

37. Convenio Colectivo de Bebidas Refrescantes de la Comunitat Valenciana [2022-2024]
38. Convenio colectivo de la empresa Finanzauto, S.A. [2022-2024]
39. Convenio colectivo de Goldcar Spain, S.L. [2022-2025]
40. Convenio Colectivo de Crisnova Vidrio, S.A. [2020-2027]
41. IV Convenio colectivo de panadería y pastelería de la Comunitat Valenciana [2022-2024]
42. Convenio colectivo de Cegelec, S.A. [2021-2025]
43. Convenio colectivo de la empresa Grúas Lozano S.A. [2023]
44. Convenio colectivo de comercio textil de la Comunitat Valencia-[2022-2024]
45. Convenio colectivo del sector de oficinas y despachos en la Comunidad Autónoma de Madrid [2022-2024]
46. Convenio colectivo provincial de Granada de oficinas y despachos años [2021-2024]
47. Convenio colectivo para la industria fotográfica [2022-2025]
48. Convenio colectivo de la empresa Giroa, S.A.U. [2022-2025]
49. Convenio colectivo de Agfa Offset BV sucursal en España, para sus centros de trabajo de Barcelona y Madrid [2022-2023]
50. Convenio colectivo estatal para despachos de técnicos tributarios y asesores fiscales [2023-2024]

CAPÍTULO 25. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA DE LOS JÓVENES

RAQUEL VELA DÍAZ

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Jaén*

 <https://orcid.org/0000-0003-1150-3183>

Sumario: 1. Planteamiento inicial; 2. Las personas jóvenes como colectivo de atención prioritaria de las políticas de empleo; 3. La importancia del sistema de políticas de empleo para impulsar el acceso y el mantenimiento en el empleo de las personas jóvenes; 4. Incentivos a la contratación laboral de las personas jóvenes: especial referencia al Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero; 4.1. Bonificaciones en los contratos formativos y en su transformación en contratos indefinidos; 4.1.1. Bonificaciones por la realización del contrato de formación en alternancia; 4.1.2. Bonificaciones en los costes de formación y tutorización del contrato de formación en alternancia; 4.1.3. Bonificaciones por la transformación en indefinidos de contratos formativos; 4.1.4. Bonificaciones por la contratación indefinida o la incorporación como persona socia en la cooperativa o sociedad laboral de personas que realizan formación práctica en empresas; 4.2. Bonificaciones por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del sistema nacional de garantía juvenil; 4.3. Bonificaciones del personal investigador; 4.3.1. Bonificaciones por la contratación de personal investigador bajo la modalidad de contrato predoctoral; 4.3.2. Bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social del personal investigador joven; 4.4. Bonificaciones por los contratos formalizados por empresas de inserción con personas jóvenes menores de 30 años o menores de 35 si son personas con discapacidad; 4.5. Bonificación por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social; 4.6. Bonificación en los contratos de duración determinada celebrados con personas jóvenes desempleadas para sustitución de personas trabajadoras; 4.7. Acuerdos por el empleo en el marco de la negociación colectiva que pueden ser objeto de incentivos; 4.8. Obligaciones de mantenimiento en el empleo; 5. A modo de conclusión; 6. Bibliografía.

1. Planteamiento inicial

El desempleo de los jóvenes en Europa, y especialmente en España, aparece en nuestros días reconocido no sólo como problema económico, sino también como

problema social y político de extraordinaria magnitud, poniendo en grave riesgo el propio sostenimiento futuro del Estado de Bienestar¹.

Los avatares del empleo juvenil en España se han venido agravando en las dos últimas décadas con las diversas crisis económicas y con la crisis sanitaria derivada del Covid-19, lo que ha intensificado las dificultades para el acceso y la estabilidad laboral de los jóvenes. A lo que hay que unir el predominio de la contratación temporal, las jornadas a tiempo parcial y en general las condiciones laborales precarias que caracterizan su participación en el mercado de trabajo². Por tanto, uno de los grandes retos de la sociedad es sin duda la protección del empleo juvenil y la garantía del acceso al empleo de este colectivo especialmente vulnerable en el mercado laboral, dado que, entre otras cuestiones, las personas jóvenes tienen especiales problemas de transición hacia una estabilidad en el empleo. Nos encontramos así ante un problema social estructural, consolidado y enquistado de nuestro mercado de trabajo.

La propia renovación del Pacto de Toledo de 2020³ pone de relieve en su Recomendación 17 bis que los datos de ocupación por tramos de edad muestran las crecientes dificultades que las personas jóvenes encuentran para ocupar y conservar un puesto de trabajo, subrayando el importante prejuicio que la precariedad y el subempleo está causando en las carreras de cotización de los jóvenes (altas tasas de temporalidad, parcialidad, elevados índices de rotación, contratos de escasa duración, situaciones de subempleo o exceso de horas extraordinarias de realización obligatoria). Esta situación supone un impedimento para la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas, con consecuencias muy negativas para las futuras pensiones que corresponderán a quienes hoy son jóvenes. Por ello, recalca la necesidad de que se mejore toda esta situación y se proyecte a través de las actividades inspectoras todo un programa de actuación contra los abusos en las relaciones laborales fraudulentas.

Como respuesta a la situación generada a consecuencia de las dos últimas recesiones económicas y la situación de crisis sanitaria, la Comisión Europea ha adoptado en los últimos años numerosas recomendaciones de medidas presupuestarias y reformas económicas para reforzar la estabilidad financiera, impulsar el crecimiento y crear empleo en toda la Unión Europea, prestando especial atención al colectivo de los jóvenes desempleados. Las recomendaciones son específicas para cada país en función de la situación concreta de cada Estado miembro, siendo España uno de los Estados de la Unión Europea más afectados por el desempleo⁴. Atendiendo a dichas recomendaciones, entre los cambios normativos de relevancia que se han

¹ MOLINA HERMOSILLA, O.: "Apoyo activo para el empleo: paquete de apoyo al empleo juvenil", *Temas Laborales*, núm. 168, 2023, p. 186.

² MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 13-14.

³ Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados, núm. 175, de 10 de noviembre de 2020.

⁴ DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, A.: "El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 12, núm. 1, 2024, p. 477.

adoptado en España destacan los siguientes: el desarrollo de la Garantía Juvenil, la Ley de formación profesional, la reforma laboral de 2021, el estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa o la inclusión de las prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación en el sistema de Seguridad Social.

Como recoge el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, a pesar de la tendencia positiva en los datos del mercado de trabajo juvenil de los últimos años, continúan existiendo problemas relacionados con la precariedad laboral, la necesidad de mejorar la empleabilidad y la formación, así como de buscar nuevos sectores que ofrezcan a las personas jóvenes oportunidades de empleo estable y de calidad⁵.

Es un reto esencial fomentar la participación laboral de las personas jóvenes en nuestras sociedades, como faceta clave de un bienestar digno. Es una responsabilidad de las sociedades garantizar la renovación generacional desde el punto de vista de las capacidades personales y sociales de un país. En este sentido, las distintas formas de participación de los jóvenes en la sociedad determinan sus propias condiciones de vida, así como las expectativas futuras de un desarrollo personal y familiar. Evidentemente, dicha mejora está indisolublemente ligada al propio desarrollo y promoción profesional hacia un trabajo estable y digno. Y esta meta trasciende a la propia situación del mercado de trabajo. Ello no supone que se deba obviar la propia problemática de índole laboral, presente en los mercados de trabajo. Sin embargo, esta perspectiva confirma la necesidad de buscar medidas y soluciones transversales, que superen en muchos casos el puro tratamiento laboral de los problemas. El objetivo de la inserción laboral y social de las personas jóvenes es esencial actualmente, debiendo orientarse las acciones a la consecución del acceso al bienestar económico y social, que debe seguir manteniéndose entre las distintas generaciones⁶.

2. Las personas jóvenes como colectivo de atención prioritaria de las políticas de empleo

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (posteriormente Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo) introdujo importantes cambios respecto a la anterior de 1980⁷, entre otros, el reconocimiento explícito en su art. 2.d) del objetivo de “asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral”. El artículo 19 *octies* de dicha norma (art. 30 en el texto

⁵ Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. BOE núm. 151, de 25 de junio.

⁶ LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12, 2021, p. 30.

⁷ Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

refundido de 2015) definió los considerados como “Colectivos prioritarios”, es decir, los formados por aquellas personas que, como consecuencia de sus especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, requieren un tratamiento específico y tuitivo-compensador⁸.

Dicha Ley de Empleo configuró legalmente y desde una concepción genérica a las personas jóvenes como colectivo prioritario con especial dificultad de integración en el mercado laboral, con una particular atención a aquellos con déficit de formación. La específica situación de este colectivo requería que tanto la legislación como el ámbito político tuviesen en cuenta esa especial dificultad para adoptar las acciones positivas necesarias para fomentar su inclusión en el ámbito laboral.

La actual Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo viene a establecer un nuevo marco de políticas activas de empleo poniendo el acento sobre el concepto de empleabilidad, que la define en su art. 3.b) como el “conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. Sobre este concepto transversal e integrador de “empleabilidad”, la Ley 3/2023 identifica los llamados colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, que los define en su art. 3.d) “como aquellos colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad”, a los que dedica el Capítulo V, enumerando a las personas que los conforman en su art. 50.

A este respecto, cabe indicar que la configuración de estos colectivos como tal no es nueva. Ya la Ley Básica de Empleo de 1980 reguló la posibilidad de adoptar programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo. También en el ámbito europeo desde la Cumbre de Luxemburgo de 1997, conforme a la Estrategia Europea de Empleo, se promovió la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, entre ellas las personas jóvenes, con la adopción de una serie de medidas que beneficiaran a estos colectivos, con el fin de favorecer su inserción social y a la vez evitar cualquier forma de discriminación⁹. Y en términos similares, como ya hemos señalado, el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, ya contenía un precepto bajo la rúbrica “colectivos prioritarios” (art. 30) orientado a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, entre ellos y especialmente los jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación¹⁰.

⁸ OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La “Subjetivación” de las Políticas Activas de Empleo*. Aranzadi, Navarra, 2008.

⁹ CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Colectivos de atención prioritaria de la política de empleo”, *Briefs AEDTSS*, núm. 18, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

¹⁰ Se incluían también a las mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e

Centrándonos en la actual Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, encontramos varios preceptos que incluyen referencias concretas a la juventud. Así, en el art. 3 se recogen conceptos básicos a efectos de dicha norma, entre ellos el de persona joven que viene definida como “persona demandante de los servicios de empleo menor de treinta años o beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”. Por su parte, el art. 5 que establece los principios rectores de la política de empleo, incluye el de igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y desarrollo profesional por motivo de edad, reiterándose en el art. 39 que en la planificación organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad “se guardará especial cuidado en evitar discriminaciones por edad...”, y que se evitará el establecimiento de criterios que presupongan que las personas destinatarias son “...suficientemente jóvenes”.

Como ya se ha señalado, el art. 50 de la Ley 3/2023 de Empleo, bajo la rúbrica “Colectivos de atención prioritaria para la política de empleo” establece, a los efectos de esta ley, la consideración de colectivos vulnerables de atención prioritaria, mencionando en primer lugar a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, no obstante, el colectivo juvenil también podría encontrarse contenido en varios de los demás colectivos calificados como prioritarios¹¹.

El art. 53 de la Ley de Empleo presta una atención específica al colectivo de personas jóvenes, indicando que ostentan esta condición las personas jóvenes que no hayan alcanzado los treinta años o las que sean beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. De manera más concreta, en el apartado tercero de dicho precepto se recoge la consideración de colectivo prioritario para la política de empleo como el conformado por las personas jóvenes, especialmente por aquellas que superen los 18 años y carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el artículo 11.3 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la conclusión de un contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios.

inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

¹¹ Una de las novedades legislativas más importantes que introduce la reciente Ley de Empleo en su art. 50 está relacionada con la ampliación de estos colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, incluyéndose también, además de las personas jóvenes, a las personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas LGTBI, en particular trans, personas mayores de cuarenta y cinco años, personas migrantes, personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable, personas víctimas de trata de seres humanos, mujeres con baja cualificación, mujeres víctimas de violencia de género, personas en situación de exclusión social, personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos, personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración, personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones, personas víctimas del terrorismo, así como personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas, personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género y personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales y monoparentales, entre otros colectivos de especial vulnerabilidad, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo, u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

En las personas jóvenes de dieciséis y diecisiete años sin estudios obligatorios o postobligatorios, independientemente de la mejora de la empleabilidad e inserción laboral, los esfuerzos del sistema público de empleo prestarán una atención especial al retorno al sistema educativo y mejora de las cualificaciones iniciales. En cuanto a las personas jóvenes que dispongan de alguna de las citadas titulaciones, las medidas de empleabilidad se dirigirán hacia el favorecimiento de la práctica profesional. De especial importancia resulta la concepción de empleo digno trasladada también al empleo juvenil en dicho precepto, al establecer que “las políticas activas de empleo promoverán el empleo de calidad, la contratación indefinida y a jornada completa y los salarios dignos, así como la movilidad geográfica hacia zonas rurales despobladas o en riesgo de despoblación”.

Por otra parte, la Ley 3/2023 de Empleo permite, de acuerdo con su disposición adicional sexta que hace referencia al acceso y consolidación del empleo de personas trabajadoras jóvenes, la adopción de medidas concretas para incentivar el empleo juvenil, siempre que estén justificadas objetiva y razonablemente por la concurrencia de una finalidad legítima, y resulten adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo de las personas jóvenes. Si bien se hace referencia a que sólo se permiten “con carácter excepcional y en tanto la tasa de desempleo juvenil no se equipare a la tasa de desempleo total”.

Cabe también mencionar que la necesidad de inclusión de los citados colectivos de atención prioritaria en el mercado de trabajo está contemplada en dos de los documentos centrales de nuestra política de empleo: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024¹² y el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023¹³.

Son numerosas las referencias al colectivo de personas jóvenes contenidas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. Así, entre los objetivos marcados y ante el reconocimiento de que todavía existe una escasa participación en el mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables, la Estrategia señala que “las políticas activas de empleo han de poder cumplir de forma efectiva los objetivos de la mejora de la empleabilidad y el fomento del empleo especialmente de los colectivos más desfavorecidos, que son, por otra parte, los más expuestos y vulnerables en situaciones de crisis económica. Las políticas activas han de centrar gran parte de sus esfuerzos en su atención, procurando su inclusión y tomando en consideración las distintas circunstancias personales (las franjas de edades, la perspectiva de género, exclusión y vulnerabilidad)”. También en relación con los objetivos estratégicos marcados en la Estrategia, que están en línea con las Recomendaciones realizadas a España en el marco del Semestre Europeo, se hace referencia a la necesidad de “favorecer la transición

¹² Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (BOE núm. 292, de 7 de diciembre).

¹³ Resolución de 29 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de mayo de 2023, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023 (BOE núm. 134, de 6 de junio).

hacia los contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación” y a su vez se recoge la necesidad de respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo y la aplicación de incentivos eficaces a la contratación.

Por su parte, entre las metas marcadas en el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023, destaca la de ser un referente de innovación y eficacia en las políticas activas de empleo juvenil en territorio nacional, así como ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo. El contenido de dicho Plan 2023 tiene además en cuenta lo dispuesto en el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, aprobado en junio de 2021, que constituye el elemento básico de acción en materia de empleo juvenil.

3. La importancia del sistema de políticas de empleo para impulsar el acceso y el mantenimiento en el empleo de las personas jóvenes

Podemos definir las medidas de fomento de empleo como el conjunto de normas tendentes a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, mediante el establecimiento de ayudas a la contratación de determinados colectivos, facilitando así su acceso al trabajo.

Las medidas de fomento de la contratación pretenden facilitar la contratación y el acceso a la actividad laboral de diversos colectivos de trabajadores y trabajadoras a través de la contratación indefinida o temporal, a través de ayudas económicas o incentivos fiscales, bonificaciones y/o reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social, y mediante la transformación de diversas modalidades de contratos en indefinidos.

En este sentido, los contratos acogidos a las diversas medidas de incentivos al empleo comparten una característica común, que viene definida por los colectivos a los que van destinados, con la pretensión de fomentar la contratación indefinida de los mismos por su especial dificultad de inserción en el mercado de trabajo, entre ellos, las personas jóvenes. De esta manera, los jóvenes han sido reconocidos entre estos colectivos de manera recurrente en los diversos textos reguladores de las distintas medidas de fomento del empleo¹⁴.

Y es que la emergencia de nuevas formas de empresa y de trabajo requiere la búsqueda de mecanismos de estabilización de las personas trabajadoras como condición de dignificación de las mismas, de su implicación y de la consecución de la máxima productividad del trabajo. La precarización comporta un elevado grado de “mercantilización” (o “re-mercantilización”) de la posición jurídico-económica del trabajador, lo que requiere políticas activas adecuadas y eficientes. Por ello, las políticas

¹⁴ Vid. Un análisis de las iniciativas comunitarias y de las medidas de política de empleo en España para jóvenes puestas en marcha hasta el año 2015 en LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales*, núm. 128, 2015, pp. 175-206; GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: “Políticas activas de fomento del empleo juvenil en España”, *Documentación Laboral*, núm. 98, 2013, pp.75-98.

de empleo deben ser “activas” en la apuesta por la inserción profesional a través de la contratación estable y de calidad y la protección de la persona del trabajador en las transiciones profesionales¹⁵.

En este sentido, cabe mencionar que el art. 36 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo señala que en el diseño de los esquemas de incentivos a la contratación y otras medidas de políticas activas, se podrá tener en cuenta la identificación de los colectivos de personas que están encontrando mayores dificultades para acceder al empleo. Por ello se establece la conveniencia del uso de herramientas de apoyo a la toma de decisiones basadas en el análisis de datos para determinar la tasa de empleabilidad de estos colectivos con el fin de medir la intensidad de esas dificultades. Se establece también una tasa de intermediación, que permitirá medir el impacto de las atenciones a las personas en sus transiciones al empleo y la efectividad en la atención a las empresas, y una tasa de cobertura que indicará qué proporción de estas personas están protegidas frente al desempleo, y su desagregación y análisis deberán permitir identificar a los colectivos desprotegidos.

También en materia de incentivos a la contratación, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se articula en torno a diferentes Ejes de las políticas de activación para el empleo en los que se integrarán los objetivos de estas políticas y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo. De manera más concreta, el eje 3 destinado a las oportunidades de empleo incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo (art. 12.4 Ley de Empleo). De igual modo y de conformidad con el art. 13.3 de la Ley de Empleo, el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno también se articula a través de diversos ejes, incluyendo el eje 3 las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo.

4. Incentivos a la contratación laboral de las personas jóvenes: especial referencia al Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero

El art. 40.1 de la Constitución Española otorga a los poderes públicos el mandato de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. El precepto añade que, de manera especial, los mismos realizarán una política orientada al pleno empleo. Este último objetivo ha sido objeto de tratamiento a través de un amplio conjunto normativo e institucional que bajo la denominación de “política de empleo” se ha referido, no solo a las denominadas políticas activas de empleo y dentro de estas a la actividad de fomento del empleo, sino también a la propia regulación sustantiva de la normativa laboral. De hecho, en

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019.

las últimas décadas se ha atribuido a las reformas de la regulación de las condiciones de trabajo un papel central en la política de fomento del empleo.

El Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, pone de relieve en su Preámbulo que en el ámbito propio de las políticas activas, las distintas administraciones públicas con competencias han desarrollado labores diversas de fomento del empleo a través de un conjunto amplio, pero también disperso y complejo, de actuaciones dirigidas a la creación del empleo y en general al perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo. Dentro de ellas, deben destacarse las medidas de contenido jurídico o económico que tienen como finalidad estimular la creación de empleo de manera directa y evaluable, cuya formulación más habitual son las ayudas económicas, bien en forma de subvenciones directas para la realización de la acción perseguida, o bien mediante bonificaciones o reducciones en las cuotas de la Seguridad Social. En este sentido, la regulación de las medidas de fomento del empleo ha venido alcanzando en los últimos tiempos una notable intensidad debido a la proliferación de normas reguladoras de estímulos o ayudas a la contratación, así como de las fuentes de emisión que ha dado lugar a la existencia de una multiplicidad de medidas de fomento del empleo en cierto modo dispersa y asistemática, mediante normas de distinto rango, vigencia y ámbito¹⁶.

Así, el Real Decreto-ley 1/2023, que si bien se aprobó con fecha de 10 de enero gran parte de su articulado entró en vigor el 1 de septiembre de 2023 (Disposición final decimotercera), tiene por objeto regular los incentivos destinados a promover la contratación laboral, así como otros programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad financiados mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, o desarrollados mediante otros instrumentos de apoyo al empleo.

Hasta la entrada en vigor de esta norma, la parte general del régimen de los incentivos económicos a la contratación estaba contenida fundamentalmente en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, que actualmente mantiene su vigencia de manera parcial para la regulación de determinados incentivos, especialmente las bonificaciones por la contratación de personas con discapacidad. Por otro lado, a los incentivos derivados de contratos iniciales o de la transformación de contratos temporales suscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicho Real Decreto-Ley 1/2023, así como a otras bonificaciones en la cotización y a los procedimientos de otras medidas iniciados con anterioridad a esa fecha, les será de aplicación la normativa vigente en el momento de su celebración.

¹⁶ La norma subraya que en la actualidad no existe un marco jurídico único para la regulación de los incentivos a la contratación y otras medidas de empleo financiadas con reducciones o bonificaciones en las cotizaciones sociales, sino múltiples normas que contienen, aproximadamente, 74 medidas con esta modalidad de financiación, de las que 56 están constituidas como bonificaciones con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal y 18 como reducciones o exenciones a cargo del presupuesto de la Tesorería General de la Seguridad Social.

En el marco de las políticas activas de empleo, los objetivos generales de la norma van dirigidos a promocionar la contratación de las personas desempleadas, especialmente de las más vulnerables, contribuir al mantenimiento y la mejora de la calidad del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas, así como fomentar la creación de empleo en el ámbito de la economía social. De manera más concreta en relación con el tema objeto de estudio, dentro de los objetivos específicos marcados por la norma cabe mencionar el impulso prioritario de la contratación indefinida y el mantenimiento del empleo estable y de calidad de las personas y colectivos considerados vulnerables o de baja empleabilidad, si bien y con carácter excepcional, tales medidas podrán tener por objeto la contratación temporal y siempre limitada a incentivar el tránsito de las situaciones formativas en prácticas o mediante contrato laboral, en contratos indefinidos, añadiéndose también el impulso de la mejora de la calidad del empleo del conjunto de las personas trabajadoras.

En relación con las personas destinatarias de la contratación laboral incentivada y de acuerdo con el art. 4 del Real Decreto-ley 1/2023, con independencia de su nacionalidad, origen étnico, sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, religión o creencias, ideología, discapacidad, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que determine el texto refundido de la Ley de Empleo, podrán ser destinatarias de las medidas de fomento de la contratación laboral, en los términos que indica la norma cuando se financien mediante bonificaciones en la cotización y en los señalados por las administraciones públicas competentes cuando se financien mediante subvenciones públicas, las siguientes:

- Las personas de atención prioritaria, que figuren registradas en los servicios públicos de empleo como demandantes de servicios de empleo en situación laboral de desempleadas. No obstante, no se requerirá la inscripción en los servicios públicos de empleo, entre otros colectivos señalados en el art. 4.1, a las personas inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
- Las personas que vean transformados sus contratos en contratos indefinidos en los supuestos que prevé la norma y las personas que vean mejorada su contratación por conversión de contratos indefinidos a tiempo parcial en contratos indefinidos a tiempo completo, o de contratos fijos discontinuos en contratos indefinidos ordinarios, también en los supuestos previstos.

A este respecto, y tal como se indica en el art. 6 -que establece definiciones de los diversos colectivos de personas destinatarias de las medidas de fomento del empleo-, se consideran “personas de atención prioritaria” a efectos de esta norma a las personas incluidas en alguno de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo previstos en la Ley de Empleo. Se muestra así la estrecha relación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas con la Ley de Empleo,

aunque esta última sea posterior en su publicación¹⁷. No obstante, tal y como plantea la disposición adicional decimoséptima, las referencias realizadas en este real decreto-ley al texto refundido de la Ley de Empleo se entenderán realizadas a la norma que, en su caso, modifique o sustituya al citado texto legal.

Se puede comprobar que el Real Decreto-ley 1/2023 aplica un criterio muy selectivo a la hora de identificar los colectivos o grupos sociales que más se correlacionan con la situación de debilidad personal en el mercado laboral, aunque el texto legal profundiza en la línea de bonificar casi en exclusiva la contratación indefinida, salvo supuestos muy concretos de bonificación de contratos de duración determinada, en línea con el espíritu restrictivo del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo¹⁸. La condición de persona destinataria de la contratación laboral incentivada deberá acreditarse, en el caso de las bonificaciones de cuotas, a la fecha del alta de la persona trabajadora en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o, en su caso, a la fecha en que se produzca la variación de datos correspondiente a partir de la cual se produzca el inicio de la aplicación de la bonificación. Y en el caso de las subvenciones públicas, a la fecha de celebración del contrato incentivado.

Respecto a los beneficiarios de los incentivos a la contratación previstos en la norma, podrán serlo las empresas u otros empleadores, las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, las sociedades laborales o cooperativas por la incorporación de personas socias trabajadoras o de trabajo, así como las entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro. En todo caso, a efectos de la aplicación de los beneficios en las cotizaciones sociales, todos los beneficiarios deberán ser empresas inscritas en el sistema de la Seguridad Social en su condición de sujetos responsables del ingreso de cuotas de la Seguridad Social¹⁹. No obstante, no podrán ser beneficiarios la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local, así como los organismos públicos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas citadas.

En el caso en que la contratación de una persona trabajadora o la incorporación a sociedades laborales o cooperativas pudiera dar lugar simultáneamente a su inclusión

¹⁷ ROJO TORRECILLA, E.: Empleo y jóvenes, 19 de junio de 2023. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/06/empleo-y-jovenes-ponencia-seminario.html>

¹⁸ GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: “Los incentivos económicos a la contratación laboral en el RD-Ley 1/2023”, Briefs AEDTSS, nº 1, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.

¹⁹ Los beneficiarios de los incentivos a la contratación laboral deben de cumplir determinados requisitos, de acuerdo con lo que establece el art. 8 del RD-Ley 1/2023, tales como no haber sido inhabilitados o excluidos por delito o infracción administrativa grave o muy grave, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social, y contar con el correspondiente plan de igualdad en caso de ser un empresa que tiene tal obligación de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

en más de uno de los supuestos para los que están previstos beneficios en la cotización, sólo será posible disfrutarlos respecto de uno de ellos, tal y como establece el art. 12, correspondiendo la opción al beneficiario en el momento de la solicitud del alta o de la variación de datos de la persona trabajadora en el correspondiente régimen de la Seguridad Social. Dicha opción se ejercitará a través de la comunicación de los datos establecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social para la identificación de la bonificación elegida.

Los Servicios Públicos de Empleo en sus respectivos ámbitos de actuación deben promover, por un lado, el acceso de las personas, empresas y demás entidades empleadoras demandantes de servicios de empleo a una información de calidad sobre las modalidades de contratación y las ayudas a las mismas previstas actualmente; y por otro lado, deben promover el acceso de las personas vulnerables y de baja empleabilidad, destinatarias o beneficiarias de la contratación laboral incentivada, a la formación profesional en el trabajo y a los servicios de tutorización, asesoramiento continuado y atención personalizada para reforzar la mejora de su empleabilidad y favorecer su estabilidad en el empleo (art. 3).

Cabe también mencionar que el Real Decreto-Ley 1/2023 incorpora una sección específica que contiene las normas que son comunes a las bonificaciones en la cotización (sección 3ª del Capítulo II). Entre otras cuestiones, se aborda la mecánica que se aplica dentro del procedimiento de gestión liquidatoria por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social a la hora de aplicar los beneficios de las bonificaciones en la cotización (art. 36). En cuanto a las atribuciones de ciertas funciones que se especifican en el art. 37, al Servicio Público de Empleo Estatal se le atribuye la función de control y verificación de los requisitos objetivos para el acceso y mantenimiento de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social; a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se le atribuye la vigilancia del cumplimiento de los requisitos y exclusiones, así como de las obligaciones establecidas en relación con los beneficios de cuotas de la Seguridad Social; y a la Tesorería General de la Seguridad Social se le atribuye la competencia para actualizar las liquidaciones de cuotas, aplicando, en su caso, el procedimiento de gestión recaudatoria de la Seguridad Social cuando los datos utilizados para la aplicación de las bonificaciones resulten corregidos o modificados. Por su parte, el art. 38 establece la obligación de coordinación de estos tres organismos para la realización de sus respectivas funciones.

En relación con la forma de financiación de las bonificaciones en la cotización previstas en la norma, estas se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal. Por su parte, los incentivos a la contratación y otros programas de empleo subvencionados por los servicios públicos de empleo se financiarán con cargo a los créditos específicamente consignados cada año en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, sin perjuicio de que puedan financiarse además con los fondos propios y los fondos cofinanciados por la Unión Europea que las comunidades autónomas dispongan (art. 41).

El Real Decreto-ley 1/2023 también recoge la necesidad de llevar a cabo una evaluación de las medidas puestas en marcha para incentivar la contratación laboral. En este sentido y de acuerdo con el art. 42, se establece que con la periodicidad que se determine en el marco del modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo y, al menos, junto con las evaluaciones intermedia y ex post que se realicen de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, vigente en cada momento, a los dos años de su aprobación y a su finalización, respectivamente, el Ministerio de Trabajo y Economía Social realizará una evaluación del impacto de las medidas incluidas en la norma financiadas con bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social. Estas evaluaciones deberán extenderse también al período anterior al último que se evalúa, de manera que se pueda comparar la evolución del empleo estable incentivado en sendos períodos de aplicación de las medidas, a fin de efectuar un análisis más completo de sus efectos, correspondiendo al Servicio Público de Empleo Estatal la coordinación de estas evaluaciones en el marco del Sistema Nacional de Empleo, junto con el establecimiento de una base de datos con las evaluaciones realizadas. Y en función de los resultados de la evaluación, se adoptarán las medidas de reforma o adaptación que sean necesarias para favorecer el empleo estable de las personas desempleadas, especialmente, de los colectivos específicos de personas vulnerables o de baja empleabilidad.

Con independencia de dichas actuaciones de evaluación de las medidas, la norma también prevé una actualización de las cuantías fijas de las bonificaciones en la cotización en función de los porcentajes de bonificación aplicados para su cálculo inicial a la cuota mínima empresarial por las correspondientes contingencias y, en su caso, conceptos de recaudación conjunta, con una periodicidad de al menos 3 años.

Finalmente y antes de analizar los diferentes incentivos existentes para la contratación de personas jóvenes recogidos en el Real Decreto-ley 1/2023, conviene matizar que cuando se habla de una bonificación, nos referimos a la deducciones en la cuota a la Seguridad Social que resultan de la aplicación de determinados porcentajes o cantidades a la misma y que tienen como finalidad la reducción de los costes de Seguridad Social de las empresas y la potenciación del acceso de determinados colectivos al mercado laboral.

En este sentido, y conforme establece el art. 10 de dicha norma, las bonificaciones se aplicarán respecto del importe de las aportaciones empresariales a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes y por contingencias profesionales, así como a la cotización por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, teniendo como límite, en cualquier caso, el 100 por cien del importe de dichas aportaciones. En el caso de las bonificaciones en la cotización destinadas a promover la contratación laboral, se establece una cuantía de bonificación por cada mes natural completo en el que la persona destinataria de las medidas de fomento de empleo figure en situación de alta con obligación de cotizar la persona trabajadora contratada, durante el período a que se extienda la aplicación de las bonificaciones.

4.1. Bonificaciones en los contratos formativos y en su transformación en contratos indefinidos

El aprendizaje en el trabajo constituye un sistema dirigido fundamentalmente a sectores de población situados en las primeras etapas de la vida profesional, principalmente de edad joven, lo que implica la necesidad de articular políticas tanto de acceso, como de mantenimiento en el mercado de trabajo, adecuadas a las características de esta población juvenil.

Con la reformulación introducida por el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo en el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores, el contrato formativo está conformado, por un lado, por el contrato de formación en alternancia, cuyo objeto es el de compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo; y por otro lado, por el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de los estudios, cuyo objeto es el de adquirir una práctica profesional adecuada a los correspondientes niveles de estudios alcanzados²⁰.

En los siguientes apartados se analizan las bonificaciones que de acuerdo con el Real Decreto-ley 1/2023 resultan de aplicación a los contratos formativos o a la transformación de los mismos en contratos indefinidos.

4.1.1. Bonificaciones por la realización del contrato de formación en alternancia

Tal y como establece el art. 23 del Real Decreto-Ley 1/2023, el contrato de formación en alternancia dará derecho durante toda su vigencia, incluidas sus prórrogas, a una bonificación de 91 euros/mes. Dicho contrato también dará derecho a una bonificación de 28 euros/mes en las cuotas de la persona trabajadora a la Seguridad Social y por los conceptos de recaudación conjunta.

No obstante, estas bonificaciones no serán de aplicación en los contratos de formación en alternancia cuando se suscriban en el marco de programas públicos mixtos de empleo-formación.

4.1.2. Bonificaciones en los costes de formación y tutorización del contrato de formación en alternancia

De acuerdo con el art. 26 del Real Decreto-Ley 1/2023, la actividad formativa en el ámbito laboral vinculada al contrato de formación en alternancia, cuando en los términos que se determine reglamentariamente, sea desarrollada en el ámbito de la empresa dará derecho a bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad

²⁰ Vid. un análisis detallado de ambas modalidades de contrato formativo en VELA DÍAZ, R.: "La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿un impulso definitivo a esta fórmula contractual?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 27, 2022, pp. 111-129.

Social para la financiación de los costes de la formación recibida por la persona trabajadora contratada.

Respecto a su cuantía, será la máxima que resulte de multiplicar el módulo económico establecido reglamentariamente por un número de horas equivalente al 35 por ciento de la jornada durante el primer año del contrato, y el 15 por ciento de la jornada el segundo.

Cuando el contrato de formación en alternancia se formalice con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, la cuantía máxima de las bonificaciones que podrá aplicarse la empresa para la financiación de los costes de formación será la que resulte de multiplicar el correspondiente módulo económico por un número de horas equivalente al 50 por ciento de la jornada durante el primer año del contrato, y del 25 por ciento de la jornada el segundo.

Todas las empresas que realicen contratos de formación en alternancia se podrán aplicar una bonificación por costes derivados de tutorización de las personas trabajadoras con una cuantía máxima de 1,5 euros por alumno o alumna y hora de tutoría, con un máximo de 40 horas por mes y alumno o alumna. En el supuesto de empresas de menos de cinco personas trabajadoras la bonificación adicional tendrá una cuantía máxima de 2 euros por alumno o alumna y hora de tutoría, con un máximo de 40 horas por mes y alumno o alumna. Tales bonificaciones por costes de tutorización se aplicarán sobre la cuota empresarial de Formación Profesional y se financiarán con cargo a la cuota de formación profesional.

4.1.3. Bonificaciones por la transformación en indefinidos de contratos formativos

La transformación en indefinidos de los contratos formativos -tanto el contrato para la formación en alternancia como el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional- a la finalización de su duración inicial o prorrogada, cualquiera que sea la fecha de su celebración, dará derecho a una bonificación en la cotización de 128 euros/mes para los hombres y de 147 euros/mes para las mujeres durante tres años (art. 24.1).

En caso de que las personas trabajadoras con contrato formativo sean puestas a disposición de empresas usuarias, estas tendrán derecho a idénticas bonificaciones cuando, sin solución de continuidad, concierten con dichas personas trabajadoras un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

4.1.4. Bonificaciones por la contratación indefinida o la incorporación como persona socia en la cooperativa o sociedad laboral de personas que realizan formación práctica en empresas

La contratación indefinida o la incorporación como persona socia en la cooperativa o sociedad laboral de las personas que desarrollen formación práctica en las empresas por parte de la empresa donde las realice, ya sea a la finalización o durante

el desarrollo de la misma, dará derecho a una bonificación en la cotización de 138 euros/mes durante un período máximo de tres años, salvo que la persona trabajadora contratada sea persona con discapacidad, en cuyo caso la bonificación podrá aplicarse durante toda la vigencia del contrato (art. 25).

En el caso de que la persona se incorpore como socia de la cooperativa, la citada bonificación sólo será de aplicación cuando dicha entidad haya optado por un régimen de Seguridad Social propio de personas trabajadoras por cuenta ajena.

4.2. Bonificaciones por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del sistema nacional de garantía juvenil

La disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 1/2023 prevé que durante el primer año de vigencia de la norma, los contratos indefinidos que se celebren con personas jóvenes menores de 30 años con baja cualificación y que sean beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, darán derecho a una bonificación en la cotización de 275 euros/mes, durante tres años.

A estos efectos, se considerarán personas jóvenes con baja cualificación aquellas que no hayan alcanzado los estudios correspondientes al título de Bachillerato o Ciclo Formativo de Grado Medio del sistema de Formación Profesional, de acuerdo con la declaración que realicen a este respecto en su inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. El falseamiento en dicha declaración podrá dar lugar a su exclusión como personas beneficiarias del citado Sistema.

Respecto al mantenimiento de esta medida, el Gobierno puede ampliar, por años sucesivos, la aplicación de la misma cuando lo permitan las disponibilidades financieras del Programa Operativo de Empleo Juvenil vigente en cada momento.

4.3. Bonificaciones del personal investigador

Teniendo en cuenta que suele ser frecuente que la contratación de personal investigador, especialmente mediante los contratos predoctorales, se celebre con investigadores jóvenes, en este apartado se analizan las bonificaciones dirigidas a la contratación de este personal.

4.3.1. Bonificaciones por la contratación de personal investigador bajo la modalidad de contrato predoctoral

El art. 27 del Real Decreto-Ley 1/2023 señala que la contratación de personal investigador bajo la modalidad de contrato predoctoral establecida en el artículo 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, dará derecho, durante la vigencia del contrato, incluidas sus prórrogas, a una bonificación en la cotización de 115 euros/mes. Para ello, no se requerirá a la persona demandante de empleo la inscripción en los servicios públicos de empleo.

4.3.2. Bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social del personal investigador joven

De acuerdo con la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 1/2023, la contratación de personas investigadoras dará derecho a las bonificaciones en la cotización previstas en el Real Decreto 475/2014, de 13 de junio, sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social del personal investigador.

Eso implica que la contratación indefinida por empresas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, entendiendo como tales las actividades descritas respectivamente en el artículo 34.1.a) y 35.2.a) de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, de personal para la realización con carácter exclusivo y por la totalidad de su tiempo de trabajo dará lugar, durante un máximo de tres años, a una bonificación del 40 por 100 sobre la cuota empresarial a la seguridad social por contingencias comunes.

La contratación de personas investigadoras jóvenes, entendiendo por tales aquellas que sean menores de 30 años, y la contratación de mujeres investigadoras dará, respectivamente, derecho a una bonificación adicional de un 5 por 100, siendo estas acumulables, en su caso, entre sí.

Al igual que con anterioridad se ha indicado, no se requerirá la inscripción en los servicios de empleo como demandante de empleo.

4.4. Bonificaciones por los contratos formalizados por empresas de inserción con personas jóvenes menores de 30 años o menores de 35 si son personas con discapacidad

De acuerdo con la disposición adicional sexta del Real Decreto-Ley 1/2023, la contratación por empresas de inserción de personas en situación de exclusión social dará derecho a una bonificación en la cotización, de acuerdo con la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Esta bonificación será de 147 €/mes durante toda la vigencia del contrato, o durante tres años en el supuesto de contratación indefinida, para el caso de menores de 30 años, o menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

4.5. Bonificación por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social

La contratación indefinida de personas trabajadoras en situación de exclusión social, conforme a la definición contenida en el artículo 6.d) del Real Decreto-Ley 1/2023, dará derecho a una bonificación en la cotización de 128 euros/mes durante 4 años (art. 20).

La norma define lo que se consideran personas en riesgo o situación de exclusión social en su art. 6.d) como aquellas que se hallen incluidas en alguno de los colectivos

relacionados en el artículo 2.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, así como cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica tenga acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes. Entre los colectivos contemplados en el citado art. 2.1 de la Ley 44/2007, se incluyen los “jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores”.

Hay que tener en cuenta que para la aplicación de esta bonificación de cuotas, la empresa debe contar previamente con la acreditación de la situación de exclusión social por los servicios sociales u órgano público competente, conforme a lo señalado en el citado art. 6.d), y mantener la documentación acreditativa durante cinco años a disposición de los órganos competentes para la verificación, vigilancia y control de las bonificaciones.

El importe de esta bonificación en la cotización será diferente en los supuestos en los que la persona trabajadora contratada haya finalizado un contrato de trabajo con una empresa de inserción durante los 12 meses anteriores, no haya prestado posteriormente sus servicios por cuenta ajena por un período superior a 30 días para otro empleador con posterioridad al cese en la empresa de inserción y sea contratada con carácter indefinido por un empleador que no tenga la condición de empresa de inserción o centro especial de empleo, siendo en estos casos la bonificación de 147 euros/mes durante un periodo máximo de 12 meses. A la finalización de este periodo de 12 meses, será de aplicación la bonificación a que se ha hecho referencia inicialmente de 128 euros/mes hasta completar la duración máxima prevista de 4 años.

4.6. Bonificación en los contratos de duración determinada celebrados con personas jóvenes desempleadas para sustitución de personas trabajadoras

De acuerdo con el art. 17 del Real Decreto-Ley 1/2023 y en relación con las personas jóvenes, darán derecho a una bonificación en la cotización de 366 euros/mes durante el periodo en el que se superpongan el contrato de sustitución y la respectiva prestación, los siguientes contratos:

- Los contratos de duración determinada que se celebren con personas jóvenes desempleadas, menores de 30 años, para sustitución de personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, a las que se refieren los artículos 186 a 189 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Los contratos de duración determinada que se celebren con personas jóvenes desempleadas, menores de 30 años, para sustitución de personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado del menor o la menor o ejercicio corresponsable del cuidado del menor o de la menor lactante, a las que se refieren los artículos 177 a 185 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

4.7. Acuerdos por el empleo en el marco de la negociación colectiva que pueden ser objeto de incentivos

Se prevé también la posibilidad de que sean objeto de incentivos las medidas acordadas en el marco de la negociación colectiva que incluyan compromisos tales como el mantenimiento o el incremento del empleo, la conversión de contratos formativos o de relevo en indefinidos o la mejora del empleo indefinido a tiempo parcial o fijo discontinuo en empleo indefinido a tiempo completo u ordinario.

4.8. Obligaciones de mantenimiento en el empleo

En la norma se otorga una especial importancia al mantenimiento del empleo de la persona cuya contratación genera y da derecho a una determinada bonificación.

Así, en las bonificaciones a la contratación laboral indefinida, incluida la transformación de contratos en los diferentes supuestos previstos, y por la incorporación, con carácter indefinido, como personas socias trabajadoras o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, el beneficiario deberá mantener a la persona destinataria de estas medidas en situación de alta, o asimilada a la de alta con obligación de cotizar, en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, al menos tres años desde la fecha de inicio del contrato, transformación o incorporación bonificados. Para ello, se entenderá como fecha de inicio del contrato, la transformación o la incorporación incentivados, la fecha del alta, o, en su caso, variación de datos, de la persona trabajadora en la empresa con las condiciones determinantes de la aplicación del correspondiente beneficio.

El compromiso de mantenimiento en el empleo también se vincula con la obligación de no despedir de manera improcedente a la persona destinataria. En este sentido y tal y como se establece en el art. 9 del Real Decreto-Ley 1/2023, no se tendrán en cuenta las extinciones de contratos de trabajo por causas objetivas o por despidos disciplinarios que no hayan sido declarados o reconocidos como improcedentes, los despidos colectivos que no hayan sido declarados no ajustados a derecho, así como las extinciones causadas por dimisión, jubilación, muerte o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de las personas trabajadoras, o por resolución del período de prueba. Asimismo, no se tendrán en cuenta las extinciones de contratos de trabajo causadas por jubilación, muerte o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del empresario, por expiración del tiempo convenido en caso de contratos formativos o de duración determinada bonificados en esta norma.

El incumplimiento de estas obligaciones determinará la pérdida del derecho y generará la correspondiente obligación de reintegro.

5. A modo de conclusión

Uno de los grandes retos de la sociedad española es sin duda la protección del empleo juvenil y la garantía del acceso al empleo de este colectivo especialmente vulnerable en el mercado de trabajo, teniendo en cuenta además los especiales

problemas de transición hacia una estabilidad laboral que tienen las personas jóvenes. El objetivo de la inserción laboral y social de las personas jóvenes es esencial actualmente, debiendo orientarse las acciones a la consecución del acceso al bienestar económico y social, que debe seguir manteniéndose entre las distintas generaciones. Sin embargo, como ya se ha señalado, la propia renovación del Pacto de Toledo de 2020 pone de relieve que los datos de ocupación por tramos de edad muestran las crecientes dificultades que las personas jóvenes encuentran para ocupar y conservar un puesto de trabajo, subrayando el importante prejuicio que la precariedad y el subempleo está causando en las carreras de cotización de los jóvenes.

El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes, subraya que a pesar de la tendencia positiva en los datos del mercado de trabajo juvenil de los últimos años, continúan existiendo problemas relacionados con la precariedad laboral, la necesidad de mejorar la empleabilidad y la formación, así como de buscar nuevos sectores que ofrezcan a las personas jóvenes oportunidades de empleo estable y de calidad.

La actual Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo viene a establecer un nuevo marco de políticas activas de empleo poniendo el acento sobre el concepto de empleabilidad. Sobre este concepto transversal e integrador de “empleabilidad”, la Ley de Empleo identifica los llamados colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, que los define “como aquellos colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad”. Dentro de estos colectivos, la Ley de Empleo menciona en primer lugar a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, no obstante, el colectivo juvenil también podría encontrarse contenido en varios de los demás colectivos calificados como prioritarios. Por su parte, el art. 53 de la Ley de Empleo presta una atención específica al colectivo de personas jóvenes, indicando que ostentan esta condición las personas jóvenes que no hayan alcanzado los treinta años o las que sean beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Especial mención merece la posibilidad que recoge la Ley de Empleo de la adopción de medidas concretas para incentivar el empleo juvenil, siempre que estén justificadas objetiva y razonablemente por la concurrencia de una finalidad legítima, y resulten adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo de las personas jóvenes. Se establece también en dicha norma que en el diseño de los esquemas de incentivos a la contratación y otras medidas de políticas activas, se podrá tener en cuenta la identificación de los colectivos de personas que están encontrando mayores dificultades para acceder al empleo. Por ello, se determina la conveniencia del uso de herramientas de apoyo a la toma de decisiones basadas en el análisis de datos para determinar, entre otras, la tasa de empleabilidad de estos colectivos con el fin de medir la intensidad de esas dificultades.

De igual modo, son numerosas las referencias al colectivo de personas jóvenes contenidas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

La Estrategia señala que “las políticas activas de empleo han de poder cumplir de forma efectiva los objetivos de la mejora de la empleabilidad y el fomento del empleo especialmente de los colectivos más desfavorecidos, que son, por otra parte, los más expuestos y vulnerables en situaciones de crisis económica. Las políticas activas han de centrar gran parte de sus esfuerzos en su atención, procurando su inclusión y tomando en consideración las distintas circunstancias personales”. Se hace también referencia a la necesidad de “favorecer la transición hacia los contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación” y a su vez se recoge la necesidad de respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo y la aplicación de incentivos eficaces a la contratación.

En este sentido, las medidas de fomento de la contratación pretenden facilitar la contratación y el acceso a la actividad laboral de diversos colectivos de trabajadores y trabajadoras a través de la contratación indefinida o temporal, a través de ayudas económicas o incentivos fiscales, bonificaciones y/o reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social, y mediante la transformación de diversas modalidades de contratos en indefinidos. Así, los contratos acogidos a las diversas medidas de incentivos al empleo comparten una característica común, que viene definida por los colectivos a los que van destinados, con la pretensión de fomentar la contratación indefinida de los mismos por su especial dificultad de inserción en el mercado de trabajo, entre ellos, las personas jóvenes. De esta manera, los jóvenes han sido reconocidos entre estos colectivos de manera recurrente en los diversos textos reguladores de las distintas medidas de fomento del empleo.

El Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, tiene por objeto regular los incentivos destinados a promover la contratación laboral, así como otros programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad financiados mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, o desarrollados mediante otros instrumentos de apoyo al empleo.

Los principales incentivos para la contratación de personas jóvenes recogidos en el Real Decreto-ley 1/2023 son los siguientes:

- Bonificaciones en los contratos formativos y en su transformación en contratos indefinidos:
 - Bonificaciones por la realización del contrato de formación en alternancia.
 - Bonificaciones en los costes de formación y tutorización del contrato de formación en alternancia.
 - Bonificaciones por la transformación en indefinidos de contratos formativos.

- Bonificaciones por la contratación indefinida o la incorporación como persona socia en la cooperativa o sociedad laboral de personas que realizan formación práctica en empresas.
- Bonificaciones por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil
- Bonificaciones del personal investigador:
 - Bonificaciones por la contratación de personal investigador bajo la modalidad de contrato predoctoral.
 - Bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social del personal investigador joven.
- Bonificaciones por los contratos formalizados por empresas de inserción con personas jóvenes menores de 30 años o menores de 35 si son personas con discapacidad.
- Bonificaciones por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social.
- Bonificaciones en los contratos de duración determinada celebrados con personas jóvenes desempleadas para sustitución de personas trabajadoras.

6. Bibliografía

- CRISTÓBAL RONCERO, R.: “Colectivos de atención prioritaria de la política de empleo”, *Briefs AEDTSS*, núm. 18, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.
- DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, A.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 12, núm. 1, 2024.
- GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: “Los incentivos económicos a la contratación laboral en el RD-Ley 1/2023”, *Briefs AEDTSS*, núm. 1, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.
- GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: “Políticas activas de fomento del empleo juvenil en España”, *Documentación Laboral*, núm. 98, 2013.
- LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión Europea y España”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 12, 2021.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales*, núm. 128, 2015.

- MOLINA HERMOSILLA, O.: “Apoyo activo para el empleo: paquete de apoyo al empleo juvenil”, *Temas Laborales*, núm. 168, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023.
- OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La “Subjetivación” de las Políticas Activas de Empleo*. Aranzadi, Navarra, 2008.
- ROJO TORRECILLA, E.: “Empleo y jóvenes”, 19 de junio de 2023. <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2023/06/empleo-y-jovenes-ponencia-seminario.html>
- VELA DÍAZ, R.: “La nueva regulación de los contratos formativos tras la reforma laboral: ¿un impulso definitivo a esta fórmula contractual?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 27, 2022.

CAPÍTULO 26. JÓVENES Y TRABAJO DECENTE O DIGNO. LAS CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE LOS JÓVENES (SALARIOS, TIEMPO DE TRABAJO, SINIESTRALIDAD LABORAL)

DIEGO VELASCO FERNÁNDEZ

*Investigador del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0003-3852-6115>

Sumario: 1. Introducción. La juventud y el trabajo precario; 1.1. Conceptualización de precariedad y lo que ha de entenderse por trabajador joven; 1.2. La temporalidad como rasgo de la precariedad del empleo joven; 1.3. Otros rasgos comunes a la precariedad del empleo joven; 2. El salario de los jóvenes; 2.1. Datos sobre el estado de la retribución de los jóvenes; 2.2. El salario mínimo interprofesional como instrumento para reducir la brecha salarial de los jóvenes; 3. Jóvenes y tiempo de trabajo; 3.1. Jornada a tiempo parcial de los jóvenes; 3.2. Conciliación y flexibilidad en el empleo joven; 4. Siniestralidad laboral en el empleo joven; 4.1. Datos sobre el estado de la siniestralidad de los jóvenes; 4.2. Causas de la siniestralidad entre los jóvenes y marco normativo de la prevención de riesgos laborales; 4.3. Medidas preventivas a fortalecer en la prevención de la siniestralidad del empleo joven; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía.

1. Introducción. La juventud y el trabajo precario

La principal característica que ha revestido al empleo joven español desde los años setenta ha sido su propia ausencia. Desde la configuración del sistema fordista en los Pactos de la Moncloa de 1977, hasta las más recientes implantaciones de los Programas de Garantía Juvenil, se ha enquistado como un problema crónico el desempleo en España¹. Desde aquellos años de convergencia económica con Europa, la tasa de desempleo entre los jóvenes de 16 a 29 años siempre se ha situado en valores en torno al 20 y 30 %. Con inquietud aún estudiamos aquellas cifras de tasa de paro

¹ CONDE GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO, F.: “La evolución de los contextos sociales y económicos de los procesos de integración social de las sucesivas generaciones juveniles en la España democrática” en VV. AA.: *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, SANMARTÍN ORTÍ, A. (Coord.), Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fad, 2016, pp. 15 a 33.

que llegaron al 43,19 % en el año 1996² o su máximo histórico alcanzado en el primer trimestre de 2013 con un 56,91 %³. No siendo más alentadores los mínimos históricos del periodo anterior a la crisis económica de las postrimerías de la década de 2010, (en torno al 16 y 17 %), así como los actuales, que salvado el escollo de la crisis del COVID-19⁴, parecen volver a estabilizarse actualmente en torno al 28 o 30 % para los menores mayores de 16 y menores de 25 y el 23 % para los jóvenes de hasta 29 años⁵.

El empleo juvenil ha sido el más sensible a las recesiones económicas de las últimas décadas. La contratación a los jóvenes y las medidas de empleo que les afectan han venido siendo las primeras en verse transformadas ante el advenimiento de cualquier crisis económica⁶.

Por otro lado, aquellos primeros acercamientos al mundo del trabajo de aquellos jóvenes que sí consiguieron un contrato en España fueron, igualmente, desalentadores. Si la característica principal del empleo juvenil es su ausencia, la segunda debe ser su precariedad. Si persistimos en esta revisión fáctica, vemos que trabajo digno y juventud son dos conceptos que se han situado en las antípodas. Ambas ideas se han asociado a realidades irreconciliables. Cuando hablamos de trabajo joven, por desgracia, se asocia a precariedad.

1.1. Conceptualización de precariedad y lo que ha de entenderse por trabajador joven

La precariedad es un concepto volátil y de difícil encuadre. A menudo, sujeto a la arbitrariedad léxica del lenguaje común, se emplea para desacreditar una estructura de contratación o como respuesta a determinadas medidas de flexibilidad. Debemos conceptualizar firmemente qué se entiende cuando hablamos de precariedad. La doctrina se ha pronunciado sobre este fenómeno resolviendo que son cuatro las notas idiosincráticas de este concepto⁷:

² CONDE GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO, F. *Op. Cit.* 2016, p. 24

³ Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, núm. 33, junio 2022, p. 7.

⁴ 40,44 % de Tasa de desempleo de menores de 25 años en el tercer trimestre de 2020 según la Encuesta de Población Activa que elabora el Instituto Nacional de Estadística.

⁵ Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, núm. 33, junio 2022, p. 14.

⁶ Así lo expone ROCHA SÁNCHEZ, F. a través del estudio de varios informes publicados por organismos internacionales como la OCDE, la OIT y la Comisión Europea. Advuértase que esta cuestión no es extraña para la mayoría de los países de nuestro entorno. *Vid.* ROCHA SÁNCHEZ, F. “Desempleo juvenil y precariedad laboral” en VV. AA.: *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, BAYLOS GRAU, A. P., FLORENCIO THOMÉ, C. y GARCÍA SCHWARZ, R. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 631 a 635

⁷ *Cfr.* AJA VALLE, J., HERNÁNDEZ ASCANIO, J., VÁZQUEZ GARCÍA, M.J. y GARCÍA GARCÍA, L.: “La precariedad laboral” en VV. AA.: *La influencia de la negociación colectiva en el bienestar laboral, la precariedad laboral, el compromiso y el rendimiento en el trabajo*, RUEDA LÓPEZ, R. y AJA VALLE, J. (Coords.), Fundación 1º de mayo, Universidad de Córdoba y Universidad de León, 2023, p. 45; También ROCHA SÁNCHEZ, F. “Desempleo juvenil y precariedad laboral” en VV. AA.: *Diccionario*

- Inseguridad en la continuidad del empleo. Las medidas que favorecen la facilidad de despido o la contratación temporal implican mayores probabilidades de que se extinga la relación laboral de forma prematura. A resultas, conllevan una coerción sobre el trabajador que trasciende los poderes directivos del empresario. Un contexto institucional y normativo inseguro para la continuidad del empleo sitúa al trabajador en una postura desfavorable a la hora de negociar sus condiciones laborales.
- Debilitamiento de los sistemas de protección social. La falta de programas efectivos de empleo, formación y promoción en el trabajo empuja a jóvenes cualificados a emigrar o a tener dificultades añadidas para acceder al mercado de trabajo.
- Degradación de las condiciones de trabajo. Unas débiles condiciones de trabajo son sintomatología de una relación laboral desvalorizada. Supuestos de condiciones laborales degradadas son: en primer lugar, una remuneración insuficiente para cubrir las necesidades básicas. Es el caso de la existencia de salarios que no pueden cubrir el nivel de vida de los trabajadores. Esta situación ha dado lugar a los denominados trabajadores pobres; en segundo lugar, el desajuste entre la formación adquirida y el trabajo realizado. Un mayor tiempo sin acceso al mercado de trabajo lleva a parte de los jóvenes a formarse durante más tiempo para acabar accediendo a puestos de trabajo que nada tienen que ver con su formación. Esta situación, a parte de la frustración personal que genera en los jóvenes trabajadores, muestra un desajuste en la planificación de un sistema de formación y educativo ineficiente; en tercer lugar, abuso de la desregulación horaria, como la prolongación de la jornada laboral y la irregularidad horaria. Es el caso de un abuso de las horas extraordinarias, en la mayoría de los supuestos no remuneradas; en cuarto lugar, es síntoma de la degradación de las condiciones de trabajo un elevado índice de siniestralidad.
- Modalidades de trabajo sin relación laboral. Muchos jóvenes se ven abocados a acercarse al mundo laboral mediante el empleo de prácticas no remuneradas o becas que no cubren ni el salario mínimo interprofesional. Predominan también las situaciones de “falsos autónomos” en las que jóvenes dados de alta como autónomos realizan servicios fuertemente dependientes que suponen relaciones laborales encubiertas. En último lugar, también es significativo el volumen de jóvenes que consigue remuneración a través de la economía sumergida⁸.

internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social, BAYLOS GRAU, A. P., FLORENCIO THOMÉ, C., GARCÍA SCHWARZ, R. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 632.

⁸ Vid. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo” en VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil: XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, pp. 173-217.

- Tutela colectiva debilitada. Las medidas flexibilizadoras orientadas a debilitar la negociación colectiva y la protección contra el acoso y la discriminación, así como la disminución en la participación sindical ha empujado a una degradación de las condiciones laborales en general. Esta es una circunstancia que se ve retroalimentada: a menor trabajo joven, menor implicación en de los mismos en la negociación colectiva, lo que a su vez supone una degradación generalizada de sus condiciones de trabajo por la falta de representantes que defiendan sus intereses.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el concepto de “juventud” tampoco es inequívoco. Al contrario, la mayoría de las estadísticas internacionales y nacionales, como por ejemplo las ya referidas del Instituto Nacional de Estadística, entienden como jóvenes principalmente a aquellas personas entre los 16 años, (edad de trabajar según el art. 6 ET) y hasta los 29 años o incluso más. A modo de ejemplo, en los países del sur de Europa se constata una prolongación de la noción de juventud en las políticas de empleo y medidas de fomento de contratación a los jóvenes, asociadas en gran medida a la extensión del periodo formativo por la dificultad de acceso al mercado laboral⁹.

1.2. La temporalidad como rasgo de la precariedad del empleo joven

La tasa de temporalidad de los jóvenes de 16 a 24 años sobre el total de asalariados históricamente ha venido superando el 50 %, siendo el primer trimestre de 2023 en el que por primera vez desde 2007 se ha descendido de dicho umbral, hasta el 39,5 % en enero de 2024. En la horquilla de 16 a 29 años la tasa siempre se ha mantenido entre el 40 y el 60 %, acusándose un descenso similar en los últimos trimestres de 2022 y en 2023, habiéndose cerrado el año en el 34,7 %¹⁰.

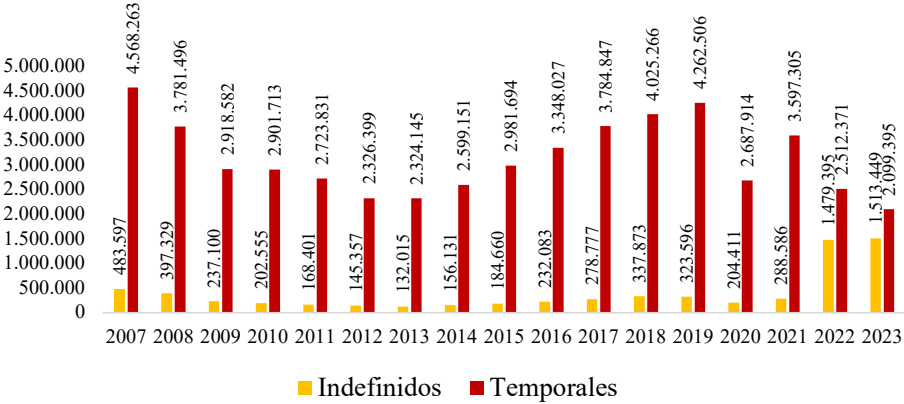
Esta transformación se produce a raíz de la reforma del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. A partir de este momento se aprecia una reducción en la diferencia que venía existiendo en entre la alta temporalidad y el bajo porcentaje de contratos indefinidos a los menores de 29 años. Los datos comienzan a mostrar un aumento del número de contratos indefinidos frente una reducción de la contratación temporal. Este escenario se ha visto generalizado para todos los trabajadores tras las medidas de refuerzo de la contratación indefinida que incluía la reforma laboral de 2022¹¹.

⁹ ROCHA SÁNCHEZ, F. “Desempleo juvenil y precariedad laboral” en VV. AA.: *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, BAYLOS GRAU, A. P., FLORENCIO THOMÉ, C., GARCÍA SCHWARZ, R. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 633.

¹⁰ Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, núm. 40, 2023 (4º Trimestre), p.19.

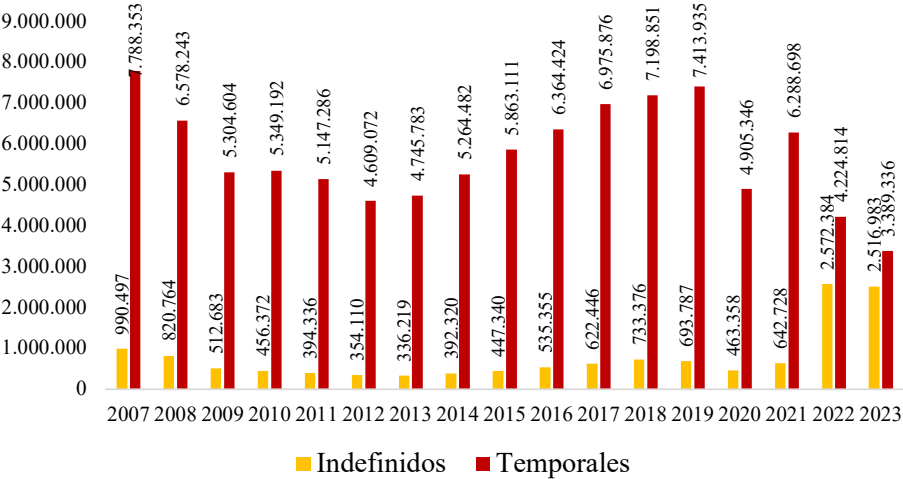
¹¹ A este respecto es recomendable *vid.* GÓMEZ SALADO, M.A.: “Una panorámica de la contratación laboral tras la última reforma contenida en el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre” en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 48, 2022, pp. 13-56

Tabla 1. Contratos a jóvenes de entre 16 a 24 años (acumulado enero a diciembre)



Fuente: SEPE, estadísticas de contratos registrados. Extraída del Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral. N° 40, 2023 (4° Trimestre), p.36

Tabla 2. Contratos de jóvenes entre 16 a 29 años (acumulado enero a diciembre)



Fuente: SEPE, estadísticas de contratos registrados. Extraída del Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral. N° 40, 2023 (4° Trimestre), p.36

Hemos hablado de tasa de temporalidad (%). Por otro lado, en números absolutos, las *Tablas 1 y 2* muestran que el número de contratos para los jóvenes de entre 16 y 24 años, a partir de 2022 ha seguido dicha tendencia de favorecer la contratación indefinida. El mismo cambio ha experimentado el grupo de jóvenes de

entre 16 a 29 años. Se transforma así la tendencia histórica que, al menos desde 2007, mantenía una elevada temporalidad en los menores de 29 años.

La temporalidad, como ya se ha comentado, es un factor de precariedad más. Por lo que su reducción debe entenderse como una mejora de la calidad del trabajo. Deben valorarse de forma positiva las medidas como el refuerzo de la presunción de contratación indefinida en el estatuto de los trabajadores. Esta medida, aunque centrada a todo el conjunto de los trabajadores, afecta principalmente a los jóvenes. Las medidas orientadas a reforzar la estabilidad en el empleo en general son bienvenidas en la senda hacia la reducción de la precariedad en el empleo joven.

No obstante, deben tenerse en cuenta ciertas matizaciones ante este esfuerzo normativo. Alguna doctrina ha puesto en entredicho la somera intervención que el legislador ha dado en materia de estabilización a la negociación colectiva. La cuestión de la temporalidad ha sido abordada por el legislador mediante ley, aludiendo a la negociación colectiva en la norma de forma imprecisa. En algunos casos se habla de la negociación colectiva en general, en otros se refiere a los convenios colectivos. La práctica ha puesto de relieve la eficacia de la autonomía colectiva a la hora de gestionar las dinámicas de empleo y contratación, por lo que una definición más completa de la intervención de los agentes sociales a la hora de negociar el aspecto de la contratación temporal debe ser tenida en cuenta¹².

También se ha cuestionado la veracidad del carácter indefinido de la reforma al apostar por la contratación en su modalidad de fijos-discontinuos. La mentada reforma subvierte la contratación temporal. El modelo que se presenta continúa siendo abierto para que las empresas puedan ajustar su oferta a las demandas del mercado acudiendo al empleo temporal. Aunque desaparecen los contratos eventuales, se constituye un nuevo contrato por circunstancias de la producción (art. 15.2 ET). Este contrato tiene su razón de ser en cubrir el incremento ocasional e imprevisible y las oscilaciones que puedan afectar a la normal actividad de la empresa y generen un desajuste temporal entre el empleo fijo y la oferta que se debe garantizar. A partir de la reforma, la temporalidad se intenta canalizar mediante la contratación fijo-discontinua (art. 16 ET), que se vinculará a necesidades cíclicas o temporales. La nueva regulación busca que esta modalidad contractual absorba el antiguo contrato por obra y servicios. El desarrollo de este contrato por el legislador contiene garantías como la distinción de regímenes jurídicos para trabajos fijos discontinuos y fijos periódicos, el cálculo de los complementos de antigüedad o la protección del llamamiento tras la suspensión cíclica temporal.

Sin embargo, otras cuestiones han acabado desatendidas al respecto de este tipo de contratación en la nueva regulación. Es el caso de si la falta de respuesta al llamamiento por parte del trabajador es considerado abandono o no, o los efectos extintivos que genera; la consideración de los periodos de inactividad o la determinación

¹² Cfr. ELORZA GUERRERO, F.: “La regulación convencional del contrato de trabajo de duración determinada tras la reforma laboral de 2021 y la estabilidad en el empleo” *Lan Harremanak*, núm. 48, 2022, pp. 32 a 35.

de los criterios aplicables para el orden de llamamiento ante la falta de regulación de la negociación colectiva al respecto¹³.

En suma, en materia de temporalidad en el empleo, hay que destacar que los jóvenes son el colectivo más afectado. El empleo temporal es paradigma de la incertidumbre. Empuja a los jóvenes a una situación de inestabilidad sempiterna. Esta situación desvaloriza el resto de los derechos laborales asociados al descanso. A menudo esta práctica de contratación temporal aprovecha para excluir las vacaciones o incluso los descansos semanales o festivos. Además de la incidencia en materia de tiempo de trabajo, la contratación temporal impide la planificación y estabilización de la población joven. Se debe advertir, que cualquier medida orientada a la estabilidad y la contratación indefinida en general, favorecerá, en primer lugar a los jóvenes.

1.3. Otros rasgos comunes a la precariedad del empleo joven

Los afiliados medios al régimen general de la seguridad social entre 16 y 24 años han ido creciendo levemente desde 2012 hasta 2023, con la salvedad de 2020 debido a la crisis del COVID-19. De superar levemente los 600.000 hasta duplicar esa cifra en 2023 con 1.219.505. Para los jóvenes entre 16 y 29 años, la progresión ha sido análoga, de rondar los dos millones hasta los 2.812.666 en 2023¹⁴. A pesar de que esto pudiera parecer una mejora, se debe advertir el hondo reto demográfico en el que se está empezando a enfrentar el sistema de seguridad social para mantener la viabilidad de las pensiones bajo el principio de solidaridad intergeneracional. Uno de los grandes retos en la actualidad es mantener la viabilidad del sistema a pesar de la inversión de la pirámide demográfica¹⁵. Por lo tanto, aunque estemos experimentando un ascenso en el número neto de jóvenes afiliados a la seguridad social, esto dista mucho de cubrir un segmento considerable de este colectivo y más aún de sostener el sistema público de pensiones tal y como lo conocemos, sin ser sometido a alguna reforma o ajuste.

Otras variables que nos confirman los rasgos de precariedad de los jóvenes es la baja tasa de afiliación sindical. En general, la tasa de afiliación sindical en España es baja. En 2019, el 12,5 % de los trabajadores asalariados estaba afiliado a un sindicato, frente al 18,3 % en 2009¹⁶. Un descenso progresivo que concuerda con la desafección de

¹³ Al respecto, *vid.* MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: “Luces y sombras de la ordenación del trabajo fijo-discontinuo tras la reforma laboral” en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 251, 2022, pp. 212 y siguientes.

¹⁴ Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, núm. 40, 2023 (4º Trimestre), p.41.

¹⁵ Al respecto se recomienda *vid.* MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M. “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes «versus» retraso en la edad de jubilación de los mayores” en VV. AA.: *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS*, ILLUECA BALLESTER, H., Murcia, Laborum, 2022, pp. 17 a 63; y para profundizar, *vid.* la obra completa MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.: *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Murcia, Laborum, 2021.

¹⁶ OECD: “Trade Unions: Trade union density”, OECD Employment and Labour Market Statistics (database), 2024, <https://doi.org/10.1787/data-00371-en>

los jóvenes a la afiliación sindical. Escenario que es similar en todo el marco europeo: un descenso generalizado de la afiliación sindical y sindicatos cada vez más envejecidos¹⁷. La edad media de los afiliados a sindicatos en España ha aumentado significativamente en los últimos años. Ha de advertirse que este fenómeno es multifactorial, en tanto no sólo influye la ausencia de sindicación por parte de jóvenes trabajadores. En rigor habrá de tenerse en cuenta la inversión demográfica generalizada que también afecta a esta materia, así como el retraso en el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes¹⁸.

Todos estos datos son sintomáticos de unas relaciones laborales precarizadas. Para entender con precisión hasta qué punto afecta este escenario a los jóvenes habremos de estar al análisis de la degradación de las condiciones de trabajo. Se advierte de que todos los rasgos analizados son sintomáticos de relaciones precarias. Se ha querido mostrar un esbozo de algunas características de la precarización del trabajo joven para ofrecer un marco completo de la cuestión. Sin embargo, por su trascendencia obvia en la calidad de vida de los jóvenes, es necesario analizar el estado de la retribución, el tiempo de trabajo y la prevención o siniestralidad en el trabajo joven con mayor detenimiento. Es objetivo de este capítulo ahondar en el análisis de datos sobre estas cuestiones. Se quiere así ofrecer una visión crítica sobre la situación de las condiciones laborales de los jóvenes y cómo pueden mejorarse. De esta forma se intentará arrojar luz para reconciliar a los jóvenes con el trabajo digno.

2. El salario de los jóvenes

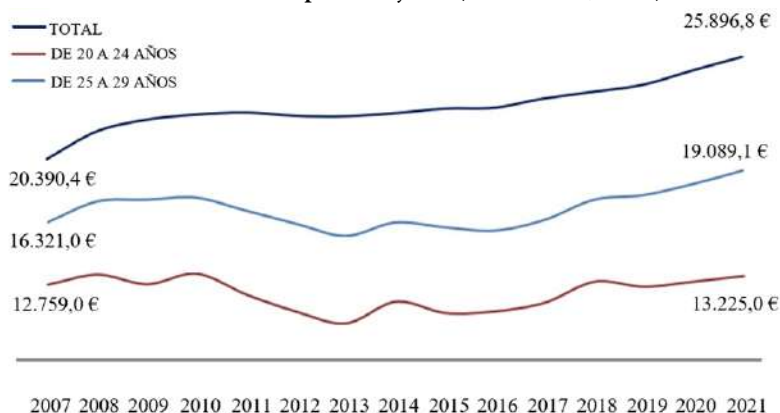
2.1. Datos sobre el estado de la retribución de los jóvenes

La última Encuesta Anual de Estructura Salarial realizada por el Instituto Nacional de Estadística fue en el año 2021. Muestra que la ganancia media es menor cuanto más joven es el trabajador.

La *Tabla 1* nos permite comprobar cómo la remuneración media anual de los jóvenes entre 20 y 24 años dista mucho de la media anual total, siendo prácticamente la mitad. En 2021, de los 25.896,8 € de media anual total que percibía un trabajador, un joven entre 25 y 29 años percibe 19.089,1 € de media anual y los jóvenes entre 20 a 24 años 13.225,0 €. Además esta situación es mantenida en el tiempo. La *Tabla 1* nos muestra igualmente como esta ha sido la tendencia desde 2007, habiendo periodos incluso de mayor agravamiento como durante la crisis financiera, llegado la brecha a su máximo en 2013. Como ya se ha indicado, las crisis afectan principalmente al empleo joven, pero hay que advertir que no sólo afecta en materia de desempleo, sino también en desvalorización de las condiciones laborales en general. Esta realidad no es coincidencia, sino que todos los factores están interrelacionados. Una mayor masa de desempleados implica que la contratación sea más barata. La alta oferta de mano de obra frente a la escasez de demanda de trabajadores fuerza a los trabajadores a aceptar peores condiciones de trabajo.

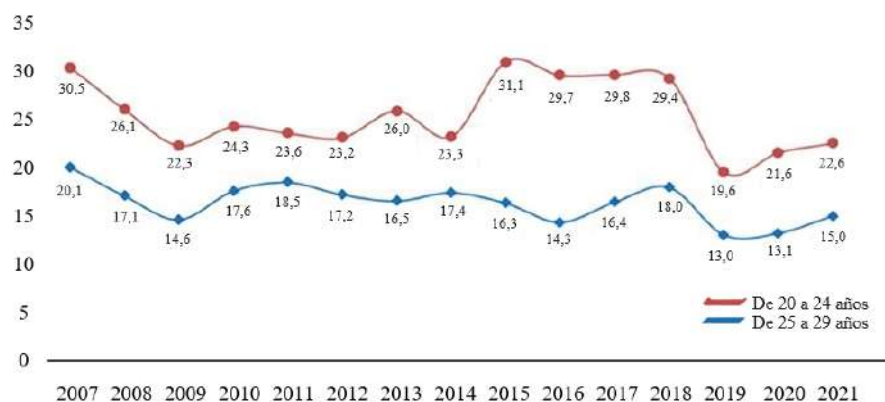
¹⁷ Vid. VANDAELE, K.: *Un futuro sombrío: estudio de la afiliación sindical en Europa desde 2000*, Madrid, Fundación 1º de mayo, 2019, p. 28.

¹⁸ Vid. VANDAELE, K. *Op. Cit.* 2019, p. 30.

Tabla 1. Ganancia por trabajador (media anual, euros)

Fuente: INE, Encuesta Anual de Estructura Salarial. Extraída del Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral. N.º 40, 2023 (4º Trimestre), p. 24

Otra cuestión significativa en materia de retribución es la brecha salarial existente entre hombres y mujeres jóvenes. La diferencia del salario medio entre un género y el otro es aún más acusada cuanto más joven se es. Esto sitúa a las jóvenes trabajadoras en la posición más perjudicada en el mercado de trabajo. Como podemos observar en la *Tabla 2* la diferencia salarial entre hombres y mujeres de entre 20 y 24 años fue del 22,6 %, y de entre 25 y 29 años del 15 %. Esta diferencia fue más acusada para el primer grupo en los años posteriores a la crisis, llegando al 31,1 % en el año 2015. Mientras que dicho máximo no se experimentó de forma tan acusada en los mayores de 25 y menores de 29 años.

Tabla 2. Brecha de género en salarios (5) (salario de los hombres / salario de las mujeres)

Fuente: INE, Encuesta Anual de Estructura Salarial. Extraída del Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral. N.º 40, 2023 (4º Trimestre), p. 24

De los datos analizados concluimos que el trabajo joven está peor pagado que la media nacional. Además, la brecha salarial es mayor entre hombres y mujeres jóvenes. Encontrándose las jóvenes en la situación más perjudicial, con diferencias salariales mucho más acusadas. Cuando hablamos de salario, retribución, remuneración u otra denominación análoga, entendemos la contraprestación económica percibida por el trabajador frente a la obligación de prestar servicios a la que se somete mediante el contrato de trabajo. Hay que recordar que esta contraprestación no debe entenderse sólo desde el punto de vista contractual, meramente como medio de formalización de un acuerdo. Por el contrario, tiene una fuerte incidencia económica. Desde esta óptica, la retribución es entendida como el coste del factor trabajo. De ahí que sea una de las principales fuentes de conflicto colectivo y objeto de negociación en los convenios colectivos. Su regulación es importante desde el punto de vista empresarial, porque es un factor importante a tener en cuenta para la gestión de la empresa y en la maximización del beneficio de la empresa capitalista. No obstante, el salario es mucho más que la contraparte de un contrato o un coste a tener en cuenta dentro del engranaje empresarial. No debemos olvidar que el salario tiene una cara político-social fundamental. Supone el medio de vida de la clase trabajadora. Es el medio a través del cual la mayoría de las personas sustentan sus necesidades diarias. Es determinante para el desarrollo social común, para combatir la pobreza y, en definitiva, para alcanzar una vida digna¹⁹.

2.2. El salario mínimo interprofesional como instrumento para reducir la brecha salarial de los jóvenes

Las normas laborales garantizan esta función social del salario: el artículo 35 de la Constitución Española; los diferentes Convenios de la OIT, la Carta Comunitaria, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, etc. La principal medida adoptada por el Estado social de derecho moderno para reforzar esta visión social del salario es el Salario Mínimo Interprofesional (en adelante SMI)²⁰. El suelo irreductible de la contratación laboral. El mínimo por debajo del cual no se puede contratar. El mínimo de subsistencia personal que se garantiza coercitivamente por ley que debe constituir el salario. Ahora bien, el SMI afecta únicamente a aquellos trabajadores que no estén cubiertos por la negociación colectiva, ya que a los que aplica un convenio colectivo, aunque es cierto que pueden tomar como referencia el SMI, suelen negociar salarios más favorables²¹.

El impacto en el mercado de trabajo y la economía del SMI es fundamental. Al principio de este epígrafe hemos visto como los datos nos muestran una constante brecha salarial entre jóvenes y el resto de los trabajadores. Como medida para combatir

¹⁹ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M.N. y VILA TIerno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Granada, Comares (21º Ed.), 2023, pp. 510 y 511.

²⁰ Así lo entendía la STC 34/1984, de 9 de marzo (Rec. 539/1983) y el SMI se encuentra en la mayoría de los Ordenamientos Jurídicos de nuestro entorno.

²¹ MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M.N. y VILA TIerno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Granada, Comares (21º Ed.), 2023, p. 526.

este escenario nos interesará saber cómo afecta el SMI a las condiciones salariales de los jóvenes.

En primer lugar se ha de incidir, como ya se ha hecho anteriormente en este capítulo, que dos rasgos imperantes en el empleo joven son la ausencia de sindicación y la temporalidad. Esto hace que, a menudo, los jóvenes acepten trabajos que no están amparados por convenio colectivo y se sustentan en la regulación general. Es en este momento en el que entra en acción el SMI.

El impacto del incremento del SMI en la economía es amplísimo. Afecta a cuestiones como el empleo, las brechas salariales, los precios, la organización empresarial de plantillas, el nivel de consumo de las familias, los niveles de pobreza e incluso afecta los flujos migratorios y el nivel educativo de o de salud familiar²². Mientras que un incremento del SMI implica un encarecimiento de la contratación para los empleadores. La incidencia que puede tener en la economía y en el empleo puede ser mixta. Mientras que tradicionalmente se ha argumentado por la doctrina neoliberal que la fijación de un tope mínimo en la contratación supone una intromisión en la economía de mercado y provoca la expulsión de trabajadores del mercado de trabajo, las evidencias más recientes al respecto es que la mayoría de los mercados de los sistemas occidentales constituyen monopsonios. En competencia perfecta, un encarecimiento del factor trabajo implicaría una disminución de la contratación y un aumento de los despidos. A mayor salario, menor empleo. No obstante, en mercados monopsonísticos, de naturaleza imperfecta, como los que se suelen dar con mayor regularidad, se está constatando que un aumento del SMI puede no conllevar menor empleo. Los factores que pueden explicar esto son²³:

- Primero. Influencia no significativa del incremento del SMI en los costes empresariales. Esto puede explicarse por la reducción de otros costes. A menudo un aumento del salario ha conllevado reducción de otros complementos extrasalariales, menores costes de control o un aumento de la productividad.
- Segundo. Leves cambios en la demanda de trabajo. Puede ser que un aumento del SMI no implique reducciones de demanda. Es el caso de empresas sujetas a convenio con escalas retributivas pactadas, superiores al SMI. También de aquellas empresas que puedan transportar el aumento del coste de producción a los precios del producto o servicio.
- Tercero. Compensación con el beneficio empresarial.
- Cuarto. Incremento de oferta de trabajo por la expectativa de mejor salario.

²² Así lo sintetiza, en referencia a multitud de estudios al respecto, BARCELÓ, C., IZQUIERDO, M., LACUESTA, A., PUENTE, S. y VILLANUEVA, E.: *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo*. Madrid, Banco de España, documentos ocasionales núm. 2113, 2021, p. 8.

²³ Así lo sintetizan, en referencia a multitud de estudios al respecto, BARCELÓ, C.; IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; y VILLANUEVA, E. en *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo*, Madrid, Banco de España, documentos ocasionales núm. 2113, 2021, p. 9.

No obstante, todo lo dicho, lo cierto es que el SMI se ha incrementado a razón de un 5 % nominal de tasa media anual entre 1981 y 2020²⁴ y, como hemos visto, esto no ha tenido efecto en la permanente brecha salarial entre jóvenes y el resto de los trabajadores.

La doctrina económica ha planteado que incluso el incremento del SMI ha podido tener efectos negativos en la contratación de jóvenes en algunos periodos²⁵. De estas conclusiones ha surgido el debate de crear un SMI específico para jóvenes. De manera que persista un suelo de contratación para mayores y otro a diferente ritmo para jóvenes. La incidencia económica de esta medida es incierta. Lo que podemos sacar en claro de la incidencia de los incrementos del SMI es que tiene relevancia en multitud de escenarios. Disociar el SMI no sólo es contrario a su propia naturaleza jurídica. Esto es, “interprofesional” porque afecta de forma uniforme a todos los trabajadores²⁶. La segmentación del suelo de contratación puede ser una medida con efectos desconocidos. Esta idea recuerda a la lógica de políticas flexibilizadoras de empleo. Bajo el pretexto de medidas para favorecer el empleo juvenil puede resultar la desvalorización de las retribuciones de los jóvenes sin incidencia real en el empleo.

Dicho esto, el análisis de los datos arrojados por la muestra continua de vidas laborales (MCVL) de la Seguridad Social sobre el SMI de 2019 ha concluido que la mayor incidencia del aumento retributivo afectó a los jóvenes con empleos temporales en pequeños establecimientos y con bajo nivel educativo²⁷.

Incidencia del SMI 2019 por edad (%) ²⁸	
De 16 a 24 años	22,9
De 25 a 32 años	13,0
De 33 a 44 años	8,5
De 45 a 64 años	7,4

Cuadro 1. Datos: MCVL de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y Banco de España.

²⁴ Al mismo nivel que las pensiones mínimas y algo por encima que los salarios pactados por convenio (4,2 %). Cfr. BARCELÓ, C.; IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; y VILLANUEVA, E.: *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo*, Madrid, Banco de España, documentos ocasionales núm. 2113, 2021, p. 12.

²⁵ De un análisis de la Muestra continua de vidas laborales (MCVL) de la Seguridad Social por ARELLANO ESPINAR, F.A. y JANSEN, M. “Salario Mínimo Interprofesional y empleo juvenil ¿Necesidad de cambios?” en *Revista de Economía. Información Comercial Española*, núm. 881 (Empleo Juvenil), 2014.

²⁶ MONERO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M.N. y VILA TIerno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Granada, Comares (21ª Ed.), 2023, p. 526.

²⁷ BARCELÓ, C.; IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; y VILLANUEVA, E.: *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo*. Madrid, Banco de España, documentos ocasionales núm. 2113, 2021, p. 15.

²⁸ Estos cálculos presentan, en porcentaje, la comparativa con el salario medio anual de los asalariados que en diciembre de 2018 tienen una base de cotización normalizada a 30 días y jornada completa inferior al SMI aprobado para 2019 (1050 € en 12 pagas). De esta forma se puede conocer cómo afecta el aumento en 2019 a su anterior salario de 2018. Según los datos de la MCVL, el porcentaje de relaciones que en 2018 presentaban bases de cotización iguales o inferiores a la referencia del SMI

El estudio del incremento del SMI en 2019 es significativo porque supuso el mayor incremento en términos porcentuales en España desde 1978²⁹. El análisis nos muestra que en los trabajadores en los que mayor incidencia ha tenido la subida del SMI ha sido en los jóvenes de entre 16 a 24 años, con un incremento del 22,9 % con respecto del salario que venían percibiendo. Este incremento es menor para los trabajadores más mayores, tal y como vemos en el *Cuadro 1*.

En conclusión, hemos visto cómo la brecha salarial de los jóvenes con el resto de los trabajadores continúa siendo un problema estructural del mercado de trabajo en España. Es uno más de los factores que confirman la precariedad del empleo joven. Los datos arrojan que hay una tendencia sostenida en el tiempo en materia de desigualdad salarial. Incluso entre las mujeres, a pesar de los esfuerzos por las políticas orientadas al efecto, observamos que las más perjudicadas son las jóvenes, cuya brecha salarial es la mayor.

No obstante, el SMI sigue siendo la principal medida en materia de protección de un salario digno. Una medida con trascendencia en multitud de escenarios y que afecta también al empleo joven. Los datos arrojan que los incrementos del SMI no tienen por qué ser contrarios al objetivo del aumento del empleo joven y que, por el contrario, afectan a los jóvenes más que ningún otro colectivo de trabajadores. Además, si volvemos a la *Tabla 2* sobre la brecha salarial de los jóvenes, observamos que una de las reducciones más notables se produce a partir de 2019, precisamente el año que se ha estudiado en el que el SMI tuvo una notable influencia en la retribución de los jóvenes.

3. Jóvenes y tiempo de trabajo

Los límites de la jornada de trabajo a menudo se ven burlados por formas de contratación atípicas o formas de organización empresarial fraudulentas. A menudo, los jóvenes, sujetos a trabajos temporales y con poca experiencia, son los primeros en soportar largas jornadas de trabajo que exceden los límites legales; horas extraordinarias sin remunerar y permisos y vacaciones sin disfrutar.

Los factores por analizar en el tiempo de trabajo juvenil son: en primer lugar, la jornada a tiempo parcial y en segundo lugar el nivel de conciliación y flexibilidad que otorgan los permisos y descansos.

3.1. Jornada a tiempo parcial de los jóvenes

En primer lugar tenemos que ver cuál es la jornada predominante para los jóvenes. Esta cuestión es esencial en materia de ordenación de tiempo de trabajo. La contratación parcial incide mayoritariamente en el colectivo de los jóvenes. A menudo,

de 2019 fue del 10 %. En este cómputo se incluyen los contratos del régimen general. Para incluir el sistema especial agrario y de empleados del hogar, aunque tengan duración inferior al mes o sean a tiempo parcial se han calculado prorrateando estos valores al supuesto en el que los contratos fueran a tiempo completo y la duración sea de 30 días. Para los contratos a tiempo parcial en general se utiliza el coeficiente de parcialidad. El resultado es que el cálculo muestra cómo afecta el incremento a todos aquellos trabajadores que a tiempo completo y en 30 días no superaban los 1050 € mensuales.

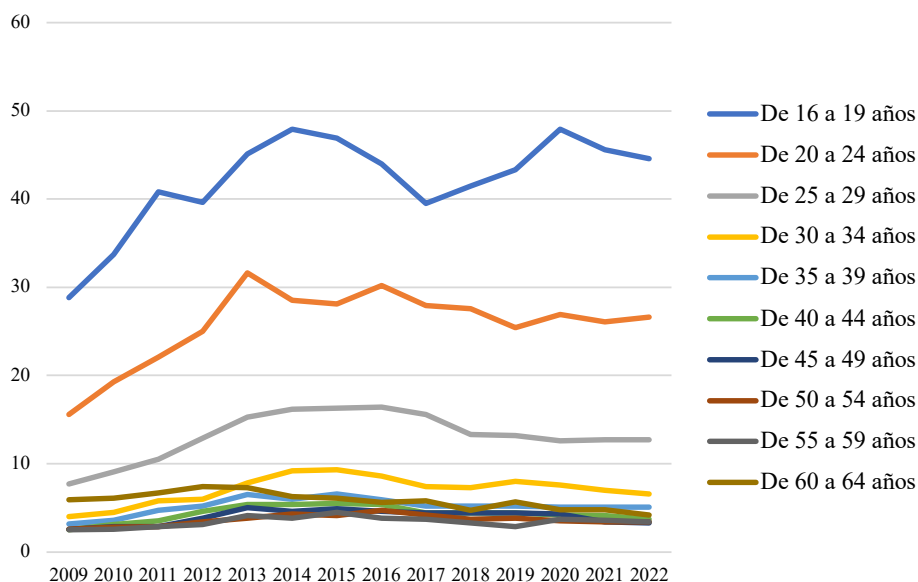
²⁹ BARCELÓ, C.; IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; y VILLANUEVA, E.: *Op. Cit.*, 2021, p. 15

permitir la compatibilización del trabajo y el estudio favorece la búsqueda de esta modalidad de jornada por los propios jóvenes. La figura de la contratación parcial ha sido sucesivamente reformada para adecuarse a estas necesidades y también a las necesidades empresariales. Tras el RD 16/2013, de 20 de diciembre se intentó emular a otros ordenamientos europeos con figuras que favorecieran los “*minijobs*” que concilian trabajo y estudio en los jóvenes³⁰.

Si bien la realidad es que la jornada parcial, más allá de ser un elemento flexibilizador que ayude a la conciliación de los jóvenes, en los últimos años se ha convertido en una forma de trabajo precarizada e involuntaria (ya que los jóvenes no tienen más opción que aceptar jornadas parciales).

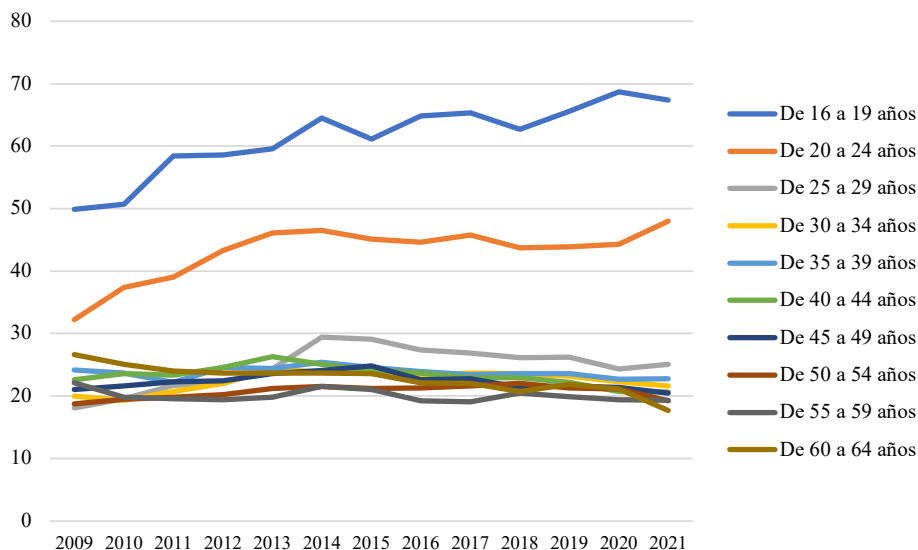
La incidencia de la contratación a tiempo parcial en el colectivo de los jóvenes se puede constatar en los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística en la Encuesta de Población Activa:

Tabla 3. Hombres ocupados a tiempo parcial según edad y año (%)



Fuente Instituto Nacional de Estadística. Participación de los trabajadores a tiempo parcial y con contrato temporal. Ocupados a tiempo parcial según grupos de edad y periodo

³⁰ TASCÓN LÓPEZ, R.: “El trabajo a tiempo parcial y los jóvenes” en VV. AA.: *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.F.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (Dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 247.

Tabla 4. Mujeres ocupadas a tiempo parcial según edad y año (%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Participación de los trabajadores a tiempo parcial y con contrato temporal. Ocupados a tiempo parcial según grupos de edad y periodo

El elemento principal de desvalorización de condiciones laborales en las jornadas parciales ha sido una excesiva permisividad de las horas complementarias. Ligar jornadas parciales a amplios márgenes de fijación de horas complementarias ha llevado a que la jornada parcial pierda prácticamente sus límites legales en favor de la organización unilateral por parte del empresario³¹.

Otra cuestión que ha venido perjudicando la situación de los trabajadores jóvenes sometidos a contratación parcial ha sido la reducción del plazo de preaviso de dichas horas complementarias. Esto ha dado un margen de actuación mucho menor al trabajador y su dependencia de la dirección empresarial ha devenido amplísima³².

En suma, de ser un mecanismo que pretendía ayudar a los jóvenes a acercarse al mercado de trabajo para compaginar su primera relación laboral con el estudio, la realidad es que ha venido instaurándose como un modelo de contratación en el que los límites de la jornada laboral están desdibujados y se precarizan las condiciones laborales en general.

Todo esto, sin tener en cuenta el margen de fraude que existe en el contrato a tiempo parcial por la parte empresarial. A menudo, en una jornada parcial hay encubierta una jornada a tiempo completo pero con horas sin dar de alta en la

³¹ TASCÓN LÓPEZ, R.: *Op. Cit.*, 2017, p. 248

³² TASCÓN LÓPEZ, R.: "El trabajo a tiempo parcial y los jóvenes" en VV. AA.: *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.F.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (Dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 247 a 250.

seguridad social o con abuso del uso de horas complementarias injustificadas. Esta realidad ha sido mostrada por el plan de choque contra la utilización irregular de contratos a tiempo parcial de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. En dicho plan, desde agosto de 2018 hasta junio de 2019 se ampliaron jornadas de trabajo de 36.694 contratos a tiempo parcial, de los cuales 27.870 corresponden a actuaciones inspectoras ordinarias (13.598 de mujeres y 14.272 de hombres) y 8824 al Plan de Choque contra los abusos en el trabajo a tiempo parcial (5212 correspondientes a mujeres y 3612 a hombres)³³.

En suma, la precarización en la jornada parcial deviene de una legislación que permite una flexibilidad extrema para dotar al empresario de una mayor disponibilidad sobre el trabajador. Para favorecer la mejora de las condiciones de trabajo de los jóvenes sería recomendable limitar el exceso margen de uso de horas complementarias en esta modalidad de organización de jornada. El objetivo debe ser la voluntariedad de la prestación a tiempo parcial por parte del trabajador. Este es uno de los rasgos esenciales de esta organización del tiempo de trabajo, de forma que permita conciliar al trabajador su jornada con otras cuestiones como, en el caso de los jóvenes, los estudios. Si la jornada parcial es impuesta y distribuida por la parte empresarial se resuelve como un elemento de relación precaria, no como una medida flexibilizadora que ayude a conciliar empleo y estudios o familia a los jóvenes o a cualquier trabajador³⁴.

Finalmente hay que señalar que, a pesar de las deficiencias, sí se han tomado medidas que favorecen el trabajo joven en su modalidad parcial. El Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones ha venido a equiparar la jornada a tiempo completo con la jornada a tiempo parcial a la hora de computar los períodos de carencia necesarios para el reconocimiento del derecho a prestaciones³⁵.

3.2. Conciliación y flexibilidad en el empleo joven

La conciliación entre la vida laboral, personal y familiar ha adquirido relevancia en los últimos tiempos. Ha venido constituyendo una materia pendiente en muchos ordenamientos. La necesidad de la conciliación surge fruto del modelo de trabajo desigual en el que la mujer soporta los cuidados familiares y el hombre la prestación de

³³ SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES: “Dos nuevos planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y los abusos en los contratos a tiempo parcial” en *La revista de la seguridad social*, Noticias de actualidad, 9 de agosto de 2019. Recurso web: <https://revista.seg-social.es/-/dos-nuevos-planes-de-choque-contra-la-temporalidad-fraudulenta-y-los-abusos-en-los-contratos-a-tiempo-parcial>

³⁴ MARÍN ALONSO, I.: “Contrato a tiempo parcial y horas complementarias” en VV. AA.: *Tiempo de trabajo y descanso*, GORELLI HERNÁNDEZ, J. y PÉREZ GUERRERO, M.L., (Dir.), Huelva, Universidad de Huelva: Junta de Andalucía, 2021, pp. 166 a 168.

³⁵ Para profundizar en este aspecto Vid. GUERRERO PADRÓN, T.: “Dinámica y controversia de la cobertura de los trabajadores a tiempo parcial en el ámbito de la seguridad social” en VV. AA.: *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Aspectos Críticos de su Regulación*, GUERRERO PADRÓN, T. (Dir.), Murcia, Laborum, 2024, pp. 267-294.

servicios y el sustento familiar. Con la convergencia del trabajo femenino al mercado laboral, en la ordenación del tiempo de trabajo comienzan a generarse multitud de problemas asociados al cuidado de los menores o al desarrollo personal de las y los trabajadores. Conciliación implica la existencia de un conflicto. Un conflicto entre la vida familiar y personal y la actividad laboral. Intereses enfrentados sobre la gestión del tiempo que se emplea en deberes familiares o el ocio por un lado y el tiempo que se ofrece para desarrollar la actividad laboral por el otro.

La conciliación, por lo tanto, es el fenómeno que busca superar la tradicional división sexual del trabajo, para garantizar una mayor igualdad entre hombres y mujeres en materia de tiempo de descanso y de trabajo. Asociado al término de conciliación, se recuerda brevemente la trascendencia de la corresponsabilidad. Constituye el necesario reparto de tareas domésticas y responsabilidades familiares entre los miembros de la unidad familiar. No obstante este equilibrio en el esfuerzo de los cuidados debe trascender la esfera privada para poder transformar efectivamente el marco actual. Es necesaria la intervención de agentes sociales e institucionales para lograr la armonización personal, familiar y laboral. En definitiva, corresponsabilidad para lograr conciliación³⁶.

Son tres los escenarios en los que debe hacerse efectiva esa corresponsabilidad para lograr la conciliación real³⁷:

- Corresponsabilidad individual, entre hombres y mujeres, para subvertir la estructura sexual tradicional de gestión del tiempo del trabajo y los cuidados.
- Corresponsabilidad social, entre agentes sociales e instituciones, para fomentar la efectiva distribución igualitaria del tiempo de trabajo y descanso entre hombres y mujeres en los centros de trabajo.
- Corresponsabilidad familiar, entre los miembros de las unidades familiares, todos los miembros de la familia deben ayudar al sostenimiento económico y afectivo del hogar.

A nivel de conciliación y corresponsabilidad, en lo que nos atiende en materia de jóvenes, es fundamental la lucha contra la precariedad y la garantía de los derechos asociados al tiempo de trabajo para que los jóvenes puedan disfrutar de una conciliación efectiva. Las medidas de conciliación favorecerán la inserción de aquellos jóvenes, sobre todo mujeres, que se acerquen al mercado laboral por primera vez.

Dicho esto, para garantizar la conciliación es necesaria la implantación de una configuración del tiempo del trabajo que integre mecanismos capaces de hacer compaginar a los trabajadores su actividad con su desarrollo personal y sus obligaciones familiares. Si bien estos mecanismos flexibilizadores deben garantizar la estabilidad

³⁶ Vid. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S.: *Tiempo de trabajo y vida privada*, Granada, Comares, 2016, p. 15.

³⁷ Cfr. VV. AA.: *Los desafíos de la conciliación de la vida familiar y profesional en el siglo XXI*, CASADO APARICIO, E. y GÓMEZ ESTEBAN, C. (Coords.), Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

suficiente en el trabajo que da una relación contractual indefinida. En el modo contrario estaríamos ante una flexibilización a costa de los derechos de los trabajadores jóvenes, situación que abundaría en la precariedad del trabajo juvenil.

Una ordenación del tiempo de trabajo que favorezca la conciliación debe contar entre sus medidas con una distribución del tiempo atendiendo al sexo, a la composición familiar y a la edad de la persona con responsabilidad familiar³⁸. La jornada de trabajo tradicional favorece igualmente la distribución de tareas tradicional o, en todo caso, dificulta la tarea de los cuidados de hijos y mayores dependientes. Estos cuidados tradicionalmente han recaído en la mujer, por lo que una correcta ordenación del tiempo de trabajo en este sentido favorecerá el reparto de tareas. Además, en el caso de los jóvenes, permitir una correcta conciliación favorecerá el desarrollo personal y familiar.

La doctrina coincide en que la incorporación de medidas de conciliación debe hacerse mediante mecanismos legales por las instituciones y mediante la negociación colectiva. En este aspecto sería positivo incorporar medidas de conciliación en los planes de igualdad³⁹. Con la entrada en vigor de este instrumento, en la fase de diagnóstico de la situación de la empresa, se prevé el análisis de marcadores que favorezcan el ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral. Los planes de igualdad obligan a los agentes inmersos en la negociación a tener en cuenta aspectos sobre conciliación y el grado de corresponsabilidad. Concretamente se han de analizar y valorar datos sobre⁴⁰:

- Medidas implantadas por la empresa para facilitar la conciliación personal, familiar y laboral y promover el ejercicio corresponsable de dichos derechos.
- Criterios y canales de información y comunicación utilizados para informar a la plantilla sobre los derechos de conciliación.
- Permisos y excedencias del último año y motivos, desagregados por edad, sexo, tipo de vinculación con la empresa, antigüedad, departamento, nivel jerárquico, grupos profesionales, puestos de trabajo, responsabilidades familiares y nivel de formación.
- Análisis del modo en que afectan, a las personas con responsabilidades de cuidado, las prerrogativas empresariales, como pueden ser los cambios de funciones, distribución irregular de la jornada, cambios de centro sin

³⁸ Sobre las medidas mencionadas se recomienda *vid.* RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S.: *Tiempo de trabajo y vida privada*, Granada, Comares, 2016, p. 159

³⁹ El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, introduce como obligatorio la negociación de planes obligados en determinadas empresas.

⁴⁰ *Guía para la elaboración de planes de igualdad en las empresas*, Subdirección General para el Emprendimiento, la Igualdad en la Empresa y la Negociación Colectiva de Mujeres Instituto de las Mujeres Ministerio de Igualdad, 2021, pp. 34 y 35. Recurso web: <https://www.igualdadenlaempresa.es/asesoramiento/pdi/home.htm>

cambio de residencia, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, traslados, desplazamientos...

Los planes de igualdad pueden ser un instrumento eficaz a la hora de negociar medidas de conciliación que tengan en cuenta también a los jóvenes. Su acercamiento a la realidad empresarial hace que sean más versátiles ante las necesidades organizativas en materia de tiempo entre trabajador joven y empresa.

Hay que recordar finalmente que las medidas de conciliación son, y pueden ser, amplias. De forma general, el derecho a la conciliación lo garantizan y fomentan ayudas económicas e incentivos a la contratación; medidas de prioridad o permanencia en puestos de trabajo por motivos de conciliación; medidas complementarias de apoyo a la paternidad o a la reinserción laboral; ayudas a los cuidados privados o incentivos fiscales; medidas de formación en materia de conciliación; medidas de fomento de buenas prácticas empresariales y de los agentes públicos en conciliación. De manera específica, también encontramos los instrumentos de reducción de jornada por motivos familiares como la reducción de jornada por cuidado del menor. Pero sobre todo constituyen el grueso de esta materia los permisos por razones familiares y personales y las excedencias para el cuidado de hijos y familiares⁴¹. Cualquier refuerzo y ampliación en este sentido debe ser tenido en cuenta como positivo para mejorar la ordenación del tiempo de trabajo de los jóvenes.

4. Siniestralidad laboral en el empleo joven

4.1. Datos sobre el estado de la siniestralidad de los jóvenes

Una mayor siniestralidad laboral se asocia a labores con mayor exposición al riesgo, con malas condiciones de seguridad y con trabajadores escasamente formados en prevención de riesgos en Seguridad y Salud o con poca experiencia.

Los jóvenes se encuentran en el ambiente propicio para sufrir los factores que dan lugar a una alta siniestralidad. La siniestralidad en el trabajo no se reparte de manera uniforme entre los trabajadores. Incide principalmente en aquellos colectivos sometidos a condiciones de trabajo más precario. Principalmente inmigrantes, mujeres y jóvenes⁴².

Si revisamos los datos, en números absolutos, la franja de edad que tradicionalmente acumula mayor número de accidentes de trabajo son los trabajadores entre 35 y 50 años. Si bien esto se explica porque son la principal masa de fuerza de

⁴¹ El artículo 37.2 ET recoge los permisos retribuidos por razones personales como el matrimonio, nacimiento de hijo, enfermedad grave, hospitalización, intervención quirúrgica o fallecimiento de familiar de segundo grado, mudanza, exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, nacimiento de hijo prematuro u hospitalización tras parto. Permisos que pueden ser mejorados por la negociación colectiva. La excedencia por cuidado del menor se regula en el artículo 46.3 ET.

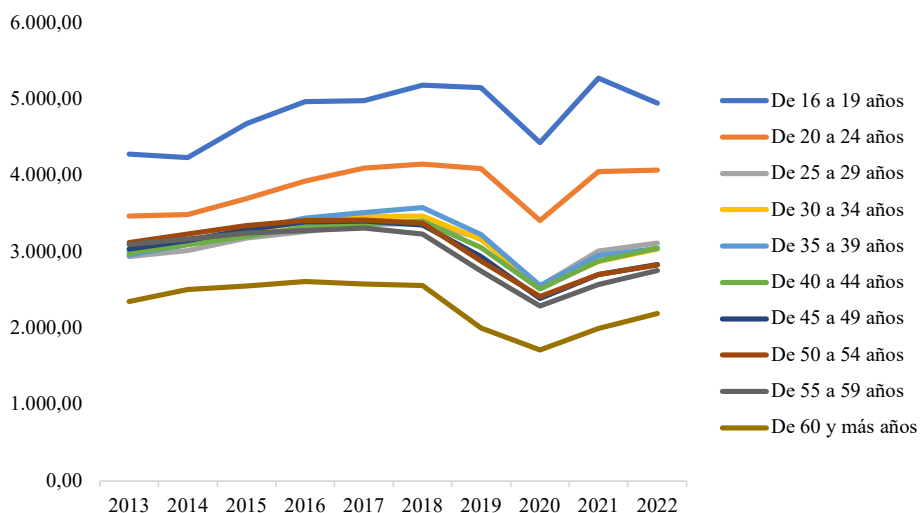
⁴² TERRADILLOS BASOCO, J.: "Introducción al estudio de la incidencia de las variables género, inmigración y edad en las cifras sobre siniestralidad", en VV. AA.: *La siniestralidad laboral: incidencia de las variables "género", "inmigración" y "edad"*, TERRADILLOS BASOCO, J. y ACALE SÁNCHEZ, M. (Dirs.), Bomarzo, 2009, pp. 9-18.

trabajo en números absolutos. Los índices de incidencia, por otro lado, nos muestran porcentualmente quiénes son más proclives a sufrir accidentes laborales graves, esto es, que causen baja laboral. Los datos, como podemos ver en las *Tablas 5 y 6*, son tajantes. Cuanto más joven, más elevado es el índice de incidencia a sufrir un accidente de trabajo.

Podemos observar que la tendencia es que los accidentes de los trabajadores entre 16 y 19 años prácticamente dupliquen la de los trabajadores que menos se accidentan (los mayores de 60 años) y se encuentre, en líneas generales, bastante por encima de la media de los trabajadores mayores de 30 años.

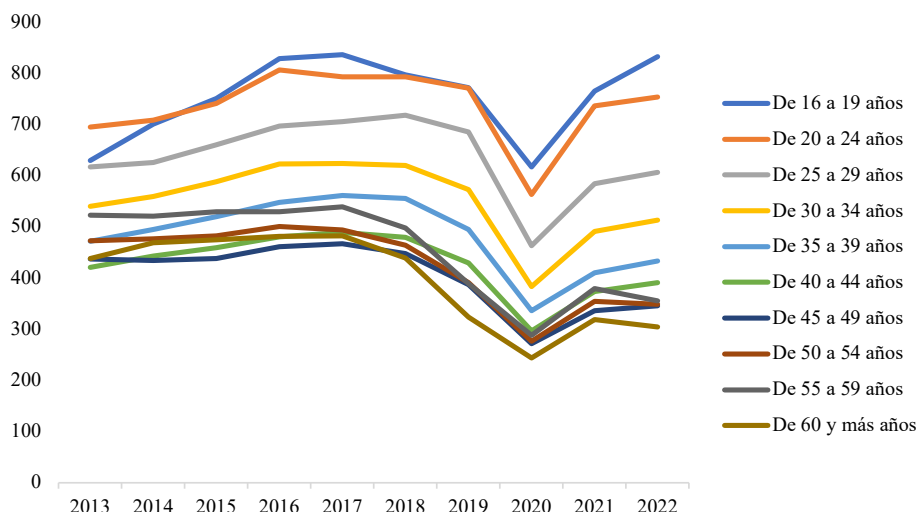
En el caso de los accidentes in itinere, como nos muestra la *Tabla 6*, el aumento de los índices de incidencia es más progresivo atendiendo a la edad. No obstante, nos encontramos en el mismo escenario con respecto a los jóvenes, a menor edad, mayor índice de accidente in itinere.

Tabla 5. Índices de incidencia de accidentes de trabajo con baja en jornada por edad del trabajador accidentado (accidentes por cien mil trabajadores)



Fuente: Estadísticas de Accidentes de Trabajo del año 2022. Ministerio de Trabajo y Economía Social⁴³.

⁴³ SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y ANÁLISIS SOCIOLABORAL, *Estadística de Accidentes de Trabajo 2022*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, p. 326. Recurso web: https://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/eat22/ATR_2022_Completa.pdf

Tabla 6. Índices de incidencia de accidentes de trabajo con baja in itinere por edad del trabajador accidentado(accidentes por cien mil trabajadores)

Fuente: Estadísticas de Accidentes de Trabajo del año 2022. Ministerio de Trabajo y Economía Social⁴⁴.

4.2. Causas de la siniestralidad entre los jóvenes y marco normativo de la prevención de riesgos laborales

Para poder combatir la alta siniestralidad joven debemos atender a las causas de este fenómeno. Los motivos por los cuales se accidentan los jóvenes han sido revisados por la doctrina⁴⁵. Debemos distinguir de entre aquellos que son imputables al propio trabajador joven y aquellos que escapan de su poder:

En primer lugar, las causas de accidente imputables a la condición de ser joven pueden ser inmadurez, inexperiencia, falta de confianza para formular preguntas relativas a prevención de riesgos laborales por temor a pérdida del trabajo o por deseo de agradar, desconocimiento de derechos y deberes o infravaloración de las medidas de prevención de riesgos laborales⁴⁶.

En segundo lugar, aquellas causas de accidente que no son imputables a los jóvenes son: los modelos de contratación, con la elevada tasa de temporalidad

⁴⁴ SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y ANÁLISIS SOCIOLABORAL, *Estadística de Accidentes de Trabajo 2022*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, p. 343. Recurso web: https://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/eat22/ATR_2022_Completa.pdf

⁴⁵ GONZÁLEZ AGUDELO, G.: "Precariedad en el empleo y siniestralidad laboral en el trabajo de los más jóvenes", en *Revista General de Derecho Penal*, núm. 17, 2012, pp. 25 y 26; FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: "Los jóvenes y la PRL", en *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 208, 2022.

⁴⁶ Para saber más sobre estos factores se recomienda Vid. FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: "Por qué los jóvenes se accidentan tanto", en *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 190, 2021, pp. 8 a 11.

histórica ya comentada, aún con el modelo de fijo discontinuo, implican que durante largos periodos el trabajador no esté en su puesto de trabajo, con la falta de práctica inherente al retorno a la actividad estacionaria; el alto desempleo y las coyunturas económicas desfavorables también afecta al estrés en el trabajo, cuestiones como la falta de conciliación o el temor a perder el trabajo al haber una tasa de reemplazo elevada empujan a los trabajadores jóvenes a actuar de forma más imprevisible y propensa a riesgos laborales⁴⁷; por último, el empresario tiene mucha responsabilidad en la elevada tasa de accidentes de los jóvenes. Infravaloran la vulnerabilidad de los trabajadores jóvenes, no proporcionan la formación, supervisión o formación adecuadas o bien se les asignan tareas que no son propias para el nivel de formación o experiencia de los jóvenes.

En suma, vemos como las causas imputables al propio trabajador están asociadas mayoritariamente a la falta de formación o a la inexperiencia. A pesar de la clasificación ofrecida, se advierte que la responsabilidad de una correcta formación e instrucción debe ser del empresario y de las instituciones. Así se desprende del artículo 40.2 de la Constitución Española, que manda a los poderes públicos fomentar la seguridad e higiene en el trabajo y del artículo 4.2.d) del Estatuto de los Trabajadores, que recoge entre su enumeración de derechos el de la integridad física y el del establecimiento de una adecuada política de prevención de riesgos laborales. Igualmente, el artículo 19 de la LPRL establece que *“En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo. La formación deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario”*. Además, el artículo 19 LPRL ofrece una serie de garantías en torno a esa formación: deberá hacerse de forma efectiva dentro del horario de trabajo o en otras horas pero que computen para descuento en la jornada; así como el coste de la formación no podrá repercutirse en los trabajadores.

Debe recordarse que estas instituciones normativas constituyen los pilares de la prevención de riesgos laborales. Desarrollan la Directiva 94/33/CE que vino a establecer los mínimos comunes en materia de protección de los jóvenes en el trabajo. En España sus contenidos fueron ampliados y desarrollados en el Estatuto de los Trabajadores y,

⁴⁷ A este respecto, autores como Fernández García, R.: recuerda el fenómeno del “acoso institucional” tal y como lo define el XI Congreso Nacional de Psiquiatría Legal. Este tipo de acoso por parte de las instituciones surge del sostenimiento de un sistema que permite las condiciones precarias que rodean el trabajo joven. Permite la deshumanización y despersonalización de las relaciones laborales. El objetivo es sacar el máximo provecho empresarial de la fuerza de trabajo joven que es inexperta y, a menudo, no conoce sus derechos. Asociados a esta situación se elevan entre los jóvenes cuadros de desmotivación, inseguridad, baja autoestima, depresión, inseguridades y, en definitiva, pérdida de estabilidad emocional. Vid. FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: “Los jóvenes y la PRL” *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 208, 2022.

sobre todo, en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales. El artículo 7.1 de la Directiva Europea 94/33/CE del Consejo al referirse a los jóvenes manda a los Estados miembros “*que se proteja a los jóvenes contra los riesgos específicos para la seguridad, la salud y el desarrollo derivados de la falta de experiencia, de la inconsciencia ante los riesgos existentes o virtuales, o del desarrollo todavía incompleto de los jóvenes*”. Para fortalecer esto el artículo 7.2 de la Directiva establece la prohibición del trabajo de los jóvenes:

- a) *que superen objetivamente sus capacidades físicas o psicológicas;*
- b) *que impliquen una exposición nociva a agentes tóxicos, cancerígenos, que produzcan alteraciones genéticas hereditarias, que tengan efectos nefastos para el feto durante el embarazo o tengan cualquier otro tipo de efecto que sea nefasto y crónico para el ser humano;*
- c) *que impliquen una exposición nociva a radiaciones;*
- d) *que presenten riesgos de accidente de los que se pueda suponer que los jóvenes, por la falta de consciencia respecto de la seguridad o por su falta de experiencia o de formación, no puedan identificarlos o prevenirlos; o*
- e) *que pongan en peligro su salud por exponerles a frío o calor, ruidos, o a causa de vibraciones.*

Además, ejemplifica la Directiva trabajos que pueden entrañar riesgos específicos, como aquellos que se recogen en el punto I del Anexo y el punto II del Anexo de la Directiva.

Ante este cuadro que hemos analizado, nos preguntamos: si la desinformación, y la inexperiencia son la causa de los accidentes de trabajo, ¿cómo inciden las políticas de prevención de riesgos laborales en estos aspectos? Una primera conclusión de los datos estudiados es clara: las políticas de prevención en lo que respecta al empleo joven se deben entender como insuficientes.

4.3. Medidas preventivas a fortalecer en la prevención de la siniestralidad del empleo joven

Para reducir la tasa de siniestralidad joven, originada por esa desinformación e inexperiencia, debemos proporcionar medidas preventivas adecuadas. Se coincide por la doctrina en cuatro ejes fundamentales para la reducción de los riesgos de siniestralidad entre los jóvenes⁴⁸:

⁴⁸ Para profundizar Vid. FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: “Por qué los jóvenes se accidentan tanto”, en *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 190, 2021, pp. 5 a 15.

- Educación. La preparación de los jóvenes al mundo del trabajo es fundamental. Deben conocer sus derechos en materia de PRL, exigirlos y ser conscientes de los riesgos a los que se pueden exponer⁴⁹.
- Correcta supervisión empresarial. Como hemos dicho, el empresario es el responsable de una correcta prevención de riesgos laborales. Las actividades de prevención, evaluación de riesgos y campañas de información que hagan los empresarios no sólo deben ser efectivas, sino que deben llevarse a cabo de una forma comprensible para los jóvenes y atendiendo a sus necesidades especiales⁵⁰.
- Relevancia de los representantes delegados de seguridad y salud. Debe enfocarse la función de estos representantes sindicales en la protección de la protección de los más jóvenes. Ellos son los que deben supervisar con mayor conocimiento de causa una correcta aplicación de las normas de Prevención de Riesgos Laborales en el entorno de trabajo del joven.
- Programas de promoción de la salud en la empresa. La promoción de hábitos de vida saludables en el entorno empresarial a menudo sirven de referencia a los jóvenes. Aprender buenas prácticas en el centro de trabajo potencia extrapolar esos comportamientos a la vida diaria en general.

Finalmente se advierte de que todas estas medidas son ineficientes sin la correcta vigilancia del cumplimiento de las normas en PRL por parte de los actores sindicales en primer lugar, pero también en el ámbito judicializado.

Es notorio que, en la jurisprudencia, los accidentes más graves y con resultado de muerte suelen encauzarse por la jurisdicción social. A pesar de que el Código Penal establece tipos delictivos específicos en caso de incumplimiento de las obligaciones empresariales ante la siniestralidad laboral (arts. 311, 316 y 317 CP). La mayoría de los tribunales no aprecia delito, para encauzar la cuestión a través de infracciones administrativas vía art. 13.2 LISOS⁵¹. En general, la judicialización de los casos de siniestralidad de los jóvenes es menor que la del resto de trabajadores. Esto contrasta

⁴⁹ Algunas medidas prácticas al respecto pueden ser el fomento de programas de tutorización dentro de la empresa de trabajadores veteranos para con los jóvenes. También programas de actuación ante situaciones de riesgo. Antes de iniciar un trabajo analizar los riesgos, cómo protegerse de ellos, a quién acudir para solicitar protección y en caso de emergencia. También es recomendable la integración de asignaturas de Prevención de Riesgos Laborales en los cuadros curriculares de universidades, institutos o escuelas de formación profesional. Cfr. FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: *Op. Cit.*, 2021, pp. 5 a 15.

⁵⁰ Los riesgos comunes a los que se exponen los jóvenes son resbalones y traspies; equipos peligrosos; levantamiento de cargas; tareas rápidas y repetitivas; trabajo en posturas incómodas; ruidos y vibraciones; exposición a sustancias químicas, radiaciones, calor o frío extremos; estrés; actos violentos por parte del público. Riesgos expuestos según la Agencia Europea de seguridad en el trabajo, vía GONZÁLEZ AGUDELO, G.: "Precariedad en el empleo y siniestralidad laboral en el trabajo de los más jóvenes", en *Revista General de Derecho Penal*, núm. 17, 2012, p. 27.

⁵¹ Sobre el análisis jurisprudencial se recomienda Vid. GONZÁLEZ AGUDELO, G.: "Precariedad en el empleo y siniestralidad laboral en el trabajo de los más jóvenes", en *Revista General de Derecho Penal*, núm. 17, 2012, p. 33.

con la elevada siniestralidad joven que muestran los datos. La responsabilidad de esta situación es de todos los implicados ya mencionados, desde la administración, al empresario y a los propios sindicatos y al trabajador joven. Entre todos se ha de soportar la tarea de ejecutar una adecuada prevención de riesgos laborales, haciendo hincapié en los más jóvenes y protegiéndola mediante los mecanismos de control sindical e institucional.

5. Conclusiones

Los jóvenes en España tienen otro problema además del elevado desempleo estructural. En el mercado de trabajo joven predominan las relaciones precarizadas. Decimos que son precarias porque en la prestación de servicios que hacen los jóvenes concurren determinadas notas características que son ejemplo de la desvalorización de la calidad del trabajo. A saber: inseguridad en la continuidad de la relación laboral, con elevadas tasas de temporalidad y despido; falta de programas específicos que adecúen las necesidades del mercado a la formación de los jóvenes o de políticas públicas efectivas orientadas al refuerzo del empleo activo para los jóvenes; predominio de formas de trabajo anormales o fraudulentas en detrimento de cualquier derecho laboral de los jóvenes; baja tasa de sindicación muestra de una tutela colectiva debilitada; pero la cuestión principal por la que podemos decir que hay una elevada precarización en el trabajo joven es por la degradación de las condiciones de trabajo, principalmente en materia de salario, tiempo de trabajo y siniestralidad laboral.

Tras revisar el marco que encuadra el empleo joven como precario, revisando cuestiones como la temporalidad o la baja afiliación sindical, a lo largo de este capítulo nos hemos centrado en estos tres aspectos fundamentales: salario, tiempo de trabajo y siniestralidad. Se ha analizado el estado de estas cuestiones en el empleo joven actual y se han aportado medidas u orientaciones básicas e imprescindibles para avanzar en la mejora de estas condiciones laborales.

En primer lugar se ha abordado la cuestión del salario. La brecha salarial entre jóvenes y el resto de los trabajadores sigue una tendencia constante. Esta desigualdad ha devenido estructural en nuestro mercado de trabajo. Mientras que por un lado sería lógico pensar que el trabajo más joven al carecer de experiencia o antigüedad puede compensar esa carencia con un menor salario, la realidad es que los jóvenes suponen la principal fuerza de trabajo temporal y no cuentan con una tutela colectiva fuerte. Esto implica que, en su mayoría desarrollen trabajos precarios y sin convenio colectivo aplicable. Esto hace que los jóvenes sean a los que más afectan las variaciones del Salario Mínimo Interprofesional. Como se explica a lo largo de este capítulo, el Salario Mínimo Interprofesional es una herramienta social y económica esencial en el estado social moderno. Constituye el suelo salarial mínimo de contratación y encuadrado en economías de índole monopsonísticas se ha visto cómo realmente puede tener poca incidencia en la destrucción de empleo o incluso puede favorecer a la expansión económica y a la creación de puestos de trabajo.

Con respecto a la retribución de los jóvenes, mientras la antigüedad y la experiencia pueden explicar el menor salario, la brecha es demasiado amplia, más aún en el caso de las mujeres, que además de la brecha salarial por edad cuentan con la brecha de género, lo que las sitúa en el escenario más desfavorecido. Medidas que combatan la contratación temporal y que los incrementos periódicos del Salario Mínimo Interprofesional ayudarán a una reducción lógica y estable de la brecha salarial entre jóvenes y el resto de los trabajadores. Es importante igualmente tener en cuenta la alta cualificación joven en la actualidad. Trabajadores jóvenes con mayor cualificación pueden estar percibiendo menores ingresos a razón de su edad, lo que no es justificable según la igualdad retributiva. Las desigualdades retributivas deben asociarse a distintas funciones, mayor o menor responsabilidad o el cumplimiento de determinados objetivos, pero no criterios como la edad, el sexo o la nacionalidad.

En segundo lugar se ha analizado el estado de la ordenación del tiempo de trabajo en el trabajo de los jóvenes. Esta cuestión se ha estudiado desde dos perspectivas, en primer lugar la ordenación de la jornada a tiempo parcial y, en segundo lugar, el estado de la conciliación y el disfrute de permisos por parte de los jóvenes. Al respecto de la parcialidad, se advierte de que los jóvenes son un colectivo especialmente sujeto a la contratación parcial. Este modelo de contrato cuenta con medidas flexibilizadoras al respecto de las horas complementarias que pueden llegar a desvirtuar su razón de ser y a desdibujar los límites de la jornada de trabajo de los jóvenes. Sería necesario reforzar la protección de los límites de la jornada parcial para garantizar que sea empleada de forma voluntaria por los jóvenes como un instrumento útil para compaginar su vida profesional, estudiantil y privada. En materia de conciliación, se recuerda la importancia de lograr una corresponsabilidad efectiva, para lo que deben intervenir todos los agentes sociales y las propias instituciones. Es aconsejable potenciar la conciliación a través de herramientas como los planes de igualdad, por su acercamiento a la realidad organizativa de la empresa y a las necesidades de los trabajadores. Todo ello sin olvidar y fomentar el uso de permisos, ayudas y excedencias que suponen el grueso de los instrumentos legales en materia de conciliación.

En tercer lugar, sobre la siniestralidad laboral los datos nos muestran que los jóvenes son los trabajadores que más se accidentan. Tras revisar el marco normativo vigente en materia de Prevención de Riesgos Laborales y analizar las causas que explican estos datos, se proponen una serie de líneas de actuación. Para lograr una protección efectiva en materia de siniestralidad hay que hacer partícipes a los propios trabajadores, a la empresa, a los delegados de prevención y a las instituciones. Igual que en materia de conciliación, para proteger a los jóvenes de los accidentes de trabajo es necesario un esfuerzo coordinado de los agentes intervinientes en el mercado de trabajo. Como medidas de garantía frente a la siniestralidad son clave la educación de los jóvenes en materia de Prevención de Riesgos Laborales; una correcta supervisión empresarial (responsable de que se cumpla la normativa preventiva en el centro de trabajo); la implicación de los delegados de seguridad y salud, como medio de control

del cumplimiento de la prevención; así como la difusión de programas de promoción de la salud en la empresa y buenas prácticas.

En conclusión, el acercamiento de los jóvenes al mundo laboral se debería realizar a través de una relación laboral decente. Deberían garantizarse unas condiciones dignas y retribuciones suficientes. De lo contrario no estamos sólo mermando la capacidad económica, conciliadora y la salud e integridad de los jóvenes, sino que se está configurando un modelo de trabajo precarizado para todas las futuras generaciones. Que los trabajadores jóvenes acepten estas condiciones implica una devaluación de las condiciones laborales de cara al futuro. Si hoy normalizan estas condiciones, pueden perpetuarse en su madurez y dejarlas en herencia a los trabajadores del mañana. Este escenario supone, no sólo un retroceso social en derechos y calidad de vida, sino una involución en el progreso, la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

6. Bibliografía

- AJA VALLE, J., HERNÁNDEZ ASCANIO, J., VÁZQUEZ GARCÍA, M.J. y GARCÍA GARCÍA, L.: “La precariedad laboral” en VV. AA.: *La influencia de la negociación colectiva en el bienestar laboral, la precariedad laboral, el compromiso y el rendimiento en el trabajo*, RUEDA LÓPEZ, R. y AJA VALLE, J. (Coords.), Fundación 1º de mayo, Universidad de Córdoba y Universidad de León, 2023.
- ARELLANO ESPINAR, F.A. y JANSEN, M.: “Salario Mínimo Interprofesional y empleo juvenil ¿Necesidad de cambios?”, en *Revista de Economía. Información Comercial Española*, núm. 881 (Empleo Juvenil), 2014.
- BARCELÓ, C.; IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; y VILLANUEVA, E.: *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo*, Madrid, Banco de España, documentos ocasionales, núm. 2113, 2021.
- CONDE GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO, F.: “La evolución de los contextos sociales y económicos de los procesos de integración social de las sucesivas generaciones juveniles en la España democrática” en VV. AA.: *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, SANMARTÍN ORTÍ, A. (Coord.), Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fad, 2016.
- ELORZA GUERRERO, F.: “La regulación convencional del contrato de trabajo de duración determinada tras la reforma laboral de 2021 y la estabilidad en el empleo”, *Lan Harremanak*, núm. 48, 2022.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: “Los jóvenes y la PRL” *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 208, 2022.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, R.: “Por qué los jóvenes se accidentan tanto” *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 190, 2021.

- GÓMEZ SALADO, M.A.: “Una panorámica de la contratación laboral tras la última reforma contenida en el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre” en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 48, 2022.
- GONZÁLEZ AGUDELO, G.: “Precariedad en el empleo y siniestralidad laboral en el trabajo de los más jóvenes” *Revista General de Derecho Penal*, núm. 17, 2012.
- GUERRERO PADRÓN, T.: “Dinámica y controversia de la cobertura de los trabajadores a tiempo parcial en el ámbito de la seguridad social” en VV. AA.: *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Aspectos Críticos de su Regulación*, GUERRERO PADRÓN, T. (Dir.), Murcia, Laborum, 2024.
- INSTITUTO DE LAS MUJERES (Subdirección General para el Emprendimiento, la Igualdad en la Empresa y la Negociación Colectiva de Mujeres), *Guía para la elaboración de planes de igualdad en las empresas*, Madrid, Ministerio de Igualdad, 2021. Recurso web: <https://www.igualdadennlaempresa.es/asesoramiento/pdi/home.htm>
- MARÍN ALONSO, I.: “Contrato a tiempo parcial y horas complementarias” en VV. AA.: *Tiempo de trabajo y descanso*, GORELLI HERNÁNDEZ, J. y PÉREZ GUERRERO, M.L. (Dir.), Huelva, Universidad de Huelva: Junta de Andalucía, 2021.
- MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: “Luces y sombras de la ordenación del trabajo fijo-discontinuo tras la reforma laboral”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 251, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes «versus» retraso en la edad de jubilación de los mayores” en VV. AA.: *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS*, ILLUECA BALLESTER, H., Murcia, Laborum, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.: *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Murcia, Laborum, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M.N. y VILA TIERNO, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Granada, Comares (21º Ed.), 2023.
- OECD: “Trade Unions: Trade union density”, OECD Employment and Labour Market Statistics (database), 2024, <https://doi.org/10.1787/data-00371-en>.
- ROCHA SÁNCHEZ, F. “Desempleo juvenil y precariedad laboral” en VV. AA.: *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, BAYLOS GRAU, A. P., FLORENCIO THOMÉ, C., GARCÍA SCHWARZ, R. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S.: *Tiempo de trabajo y vida privada*, Granada, Comares, 2016.

- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo” en VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil: XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES “Dos nuevos planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y los abusos en los contratos a tiempo parcial” en *La revista de la seguridad social*, Noticias de actualidad, 2019. Recurso web: <https://revista.seg-social.es/-/dos-nuevos-planes-de-choque-contra-la-temporalidad-fraudulenta-y-los-abusos-en-los-contratos-a-tiempo-parcial>.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y ANÁLISIS SOCIOLABORAL, *Estadística de Accidentes de Trabajo 2022*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023. Recurso web: https://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/eat22/ATR_2022_Completa.pdf.
- TASCÓN LÓPEZ, R.: “El trabajo a tiempo parcial y los jóvenes” en VV. AA.: *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.F.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (Dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- TERRADILLOS BASOCO, J.: “Introducción al estudio de la incidencia de las variables género, inmigración y edad en las cifras sobre siniestralidad”, en VV. AA.: *La siniestralidad laboral: incidencia de las variables “género”, “inmigración” y “edad”*, TERRADILLOS BASOCO, J. y ACALE SÁNCHEZ, M. (Dirs.), Bomarzo, 2009.
- VANDAELE, K.: *Un futuro sombrío: estudio de la afiliación sindical en Europa desde 2000*, Madrid, Fundación 1º de mayo, 2019.

CAPÍTULO 27. POSIBILIDADES DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS JÓVENES EN EL SECTOR PÚBLICO

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

 <https://orcid.org/0000-0001-5910-2982>

Sumario: 1. El empleo juvenil en cifras: las dificultades laborales como premisa de partida; 2. El empleo público como alternativa ante el envejecimiento de las plantillas; 3. La reserva de plazas para las personas con discapacidad en el empleo público. Especial consideración de las personas con discapacidad intelectual; 4. Topes máximos de edad para el ingreso en el empleo público: ¿favorecen a los jóvenes?; 5. Notas características del trabajo en el sector público: laboralidad y temporalidad; 6. Posibilidades de adquirir la condición de indefinido no fijo: el desbordamiento subjetivo de la figura y sus precarios contornos; 7. La extinción del vínculo indefinido no fijo y sus consecuencias reparadoras. la impronta del derecho comunitario; 8. Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero y 13 de mayo de 2024; 9. Las últimas reformas a favor de la estabilización. En especial, la primera experiencia profesional; 10. La liberalización en la intermediación de las empresas de trabajo temporal en el sector público; 11. En las fronteras del contrato de trabajo: el voluntariado joven; 12. Los trabajos de colaboración social; 13. Bibliografía.

1. El empleo juvenil en cifras: las dificultades laborales como premisa de partida

El simple manejo de las fuentes estadísticas pone de manifiesto que el desempleo es el principal problema de los jóvenes menores de 25 años en el mercado laboral español, con tasas que alcanzan hasta el 28,36 por 100 en el cuarto trimestre de 2023 (29,27 por 100 hombres y 27,26 por 100 mujeres), muy superiores al 11,76 por 100 de paro general (10,30 por 100 hombres y 13,36 por 100 mujeres)¹. Ahora bien, resulta enormemente simplista entender a los jóvenes como un colectivo homogéneo, pues la realidad de los diferentes subgrupos integrantes es muy diversa de atender a la edad, el sexo, la condición de discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género, el entorno social, el lugar de residencia, la carencia de formación, la sobrecualificación, las

¹ <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247&L=0>

creencias, la nacionalidad, etc². Como botón de muestra, atendiendo a la primera y a la segunda variables mencionadas, los índices de inactividad se vuelven muy preocupantes entre los 16 y 19 años, donde la cifra para el cuarto trimestre de 2023 se dispara al 42,46 por 100 (41,51 por 100 hombres y 43,79 por 100 mujeres), alcanzando un menor rango para la franja de edad entre 20 y 24 años, donde asciende más moderadamente al 25,57 por 100 (26,65 por 100 hombres y 24,29 por 100 mujeres)³. Sin necesidad de profundizar en las múltiples combinaciones existentes, pues el casuismo de los condicionantes confluyentes haría imposible atender toda su extensión, procede alertar sobre una consecuencia común: las dificultades para la empleabilidad de los jóvenes van acompañadas de lacerantes discriminaciones múltiples e interseccionales⁴ en las transiciones a la primera ocupación, capaces de marcar no solo una trayectoria vital y un desarrollo profesional posterior sino también una estratificación en la creación de unidades familiares o en el mantenimiento de los sistemas de protección social⁵.

Es más, el análisis quedaría sesgado si se adoptara exclusivamente una perspectiva subjetiva, pues también otros factores exógenos adquieren un papel preponderante. Así, si se revisa la serie histórica, “los números constatan que los jóvenes son los últimos en entrar y son los primeros en salir cuando hay crisis”⁶. Por ejemplo, las ratios de desempleo crecieron exponencialmente a raíz de la pandemia por la Covid-19, pasando de un 25 por 100 en 2019 (parámetro de por sí elevado) a más de un 30,70 por 100 en diciembre de 2021⁷. Al tiempo, el vector demográfico tiene una importante incidencia, pues la imbricación entre las variables juventud y más edad en una sociedad en profundo proceso de envejecimiento y de reducción progresiva del número de jóvenes, que, pese a una primera apariencia positiva, marca un desequilibrio perjudicial en cuanto a la tasa de reposición se refiere. Como es sabido, la configuración poblacional en España se caracteriza por tres peldaños claramente diferenciados: una base relativamente estrecha, debida a la escasez de nacimientos recientes; una amplia zona intermedia en la que se sitúan las cohortes del baby boom, que tienen en la actualidad entre 40 y 60 años de edad; una creciente zona alta de personas envejecidas o, mejor, sobreenviejadas mayores de 80 años. Entre el primero y el segundo peldaños, se encuentra un cinturón muy estrecho, compuesto por el segmento de la población joven (entre 15 y 30 años)⁸.

² MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), Albacete, Bomarzo, p. 15.

³ <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247&L=0>

⁴ FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A.: “Vulnerabilidad, género y discriminación en el empleo. En especial, por razones de orientación e identidad sexual”, en *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social*, MORENO GENÉ, J. y FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A. (Dirs.), Pamplona, Aranzadi, 2017, p. 81.

⁵ CALVO GALLEGO, F.J.: “La lucha contra el desempleo y la garantía juvenil en la Unión Europea y en España”, *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014, p. 110.

⁶ TORRE, M.: “La espiral de precariedad: desempleo, temporalidad y parcialidad involuntaria en la población joven, 2005-2021”, *Labos*, núm. 2, 2022, pp. 141 y ss.

⁷ <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247>

⁸ CES: *Informe jóvenes y mercado de trabajo en España*, núm. 2, 2020, p. 21.

Como es fácil de intuir, la imbricación entre los rasgos intrínsecos al propio joven y otras circunstancias económicas y sociales externas provoca escenarios distintos dignos de atención particularizada para proporcionar soluciones certeras frente a los altos porcentajes de desempleo juvenil, preocupantes por lo que significan de aplazamiento de trayectorias vitales, indefinición del futuro, alargamiento de situaciones de dependencia, etc., que no son sino la punta del iceberg de un problema de exclusión social de gran calado anclado en múltiples factores que se retroalimentan en un círculo vicioso. Entre ellos, cabe mencionar, en un esfuerzo de síntesis, las propias características de los puestos ofertados. Gran parte del empleo juvenil es un empleo precario tanto en términos de estabilidad como de cantidad de horas trabajadas. Son precisamente los jóvenes quienes experimentan una mayor probabilidad de ofertas temporales o informales de prestaciones de servicios, de inseguridad en la contratación, de perder el puesto de trabajo, de bajos salarios, de actividad a tiempo parcial y de permanecer como demandantes de empleo durante períodos prolongados, circunstancias que les convierten en especialmente vulnerables⁹. Por poner un ejemplo clarificador de esta situación de patente precariedad, cabe recordar, con la mejor doctrina, que las tradicionales diferencias de trato en perjuicio de los trabajadores jóvenes, sobre todo retributivas, venían siendo toleradas por tres razones: la debilidad de dicho grupo de jóvenes, lo que ha facilitado tradicionalmente su explotación; el perjuicio del menor rendimiento del trabajo; y, finalmente, las presuntas menores responsabilidades familiares y necesidades a cubrir por estos trabajadores¹⁰. Alarmante es, en este contexto, la tasa de pobreza juvenil entre 18 y 24 años, que alcanza el 26,1 por 100 mientras la general (ya elevada) para las personas adultas entre 25 y 49 años ronda el 19,7 por 100¹¹.

En definitiva, “el indiscutible diagnóstico de la deficiente y vulnerable posición de los jóvenes en el mercado de trabajo”¹² exige arbitrar medidas eficaces que atajen el desempleo juvenil, a la par que implementar otras que fomenten la ocupación de este colectivo.

2. El empleo público como alternativa ante el envejecimiento de las plantillas

Como resulta fácil de adivinar, el ingreso al trabajo es el primer y más difícil estadio que las personas jóvenes ha de superar para optar a un desarrollo profesional digno. Sin olvidar que la propia Agenda 2030 de Naciones Unidas prevé, en su

⁹ La tasa de temporalidad de los jóvenes en el tercer trimestre de 2023 se sitúa en el 51,03 %. El trabajo a tiempo parcial entre los jóvenes llega hasta los 452.400. https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2023/11/epapresultados_2023-3t_16a24_notinfo.pdf

¹⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “No discriminación en las leyes laborales”, *El Estatuto de los trabajadores. Acceso y protección al empleo (T. IV)*, BORRAJO DACRUZ, E. (Dir.), Madrid, Edersa, 1983, pp. 355-356.

¹¹ <https://www.rtve.es/noticias/20240612/espana-fue-tercer-pais-union-europea-con-mas-poblacion-riesgo-pobreza-exclusion-social-2023/16144470.shtml>

¹² GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “Dificultades para la integración laboral de los jóvenes, en general, y de las mujeres jóvenes, en particular”, *La inserción laboral de las mujeres en riesgo de exclusión social* RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, M.R. (Dirs.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, p. 326.

objetivo número 8, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados, y en la línea marcada por el Plan Español de Garantía Juvenil Plus 2021-2027¹³, es necesario adoptar una reacción inmediata, desplegando medidas decididas, enérgicas y específicas en varios frentes convenientemente coordinados. En concreto, las políticas públicas adoptadas tradicionalmente en España han pivotado sobre las siguientes premisas: a) acceso al empleo para trabajadores sin formación ni experiencia previa; b) tránsito desde la formación, cuando ésta existe, al empleo; c) modalidades contractuales específicas para fomentar la ocupación de jóvenes; d) impulso del emprendimiento y del trabajo autónomo; e) desgravaciones fiscales y reducción de costes sociales en los reclutamientos; f) empleo sin vinculación contractual alguna a través de becas o prácticas; g) mejora de la eficiencia de los servicios públicos de empleo; o h) potenciación de la fase educacional¹⁴. Junto a tales cauces, tampoco cabe desconocer que el acceso al empleo público puede ser una de las sendas a transitar con el fin de incrementar el actual número de jóvenes asalariados en el sector público, que se sitúa en 89.300¹⁵ de un total de 3593 millones de ocupados en tal ámbito funcional representativo del 17 % de la población activa en 2023¹⁶.

Aun cuando en los últimos 15 años, el volumen de empleados públicos ha crecido un 19,5 % frente al sector privado donde el incremento ha alcanzado sólo un 4,2 %, lo cierto es que sigue siendo necesario profundizar en esta tendencia al alza en la incorporación de efectivos ante una progresiva y creciente demanda intrínseca de prestación de servicios en respuesta a las cada vez mayores necesidades de la población. Pieza esencial dentro de este objetivo es el rejuvenecimiento de las plantillas teniendo en cuenta la proyección de las jubilaciones que alcanzará al 60 por 100 en la próxima década según el último informe del Foro de Entidades por la Reforma de la Administración (FERA). Insistiendo en los números, de acuerdo con el último estudio de noviembre de 2022 sobre el “Envejecimiento de las plantillas de la Administración General del Estado en 2022 y la proyección futura a 2023”, la edad media del personal se sitúa en los 51,32 años, con más del 64 % del personal por encima de los 50 años y con una estimación de jubilaciones a 10 años del 58,61 de la plantilla actual. Los datos estadísticos vertidos plantean la necesidad urgente e inaplazable de incorporar nuevo personal, con el fin de posibilitar una adecuada prestación de los servicios públicos, facilitando una pertinente transferencia de conocimiento y de relevo generacional (Real Decreto 625/2023, de 11 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2023).

¹³ https://www.google.com/aclk?sa=L&ai=DChcSEwi4u4zi7I_0AhWejGgJHRvIA8wYABAAGgJ3Zg&ae=2&sig=AOD64_2XnjramXLeVtM3OjcMERANLmTxoQ&q&adurl&ved=2ahUKEwi4gYbi7I_0AhXY8OAKHTVaCb4Q0Qx6BAGCEAE

¹⁴ GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “Dificultades para la integración laboral de los jóvenes, en general, y de las mujeres jóvenes, en particular”, *op. cit.*, p. 326.

¹⁵ https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2023/11/epapresultados_2023-3t_16a24_notinfo.pdf

¹⁶ <https://funcionpublica.digital.gob.es/funcion-publica/rcp/boletin.html>

En efecto, las muy numerosas cohortes de funcionarios que ingresaron en la Administración Pública durante los años 80 y 90 del siglo pasado -momento en el cual se pusieron en marcha las diferentes Administraciones autonómicas con un modelo básicamente idéntico al estatal en lo que a la política de recursos humanos se refiere- se irán retirando a lo largo de las dos próximas décadas. Este “invierno poblacional”¹⁷ ofrece la gran oportunidad de un cambio no traumático en la Administración pública a través de la pertinente incorporación de jóvenes, máxime cuando según estudios tales como el III Informe Young Business Talents, elaborado por Praxis MMT, ESIC y Nivea, en colaboración con la Universidad de Granada, una cuarta parte de los jóvenes españoles (25 %) aspira a ser funcionario público, cifra sube hasta el 29 % en el caso de las mujeres¹⁸.

Ahora bien, tampoco procede ocultar que el acceso al empleo público lleva implícito un condicionante constitucional *sine qua non*: la demostración de mérito y capacidad. Tal exigencia se puede convertir en un obstáculo insuperable en los procesos selectivos para aquellos jóvenes que presentan déficits de formación. En el Estado español un 17,3 por 100 de los jóvenes entre 15 y 24 años no están recibiendo educación o formación ni tampoco trabajando¹⁹; existe un alarmante 20,2 por 100 de abandono temprano de la educación y la formación -porcentaje que llegó a superar el 30 por 100 en los años anteriores a la última gran crisis económica-, muy lejos del 10,7 por 100 de la media de los países de la Unión Europea²⁰; y estando demostrado que los efectos del abandono tienen consecuencias y costes para los individuos y para la sociedad, tanto desde el punto de vista del mercado de trabajo como del bienestar en general²¹, se hace necesario fomentar la escolaridad con el fin de evitar la vulnerabilidad futura y la imposibilidad, por lo que aquí interesa, de acceder al empleo público²². Además, teniendo en cuenta que el principal impacto de la revolución tecnológica que está afectando a las Administraciones Públicas y la generalización del uso de la inteligencia

¹⁷ MARÍN ALONSO, I.: “Sostenibilidad ambiental y laboral en la Administración Pública ante la transformación digital”, *Digitalización, desarrollo tecnológico y derecho del trabajo: nuevas perspectivas de sostenibilidad*, Pamplona, Aranzadi, 2022, pp. 301 y ss.

¹⁸ DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASADO, E.: “Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo”, *Revista Vasa de Gestión de personas y Organizaciones Públicas*, núm. 2, 2018, pp. 86 y ss.

¹⁹ <https://www.educacionyfp.gob.es/mc/redie-eurydice/sistemas-educativos/contexto/tasa-ninis.html>

²⁰ Según el Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021 y proyección futura a 2031, los colectivos que se verán más influenciados, con una estimación de que más del 60 % de su plantilla actual causará baja en 10 años, son los subgrupos C2, C1 y E: subgrupo C1, con 33.459 bajas que corresponden al 63,17 % de su plantilla actual; subgrupo C2, el que tiene un mayor porcentaje, con un 74,89 % y 21.741 bajas y el subgrupo E, que tiende a desaparecer, con 97 bajas estimadas que suponen el 88,18 % del total. Para los subgrupos superiores se estiman porcentajes de baja inferiores al 50 %: el A2, con 13.988 bajas y un 49,92 %; y el A1, con 8986 que corresponden a un 35,63 %. Para el personal laboral fijo se observa que en todos los grupos profesionales la estimación determina que más del 50 % de su plantilla actual estará de baja en 2031. <https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/envejecimiento/Estudio2021.pdf>

²¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE: *Sistema estatal de indicadores de la educación 2017*, Madrid, MEC, 2017, p. 86.

²² AGRA VIFORCOS, B.: “Trabajo infantil y de menores”, *Empleo juvenil: un reto para Europa*, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2016, p. 219.

artificial en la tramitación de los expedientes radica en los cambios en los perfiles de las funciones dentro de los puestos y ocupaciones y las habilidades requeridas, deviene imprescindible dotar a las personas jóvenes de conocimientos STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), sin descuidar tampoco las herramientas transversales o soft skills (pensamiento crítico, capacidad de innovar, creatividad)²³.

3. La reserva de plazas para las personas con discapacidad en el empleo público. Especial consideración de las personas con discapacidad intelectual

Cierto es que uno de los colectivos que mayores dificultades presenta en el acceso al mercado laboral es el de las personas con discapacidad. Basta aportar un significativo dato estadístico²⁴: su índice de afiliación alcanza solamente el 1,50 por 100 o, dicho en otros términos, su tasa de inactividad duplica a la de las personas no discapacitadas. En concreto, haciendo una foto fija, se puede mostrar que en febrero de 2022 las personas con discapacidad integran el 6,3 % de la población total en edad laboral, llegando únicamente a 516.300 las personas con discapacidad ocupadas (1,6 por 100)²⁵, de las cuales solo el 3,2 por 100 tienen entre 16 y 24 años²⁶.

Reconociendo la realidad de esta afirmación, tampoco cabe soslayar que quienes presentan mayores trabas en el acceso al mercado de trabajo y en la permanencia en el mismo son las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, circunstancia que, como se puede fácilmente intuir, todavía se vuelven más negativas si estas personas se ven afectadas por algún otro extremo estigmatizante como sucede con la edad. Según los datos facilitados por un estudio presentado por Down España, titulado “Nuevas políticas de empleo para las personas con discapacidad”, pone de manifiesto que sólo el 21 % de las 190.000 personas con discapacidad intelectual que residen en España y que están en edad de trabajar tienen un empleo, de las cuales poco más del 1 % están ocupadas en empresas ordinarias (unas 2000) mientras 38.000 están activas en empleos protegidos, quedando 120.000 al margen del mercado de trabajo. La Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), del año 2020, del INE pone de manifiesto que solo el 2,56 % de las personas con dificultades de aprendizaje, aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas, se encontraban laboralmente activas en el año 2020, frente al 1,5 % que demandaba empleo y el 95,92 % que ni tenía una ocupación ni la buscaba.

²³ BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2022, p. 218.

²⁴ https://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0204031016

²⁵ Datos recogidos del Observatorio de las ocupaciones 2022. Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad estatal. Datos 2021. https://www.sepe.es/HomeSepe/dam/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2022/Informe-Mercado-Trabajo-Discapacitados-2022-datos2021.pdf

²⁶ Fuente: INE: *El empleo de las personas con discapacidad (EPD) año 2020*. https://www.ine.es/prensa/epd_2020.pdf

Además, si el índice de pobreza es elevado para las personas con discapacidad (según las tablas elaboradas por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social alcanza el 33 %, esto es, 1 de cada 3), todavía lo es más para las personas con discapacidad intelectual, pues conforme al Informe “Plena Inclusión”, su tasa de desempleo entre 16 y 24 años alcanza la cifra del 74 %. Este mayor riesgo de pobreza es consecuencia de la multidimensionalidad del fenómeno, lo que se refleja una vez más, entre otras cuestiones, en el sobre coste agregado que supone tener una discapacidad para afrontar la vida cotidiana y, cómo no, de nuevo, por la mayor dificultad en el acceso al mercado laboral.

Resulta esencial la adopción de acciones específicas en el marco del empleo de las personas con discapacidad intelectual en la línea marcada por la Estrategia Española sobre Discapacidad para el periodo 2022-2030, donde la discapacidad intelectual recibe un trato especial en áreas como la lucha contra la discriminación múltiple que sufren niñas y mujeres con esta diversidad funcional, o la atención a las necesidades emergentes del envejecimiento y del deterioro prematuro que experimentan estas personas, para lo que la Estrategia considera preciso fomentar y visibilizar prácticas e iniciativas tanto en la atención diurna, residencial, apoyos en el domicilio, apoyos para la participación en la comunidad y, cómo no, en el ámbito socio-laboral. Entre las posibles actuaciones a impulsar se encuentra la reserva de plazas en el empleo público.

Como pauta general, el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, tanto como personal funcionario como laboral, se inspirará en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (art. 113.1 Decreto Ley 6/2023). Además, en este ámbito del empleo público existe, al igual que en el sector privado, una cuota de reserva a favor de las personas con discapacidad, con una doble manifestación: De un lado, si se trata de empresas públicas, la reserva es del 2 por 100 de la plantilla, tal y como ha recordado la Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 4 de julio de 2023²⁷ en relación con la Corporación RTVE. De otro, si se trata del sector público de base territorial el cupo de reserva dentro de las convocatorias de plazas alcanza el 10 por 100 a la luz del art. 108.4 Decreto Ley 6/2023. En todo caso, la reserva se hará sobre el número total de las plazas incluidas en la respectiva oferta de empleo público, afectando, por tanto, también a la promoción interna. Dicha reserva incluye un factor expreso de desagregación, pues se realizará de manera que, al menos el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo será para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad²⁸.

La participación de las personas con discapacidad en la convocatoria podrá ser en un turno independiente o incorporarse en la ordinaria, si bien el acceso a plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual, siempre que éstas tengan

²⁷ núm. 87/2023.

²⁸ DURÁN VERNARDINO, M.: “El acceso al empleo público de las personas con discapacidad”, *I Congreso Nacional sobre Empleo de las personas con discapacidad. hacia la plena inclusión social*, Universidad Internacional de Andalucía, 2026, pp. 278 y ss.

reconocido un grado igual o superior al treinta y tres por cien, se llevará a cabo mediante la convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes (art. 113.3 Real Decreto Ley 6/2023).

Tal y como señala el art. 108.4 Real Decreto Ley 6/2023, pueden concentrarse las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias que se refieran a cuerpos, escalas o categorías que se adapten mejor a sus capacidades y competencias. Así pues, aun cuando deben aparecer las plazas reservadas perfectamente especificadas en la correspondiente oferta pública de empleo y en cada una de las convocatorias, no existe imposición legal ni a favor de distribuir equitativamente la cuota entre los diversos cuerpos, escalas y categorías, ni respecto de cada concreta ocupación, siendo suficiente con formular el cupo en general. Tal razón ayuda a entender por qué en los cuerpos superiores de la Administración el porcentaje de empleados con discapacidad intelectual es prácticamente inexistente y que la real cobertura del cupo de reserva no alcance ni siquiera el 50 por 100²⁹. Al tiempo, la reserva no implica tampoco una garantía de ingreso efectivo, pues siempre se han de superar los procesos selectivos, acreditar el grado de discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las funciones y tareas genéricas consustanciales a las mismas (art. 113 Real Decreto Ley 6/2023)³⁰.

4. Topes máximos de edad para el ingreso en el empleo público: ¿favorecen a los jóvenes?

Siendo clara la necesidad de incorporar jóvenes al empleo público, la primera dificultad estriba en delimitar la franja de edad sobre la que procede centrar la atención, no en vano la juventud abarca un período de transición entre la infancia y la edad adulta, donde se asienta la identidad de la persona y se produce una incorporación a la vida social de una manera más profunda, siendo obligación de los poderes públicos el promover las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48 CE).

Partiendo de que se está más cerca de cuestiones de aprendizaje y falta de experiencia que de la simple biología, las franjas van a ser siempre arbitrarias³¹, no pudiendo establecerse categorías universalmente válidas que, además, variarían regionalmente según los factores culturales y jurídicos vigentes en cada época. Incluso, en la actualidad, existen multitud de límites de varios tipos en los distintos instrumentos jurídicos (hasta 24, 25, 26, 29 o 30 años). Así, la ONU considera dentro de tal etapa a las

²⁹ CORDERO GORDILLO, V.: “El acceso al empleo público de las personas con discapacidad”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009, pp. 145 y ss.

³⁰ STS, Cont-Admto, 2 noviembre 2023 (rec. 1370/2023). SEMPERE NAVARRO, A.V.: ¿Cuándo hay que acreditar la discapacidad relevante a efectos de un concurso de empleo público que incluya plazas reservadas?, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2024.

³¹ Así, en el apartado 24 del asunto *Fuchs y Köhler* (C-159/10 y C-160/10), el órgano jurisdiccional remitente aduce que, al momento de sustanciarse el procedimiento, algunos trabajos de investigación demuestran que la aptitud varía de una persona a otra.

personas hasta 24 años, del mismo modo que la OIT, mientras que la Unión Europea en los últimos tiempos lo ha elevado hasta los 29 años, si bien su programa más innovador sobre políticas laborales, la Garantía Juvenil, con carácter general solo incluye hasta los 24 años, aunque admita muchas excepciones, sobre todo a partir de la reforma de 2019 que extendió la franja de edad a los 30. De esta forma, ha alcanzado la edad que ya se venía manejando en el sur de Europa en general y en el Estado Español en particular, especialmente en los asuntos relacionados con el empleo, como se puede comprobar en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y en varias de las disposiciones definidas en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y del estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, en una frontera movediza y con muchos matices, por cuanto alude en algunos supuestos hasta los 35 años.

El Plan español de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 y, por remisión, el Plan de Empleo Digno 2023 acogen la franja de hasta 29 años. En paralelo, se utiliza la edad de los 26 años para medir la dependencia económica del entorno familiar a los efectos de calcular la concurrencia de los requisitos de acceso a ciertas prestaciones (subsidio por desempleo, prestación extraordinaria por desempleo, rentas activas de inserción, pensión de orfandad, pensión cualificada de viudedad, asistencia sanitaria gratuita como familiar a cargo, etc.). Por su parte, el art. 11.2 b) TRET fija la edad máxima de 30 años para la suscripción de un contrato de formación en alternancia “en el marco de certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2, y programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación, que formen parte del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo”³². En fin, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE), sitúa la frontera de la edad juvenil en los 25 años, si bien permite ampliarla excepcionalmente hasta los 30 cuando exista una situación y una evolución del mercado de trabajo que así lo requiera.

Con independencia del sustrato elegido para las políticas de fomento, tras la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Quinta del Estatuto de los Trabajadores en 1981 que fijaba la edad laboral máxima en 69 años³³, en el Estado español no existen ningún tipo de trabas para el acceso y mantenimiento del empleo en el sector privado que estén vinculadas a la edad, salvo las referidas en relación con los menores donde la salud y el derecho humano a la educación y a su correspondiente obligatoriedad de una instrucción elemental impiden la incorporación al mercado laboral antes de los 16 años³⁴. Esta edad mínima para el acceso al trabajo no debe

³² RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Los contratos formativos como instrumentos de política de empleo juvenil: análisis y propuestas”, *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESS*, ILLUECA BALLESTER, H.; MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., (Dir.), Murcia, Laborum, 2022, pp. 97 y ss.

³³ STCo 22/1981, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad, promovida por el Magistrado de Trabajo núm. 9 de Madrid, sobre la Disposición Adicional Quinta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, que limitaba con carácter general a sesenta y nueve años la edad máxima para trabajar, pudiendo el Gobierno rebajarla en función de las disponibilidades de la Seguridad Social y del mercado de trabajo.

³⁴ Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 de su Asamblea General en París.

entenderse, sin embargo, en términos absolutos, pues, de un lado, se permiten, siempre que se garantice el desarrollo humano y formativo, los trabajos ocasionales y los no peligrosos en ámbitos familiares³⁵ y, previa autorización administrativa por escrito y para actos determinados, los trabajos en espectáculos públicos³⁶. Y, de otro, por razones de peligrosidad, toxicidad e insalubridad, quedan prohibidos determinados trabajos a los menores de 18 años (art. 6.1 ET y Decreto de 26 de julio de 1957), al tiempo que se admite introducir cláusulas de jubilación forzosa en la negociación colectiva asociadas a medidas de fomento del empleo (disposición adicional 10ª ET).

A diferencia de esta situación, en el sector público no solo se fija una edad mínima sino también una edad máxima para la incorporación de efectivos. Así, se exige como requisito de acceso, por mandato del art. 56.c) Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa, situación que para los funcionarios públicos supone el cese en tal condición, por el cumplimiento de una determinada edad, fijada en 65 años por regla general, aunque se pueda llegar a prolongar la permanencia en el servicio activo, como máximo hasta cumplir setenta años de edad (art. 67.3 TREBEP).

Solamente por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, como límite para el acceso al empleo público. Vía de escape que ha sido convalidada judicialmente en sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como el asunto *Wolf*, en el cual se rechaza la candidatura al servicio de bomberos de un aspirante, que a la hora de realizar las pruebas selectivas tenía 30 años y 6 meses, por superar la edad máxima de contratación fijada en 30 años, con el objetivo de garantizar que los funcionarios del servicio técnico medio de bomberos puedan cumplir las misiones que exigen una capacidad física particularmente elevada durante un período de tiempo relativamente largo de su carrera, “que únicamente tienen los funcionarios más jóvenes”³⁷, en una desafortunada afirmación cargada de habituales prejuicios sociales.

En parecidos términos, atendiendo a un supuesto requisito profesional esencial y determinante (art. 4 de la Directiva 2000/78), se pronuncia el mismo tribunal en el asunto *Salaberria Sorondo*³⁸, el cual declara que el límite de edad de 35 años para el acceso a la Escala Básica de la Policía de la Comunidad Autónoma Vasca puede estar justificado en atención a los criterios estructurales o de carrera del propio Cuerpo de Policía, es decir, esta limitación cuenta con una justificación objetiva y razonable que excluye la infracción de la Directiva 2000/78. El objetivo de mantener el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio, exige que la posesión de las

³⁵ Art. 2 de la Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo.

³⁶ Art. 6.4 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET).

³⁷ Sentencia de 12 de enero de 2010, *Wolf*, C-229/08.

³⁸ Sentencia de 15 de noviembre de 2016, *Salaberria Sorondo*.

capacidades físicas específicas no deba entenderse de manera estática, sino teniendo en cuenta los años de servicio que prestará el agente después de ser seleccionado.

Asimismo, el Tribunal Supremo, en Sala de lo Contencioso-administrativo, considera justificado el límite de 30 años para el acceso a la Guardia Civil, atendiendo a las necesidades de este instituto armado, de naturaleza militar, de proveer distintos puestos de responsabilidad por miembros que hayan ido adquiriendo dentro del mismo la capacitación necesaria y la consiguiente necesidad de que el acceso al cuerpo se haga a una edad que permita alcanzar ese objetivo antes de que llegue el momento de retiro³⁹. En parecidos términos se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal de 15 de marzo de 2023⁴⁰, cuya parte dispositiva señala que la fijación de un límite máximo de edad para el acceso a funciones públicas (in casu, 38 años) no es discriminatorio cuando existan razones objetivas que lo justifican como puede ser la eficaz gestión del servicio público policial, no en vano esta profesión exige la disposición subjetiva de unas óptimas condiciones físicas

Parece evidente que todas estas resoluciones están bajo los efectos de la posibilidad, establecida en la propia Directiva 2000/78 (art. 3.4), de que los Estados miembros puedan prever la no aplicación de la misma, en lo referente a la discriminación basada en la discapacidad y en la edad, a las Fuerzas Armadas o cuerpos de salvamento. Si bien, con anterioridad, se había pronunciado en sentido contrario el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto *Vital Pérez*⁴¹, ante una norma que fijaba en 30 años la edad máxima para acceder a una plaza de agente de la Policía Local, al no considerar adecuada y necesaria dicha limitación para garantizar los requisitos de formación de los agentes, o la necesidad de un período de actividad razonable previo a su jubilación.

Con carácter más reciente, sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencia 17 de noviembre de 2022, asunto C-304/21, ha fallado que los arts. 2.2, 4.1 y 6.1 de la Directiva 2000/78/CE a la luz del art. 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse “en el sentido de que se oponen a una normativa nacional (italiana) que establece una edad máxima de 30 años para participar en un proceso selectivo para la provisión de puestos de comisario de policía, en la medida en que las funciones que efectivamente ejercen esos comisarios de policía no exijan capacidades físicas específicas o, si se requieren esas capacidades específicas, resulte que esa normativa, pese a perseguir un objetivo legítimo, impone un requisito desproporcionado, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.

Desde un punto de vista verdaderamente antidiscriminatorio, resulta una tarea ardua comprender la presunción de falta de cualificación por el simple hecho de alcanzar una edad, en especial en un ámbito que apuesta por la formación a lo

³⁹ STS, Cont-Admto, 5 abril 2017 (rec. 1709/2015).

⁴⁰ Rec. 1702/2022.

⁴¹ Sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Vital Pérez*, C-416/13.

largo de toda la vida del trabajador⁴², hasta el punto de que hay quien se plantea la necesidad de configurar el derecho a la formación como un derecho fundamental más⁴³. De igual forma, la necesidad de un periodo de actividad razonable previo a la jubilación se desdibuja dentro del marco europeo actual, favorecedor de la permanencia en el empleo más allá de los 65 años; si de lo que se trata es de rentabilizar el coste económico de la formación, el medio adecuado serán los pactos de permanencia (y, en su caso, las acciones por daños y perjuicios) y no la restricción del derecho social por excelencia, el derecho al trabajo⁴⁴. En términos generales no parece legítimo justificar estas discriminaciones, pues supone admitir la posibilidad de límites implícitos a los derechos fundamentales, no aplicando de facto el principio de interpretación restrictiva de los vetos a tales derechos, con el consiguiente riesgo para la seguridad jurídica.

Más lógico sería, por tanto, mantener el tope máximo en la edad de jubilación forzosa, sin olvidar el adelanto necesario en determinadas profesiones (policías, bomberos, agentes penitenciarios, militares o agentes rurales) que exigen la disposición subjetiva de unas óptimas condiciones no sólo físicas sino también mentales que permitan en todo momento el desarrollo eficiente de las funciones que les son propias, una vez superados exigentes procesos selectivos en los que no sólo hay que aprobar pruebas de conocimiento sino también test conductuales. Al tiempo, deben acreditar determinada fortaleza, sin estar incursos, a la postre, en alguno de los apartados de los cuadros médicos de exclusiones⁴⁵. Teniendo en cuenta que sus integrantes llevan a cabo cometidos eminentemente operativos con manejo de armas y, en muchas ocasiones, desempeñan quehaceres arriesgados y peligrosos, no puede extrañar que sus aptitudes psíquicas y corporales deban cumplir rigurosos estándares durante toda su carrera, de manera que la rebaja de tales cualidades provocará la imposibilidad en el cumplimiento de los deberes profesionales anteriormente desarrollados, pudiendo, no obstante, realizar otros menos exigentes⁴⁶. En todos estos supuestos, las circunstancias en las que se desarrolla el trabajo, en las que concurre una alta tensión no sólo física sino también mental, justifican el anticipo de la jubilación como medida de protección⁴⁷, parámetro concreto que debería limitar el acceso al empleo público sin el establecimiento de un tope de acceso a una edad mucho más temprana.

⁴² OLARTE ENCABO, S.: “Edad y empleo. Colectivos desfavorecidos”, *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, CABEZA PEREIRO, J., BALLESTER PASTOR, M.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dirs.), Pamplona, Aranzadi, 2009, p. 93.

⁴³ PÉREZ AMORÓS, F.: “La política de ocupación y la formación de los trabajadores”, *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración*, CAMAS RODA, F. (Coord.), Barcelona, Bosch, 2009.

⁴⁴ OLARTE ENCABO, S.: “Edad y empleo. Colectivos desfavorecidos”, *cit.*, p. 93.

⁴⁵ TRAYTER GIMÉNEZ, J.M.: “La situación administrativa de segunda actividad aplicable a determinados cuerpos especiales de funcionarios”, *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 57, 2016, p. 182.

⁴⁶ PANIZO ROBLES, J. A.: “Jubilación parcial y anticipada: realización de trabajos penosos, tóxicos y peligrosos”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 17, 2007, p. 89.

⁴⁷ GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La anticipación de la edad de jubilación”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 36, 1987, p. 9 y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Edad de jubilación y política de envejecimiento activo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 94, 2011, p. 6.

Teniendo en cuenta que la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, regula con mayor contundencia las prohibiciones de discriminación, incluidas las derivadas de la edad, podría llegar a alcanzarse la siguiente conclusión: sin dejar de reconocer que determinadas profesiones exigen la disposición de unas excelentes condiciones físicas no sólo en el momento de acceso sino durante todo el desarrollo de su carrea, lo cierto es que ambas circunstancias son debidamente atendidas por el ordenamiento jurídico español, pues la posesión de las capacidades corporales e intelectuales necesarias para llevar a cabo determinadas actividades valorarse adecuadamente en las pruebas físicas eliminatorias previstas en la convocatoria y el mantenimiento de tales cualidades puede revisarse periódicamente a través de los oportunos reconocimientos médicos. Así, ante cualquier deterioro anatómico o funcional, el empleado público puede pasar a las situaciones de segunda actividad, incapacidad permanente total o incapacidad permanente absoluta, sin olvidar tampoco la posibilidad de acogerse a la jubilación anticipada tras la aplicación de los oportunos coeficientes reductores. En fin, la fijación de una edad máxima como límite para el acceso a las funciones policiales o asimiladas tampoco encontraría acomodo en una justificación basada en la política de empleo, el mercado de trabajo y la formación profesional ante el débil argumento del envejecimiento de las plantillas.

5. Notas características del trabajo en el sector público: laboralidad y temporalidad

Aun cuando tradicionalmente ha llegado a ser admitido que en tiempos de crisis el empleo público representa un “puerto de refugio” para sus “privilegiados” empleados dada la estabilidad en el puesto de trabajo tradicionalmente atribuida⁴⁸, la realidad de las últimas décadas muestra con rotundidad lo cuestionable que resulta esta afirmación que más bien ha tornado en otra harto elocuente: “ser trabajador asalariado en el sector público implica una gran probabilidad de ocupar un empleo de carácter temporal”⁴⁹.

En paralelo, dentro de una posible dualidad de vínculos, funcionarial y laboral, las Administraciones se han inclinado mayoritariamente por la segunda de las alternativas, máxime cuando el art. 11.1 TREBEP habilita a los Entes públicos para hacer uso de todas las vías de contratación previstas en la legislación laboral, tanto por tiempo indefinido como singularmente temporales⁵⁰. El convencimiento de una mayor flexibilidad en la gestión del empleo público laboral, alejada de los rígidos parámetros de sujeción especial, inamovilidad y derecho al cargo propios del régimen funcionarial, avala la predilección de los gestores de recursos humanos por el trabajo por cuenta

⁴⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios”, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, SÁNCHEZ MORÓN, M. (Coord.), Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 358 y ss.

⁴⁹ FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M. y DÍAZ FUENTES, D.: “Empleo público y temporalidad: ¿es el sector público parte de un problema?”, *Temas Laborales*, núm. 102, 2009, p. 51.

⁵⁰ DE LA VILLA GIL, L.E.: “El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril”, *Revista General del Derecho y de la Seguridad Social*, núm. 14, 2007, p. 4.

ajena⁵¹, de tal forma que se configura, -sin llegar a denominarlo expresamente-, como una relación laboral especial o al menos, peculiar, pero que cuya singularidad material y especificidad formal lo acercan a la naturaleza de esa relación laboral especial⁵².

Adicionalmente, la indeterminación de los términos en que se marca la reserva a la condición de funcionario en ese art. 9.2 TREBEP (al señalar que "...el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos"⁵³) y la delegación posterior en la normativa de desarrollo, ha motivado que sean las Administraciones las que mediante las denominadas relaciones de puestos de trabajo (R.P.T.), determinarán el régimen aplicable a cada servicio, siendo preceptiva la utilización de este instrumento de ordenación y gestión de personal en el caso del personal funcionario, eventual y laboral fijo, quedando exento de este requisito el personal laboral temporal (y eventual), que únicamente constarán como mera anotación en registros de personal no permanente⁵⁴. Con esta escueta acotación, y en atención a la reserva de ley que exige el art. 103.3 CE, la determinación final de puestos abiertos a laborales, vendrá determinada con gran permisividad por lo que se dispongan en "las leyes de desarrollo de cada Administración Pública..."⁵⁵.

Como es fácil de intuir, tal circunstancia no solo ha contribuido a aumentar el umbral de "laboralización" sino el reclutamiento a término, olvidando o relajando en muchos casos los principios de mérito y capacidad que informan o rigen por mandato constitucional el acceso al empleo público y la adquisición de la relación de servicio del empleado público. Laboralidad y temporalidad son, pues, dos notas características sobresalientes del empleo público de los últimos años.

En definitiva, el inusitado incremento del empleo laboral temporal en las Administraciones públicas, ha provocado que puestos de trabajos estructurales e imprescindibles para garantizar los servicios públicos esenciales hayan estado

⁵¹ SALA FRANCO, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: La contratación laboral en el empleo público, *Los diez esenciales de Aranzadi*, SEMPERE NAVARRO, A.V. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2023, p. 51.

⁵² SALA FRANCO, T.: "La temporalidad en el empleo público", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 1, 2021, pp. 49 y ss.

⁵³ El Informe de la Comisión de Expertos sobre la originaria Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, advertía del principio general que debe regir en este ámbito, por el que es necesario reservar los puestos que precisan de la imparcialidad de los empleados que deben adoptar decisiones vinculantes, realizar actuaciones de inspección, o de carácter sancionador que pudieran lesionar derechos individuales, o realizar actuaciones que requieran total independencia de criterio (dación de fe pública), o funciones de soberanía (fuerzas armadas, carrera judicial, etcétera). Respetando dicho límite la Administración puede acomodar el régimen de personal a las necesidades de cada organización.

⁵⁴ MIÑARRO YANINI, M.: "Empleo público y contratos de 'interinos': de la azarosa racionalización judicial a la continua confusión legal", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 384, 2015, p. 86.

⁵⁵ MONERO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: "Derecho de información y empleo público", *El empleo público. Puntos críticos en los ordenamientos italiano y español*, MONERO PÉREZ, J.L.; GONZÁLEZ DE PATTO, R.M.; VIDA FERNÁNDEZ, R. y SPINELLI, C. (Dirs.): Pamplona, Aranzadi, 2018, p. 187.

ocupados, de forma duradera, por personal temporal, dando lugar en múltiples ocasiones a relaciones decididamente anómalas o patológicas amparadas en el fraude de ley, abuso de derecho o cesión ilegal de trabajadores⁵⁶. Las consecuencias reparadoras a tales abusos han dado pie a un abundantísimo corpus de doctrina judicial que da muestras de un desajuste disfuncional entre el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral, pues, de aplicar el ordenamiento social en toda su extensión, la utilización fraudulenta o irregular significaría la conversión del contrato en indefinido, lo cual parece chocar con las exigencias derivadas de los principios de igualdad, mérito y capacidad, para cuya satisfacción se prevén pruebas selectivas objetivas de acceso; de determinar, por el contrario, la nulidad contractual, quedan a salvo los citados parámetros constitucionales, pero se sanciona la irregularidad en beneficio del empleador infractor⁵⁷.

6. Posibilidades de adquirir la condición de indefinido no fijo: el desbordamiento subjetivo de la figura y sus precarios contornos

La solución no ha sido fácil, y así lo muestra una evolución, que tarda en adoptar una posición definitiva, fluctúa, se contradice o corrige, estableciendo, al final, una extraña distinción entre trabajadores fijos (quienes han superado las pruebas objetivas de selección) e indefinidos no fijos (convertidos en tales precisamente por irregularidades), quedando obligada la Administración a adoptar las medidas precisas para la cobertura definitiva de la plaza o para su amortización, causas lícitas de extinción del contrato⁵⁸.

Tradicionalmente, su paralelismo con el contrato de interinidad -en tanto que ambos estaban sujetos a una finalización vinculada al desarrollo de un proceso de selección regular-, la situaba más cercana a una naturaleza temporal que propiamente indefinida. Sin embargo, ya desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo 2017⁵⁹ se ha venido a cambiar este criterio, de manera que ahora se alude a que no se trata de un contrato de naturaleza temporal, pero sin que ello lo convierta en un contrato fijo. Integra, por tanto, una categoría que puede calificarse como *tertium genus* considerado constitucional por el máximo intérprete de la Norma Fundamental⁶⁰ y recogido ahora de forma expresa en el párrafo segundo del art. 11.1 TREBEP, en virtud del cual, por su duración, el contrato de trabajo celebrado por las Administraciones públicas puede ser fijo, indefinido y temporal; primera vez que por norma de rango de ley se contempla formalmente esa triple clasificación haciendo referencia

⁵⁶ CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Transformación del contrato de interinidad por vacante en indefinido no fijo por dilación injustificada en la provisión de la plaza”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 7, 2021.

⁵⁷ ARUFE VARELA, A.: “Los trabajadores indefinidos no fijos al servicio de las Administraciones Públicas: una anomalía jurisprudencial y legal”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 40, 2015, pp. 85 y ss.

⁵⁸ SUÁREZ CORUJO, B.: “El fraude en el trabajo de duración determinada en las Administraciones Públicas españolas, según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 61, 2017 (BIB 2017/546), pp. 1-2.

⁵⁹ Rec. 1664/2015.

⁶⁰ ATCo 122/2009, de 28 de abril.

a los indefinidos no fijos⁶¹. Y todo ello porque los mencionados condicionantes de mérito y capacidad impiden que la integración del personal laboral afectado por un reclutamiento irregular en el sector administrativo sea con carácter permanente⁶².

La figura trabajador indefinido no fijo ha crecido exponencialmente en los últimos años, pues da cobertura a todos los supuestos en los que de alguna manera se detectan irregularidades graves en la contratación o se actúa en fraude de ley, pudiendo mencionar, como ejemplos más significativos los siguientes: antes de la reforma de 2021, la concatenación de vínculos temporales por un período superior a 24 meses dentro de uno de 30 meses o la prolongación de los nexos temporales legales más allá de los tres años en los contratos por obra⁶³; la proliferación de becas sin fin formativo⁶⁴; la concertación de falsos contratos administrativos de servicios en fraude de ley con personas físicas o sociedades unipersonales (art. 308.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público); el recurso indebido a los servicios de una empresa de trabajo temporal fuera de los supuestos legalmente autorizados (arts. 6, 8 y disposición adicional 4ª Ley 14/1994) y las cesiones ilegales⁶⁵; las interinidades por vacante que han desbordado el lapso previsto en el art. 70.1 TREBEP, en virtud del cual “en todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años (ahora dos años)”⁶⁶; la utilización de perceptores por desempleo para la realización de trabajos temporales de colaboración social cuando dicha posibilidad no respete la normativa aplicable⁶⁷; la contratación a través de la vía del trabajo fijo discontinuo en el supuesto de trabajadores que cubran las vacaciones de verano y la campaña de Navidad al tratarse de necesidades estructurales y constantes⁶⁸; o, incluso, los rescates o reasunción de servicios públicos, si bien la Ley de Presupuestos 3/2017 excluye, con vigencia indefinida, de la condición de empleados públicos a todos los que provengan de la reversión de servicios públicos tras procesos de subrogación laboral sin negar la aplicación de las “previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral” (disposición adicional 26ª), lo cual obliga a interrogarse si se ha creado una nueva “modalidad contractual” diferenciada de la figura del trabajador indefinido no fijo como “personal a extinguir” o como “personal subrogado”⁶⁹. Esta disposición ha sido declarada inconstitucional⁷⁰.

El gran problema -persistente en el marco legal- es que el TREBEP dio carta de naturaleza a esta categoría de origen jurisprudencial, pero no le dotó de un estatuto

⁶¹ DE LA VILLA GIL, L.E.: “El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril”, *cit.*, p. 8.

⁶² Por extenso, CAVAS MARTÍNEZ, F.: *Régimen jurídico del trabajador indefinido no fijo en el sector público*, Murcia, Laborum, 2018.

⁶³ SSTs, Social, 3 diciembre 2013 (rec. 816/13) y 22 julio 2015 (rec. 1380/12).

⁶⁴ STS, Social, 22 noviembre 2005 (rec. 4752/2004).

⁶⁵ SSTs, Social, 23 noviembre 2016 (rec. 91/16) y 21 febrero 2017 (rec. 2720/15).

⁶⁶ SSTs, Social, 10 y 14 octubre 2014 (rec. 723/2013 y 711/2013).

⁶⁷ SSTs, Social, 27 diciembre 2013 (rec. 217/2012, 2798/2012 y 3214/2012).

⁶⁸ SSTs, Social, 9 2022 (rec. 4892/2018), y 19 abril de 2022 (rec. 3562/2019).

⁶⁹ STS, Cont-Admto, 27 mayo 2024 (rec. 2470/2022).

⁷⁰ STCo 122/2018.

jurídico regular que atendiera a su especificidad. El marcado carácter anfibológico del trabajo indefinido no fijo (temporal para algunas cosas e indefinido para otras⁷¹) hace harto difícil su gestión, tal y como muestra un largo rastro de pronunciamientos sobre sus prerrogativas, obligaciones e incluso un solitario pronunciamiento del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007 que les atribuye el derecho a la funcionarización⁷². Se ha reconocido en vía judicial el derecho al complemento de antigüedad⁷³, la equiparación retributiva⁷⁴, el derecho a la movilidad geográfica⁷⁵, a una excedencia voluntaria⁷⁶, así como al desarrollo profesional, promoción y reclasificación⁷⁷, debiendo hacerse extensivo a la posible participación en un plan de evaluación docente acompañado del incentivo económico derivado de un resultado positivo que ha sido reconocido para los interinos⁷⁸. En cambio, recientemente, los indefinidos no fijos han sido excluidos de un concurso para la provisión de puestos de trabajo⁷⁹.

7. La extinción del vínculo indefinido no fijo y sus consecuencias reparadoras. la impronta del derecho comunitario

Las mayores incertidumbres que plantea el trabajo indefinido no fijo pivotan sobre la fórmula extintiva que se escoja para poner fin a esa relación y los efectos indemnizatorios inherentes, aspecto que requiere un enfoque particularizado, más aun si se considera la jurisprudencia comunitaria, especialmente asuntos como De Diego Porras o Huetor Vega, Martínez Andrés y Pérez López, Imidra, etcétera.

La Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, cuyo fin último radica en la aplicación de medidas efectivas de protección de los trabajadores que han sido sometidos a una utilización abusiva de contratos de duración determinada con objeto de sancionar debidamente dicho abuso, recoge dos pautas nucleares: de un lado, la cláusula 4 establece el principio de no discriminación de los trabajadores con contrato a término respecto de los trabajadores indefinidos comparables como principio general del Derecho de la Unión que no puede ser interpretado de manera restrictiva; de otro, la cláusula 5 impone a los Estados miembros el propósito de evitar contratos temporales sucesivos, debiendo incluir en sus ordenamientos disposiciones que prevengan y sancionen dicha renovación sucesiva abusiva, si bien contando con

⁷¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La contratación temporal en el sector público”, *Documentación Laboral*, núm. 110, 2017, p. 33.

⁷² Rec. 4172/2005.

⁷³ SSTs, Social, 4 mayo 2009 (rec. 1631/2008), 8 julio 2009 (rec. 2632/2008) y 20 septiembre 2016 (núm. 756/2016).

⁷⁴ STS, Social, 9 diciembre 2009 (rec. 339/09) y 17 marzo 2015 (rec. 381/2014).

⁷⁵ STS, Social, 21 julio 2016 (rec. 134/2015). También, SAN, Social, 2 enero 2015 (proc. 276/2014).

⁷⁶ STS, Social, 11 julio 2023 (rec. 2153/2023).

⁷⁷ STSJ. Social, Andalucía/Sevilla 22 junio 2016 (rec. 5/2016). También, SSTs, Social, 21 julio 2016 (rec. 134/2015) y 2 abril 2018 (rec. 27/2017). Igualmente, la STS, Cont-Admitivo, 29 octubre 2019 (rec. 2237/2017) reconoce el derecho a la promoción horizontal a funcionarios interinos e indefinidos no fijos.

⁷⁸ ATJUE de 21 de septiembre de 2016, asunto C-631/15.

⁷⁹ STS, Social, 29 abril 2024 (rec. 4962/2022).

un margen de discreción en cuanto a las medidas preventivas y represivas a establecer dentro del límite del principio de efectividad⁸⁰.

Bajo tal paraguas, el Tribunal de Justicia ha venido admitiendo que aun cuando expresamente admite la posibilidad de establecer exclusiones a la transformación automática en fijos de aquellos trabajadores contratados irregularmente por las Administraciones Públicas, no en vano la Directiva 1999/70 deja cierto margen de actuación a los diferentes Estados miembros a fin de transponer sus objetivos⁸¹, la verdad es que acto seguido exige la adopción de medidas efectivas para prevenir y sancionar semejantes irregularidades⁸².

El 14 de septiembre de 2016 el Tribunal Europeo dio un paso decisivo considerando discriminatoria la falta de indemnización por la terminación de un contrato laboral de interinidad en una Sentencia, de gran impacto mediático (asunto *De Diego Porras*), en la que proporcionó respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con ocasión de un conflicto planteado por una trabajadora que prestaba servicios como interina desde febrero de 2003 en el Ministerio de Defensa, con sucesivos contratos, el último durante 7 años. A dicha empleada se le comunica la extinción de su vínculo contractual con efectos de 30 de septiembre de 2012 al producirse la reincorporación de la persona titular del puesto de trabajo que se encontraba en situación de excedencia por desempeñar un cargo de representante sindical finalizado tras la aprobación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de junio, que, por lo que aquí importa, provoca la revocación de la dispensa de trabajo de la trabajadora sustituida.

Tras comprobar que efectivamente la recurrente en el litigio principal se hallaba en una “situación comparable” a la de los trabajadores contratados por tiempo indefinido por el mismo empleador durante el mismo período de tiempo -realizaba, por tanto, “un trabajo análogo o idéntico al de un trabajador fijo”--, el Tribunal sienta doctrina sobre la existencia de una distinción de trato entre los trabajadores interinos y los trabajadores fijos, en la medida que, a diferencia de estos últimos, los primeros no tienen derecho a indemnización alguna al finalizar su contrato, con independencia de la duración de los servicios prestados. En definitiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, analizando la normativa española interna constata su oposición a la Directiva 1999/70, pues deniega cualquier cuantía por finalización de contrato al trabajador interino por reincorporación del sustituido, mientras permite la concesión de indemnización a los trabajadores fijos comparables, de modo que “el mero hecho de haber prestado servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a la mencionada indemnización” bajo la justificación de no encarecer costes

⁸⁰ GARCÍA SÁNCHEZ, A.V.: “La aplicación de la jurisprudencia del TJUE relativa al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada a los regímenes de contratación temporal español y de las Instituciones Europeas”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 41, 2017, pp. 67, 78, 86 y 91.

⁸¹ STJCE 212/04, de 4 de julio de 2006, asunto *Adelener y otros*.

⁸² STJCE 53/04, de 7 de septiembre de 2006, asunto *Marrosu y Sardino*.

[art. 49.1 c) TRET]. Por ende, es contrario al ordenamiento de la Unión Europea denegar cualquier indemnización a los interinos, llegando a identificar las causas previstas en el art. 49.1 c) con las del art. 52 TRET, de manera tal que aquéllas se podrían o deberían incluir en el listado de este último precepto.

No obstante -y como motivo de preocupación adicional en cuanto a la seguridad jurídica hace-, procede reseñar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea volvió a pronunciarse, en Gran Sala, el 5 de junio de 2018, en los asuntos *Montero Mateos*⁸³ y *Grupo Norte Facility*⁸⁴, cambiando el criterio al entender justificada la diferencia sobre la existencia y cuantía de la indemnización según que la modalidad contractual sea de duración determinada o indefinida. Acoge como postulado para llegar a esta conclusión el factor de “previsibilidad” o “certeza” en cuanto a la finalización de cualquier contrato temporal, circunstancia que no concurre en los contratos de duración indefinida, en los que la extinción debe producirse por una causa no prevista al iniciarse la prestación laboral y que puede ser tanto de índole objetiva como disciplinaria. De esta previsibilidad o no de la causa extintiva deriva, además, otra consecuencia: en el supuesto de extinción por causas objetivas, la indemnización legalmente prevista está pensada sobre todo para compensar las expectativas frustradas del trabajador sobre la continuidad de su relación laboral, la cual, en realidad, debía perdurar. En cambio, tales expectativas frustradas no existen cuando un contrato de trabajo de duración determinada simplemente finaliza por expiración del tiempo convenido, por haberse realizado la obra o el servicio pactado o por haberse producido el hecho o acontecimiento acordado. Se reconoce, por tanto, la acomodación del régimen extintivo de los contratos temporales previsto en el Estatuto de los Trabajadores a la normativa comunitaria.

Aunque referida al régimen funcionarial, cabe dar noticia también de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de enero 2020, asunto *Baldonado Martín*⁸⁵, que ha insistido en la idea de que no se vulnera la Directiva 1999/70 el hecho de que los funcionarios interinos no reciban indemnización al finalizar su relación, incluso si la perciben quienes tienen vinculación laboral indefinida o temporal de otro tipo.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de marzo de 2020, asuntos *Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez*⁸⁶, también aborda problemas suscitados en el marco de empleos funcionariales que se han dilatado en el tiempo (entre doce y diecisiete años), habiendo mediado sucesivos nombramientos para ocupar la plaza interinada. La sentencia concede relevancia al incumplimiento por parte del empleador (un Servicio Público de Salud) de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo y subraya que el Derecho de la Unión Europea impide entender justificada la renovación sucesiva de nombramientos por razones

⁸³ C-677/16.

⁸⁴ C-574/16.

⁸⁵ C-1771/18.

⁸⁶ C-103/18 y C-429/18.

genéricas que acaban encubriendo necesidades permanentes y estables. Aclara que la Directiva 1999/70 UE no obliga a transformar los nombramientos en indefinidos, pero sí a que haya consecuencias proporcionadas y disuasorias.

En fin, otro hito importante puede encontrarse en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de junio de 2021, asunto *Imidra*⁸⁷, que censura que en el empleo público pueda prolongarse, sin límite cierto, el desempeño de un puesto de trabajo de manera interina por el hecho de que todavía no se haya cubierto con arreglo a los principios de mérito y capacidad. Este pronunciamiento ha obligado a corregir la doctrina judicial interna que venía sosteniendo que, en interinidades por vacantes del sector público, el transcurso del plazo de tres años fijado en el artículo 70 TREBEP, por sí solo, no comportaba su conversión en uno de carácter indefinido no fijo, si bien la valoración de otras circunstancias (pasividad de la Administración para la cobertura, sucesión de contratos interinos en diversos destinos, ausencia de justificación de todo ello) podía abocar a conclusión contraria. Tras la Sentencia de 3 de junio de 2021 esa misma jurisprudencia ha debido rectificarse para explicar que la mera prolongación, sin horizonte fijo, de una interinidad por vacante ya es incompatible con la Directiva 1999/70/CE, de manera que las contrataciones en cuestión deben abandonar la categoría de temporales y acceder a la condición de personal indefinido no fijo⁸⁸.

En paralelo a la doctrina judicial comunitaria, después de pronunciamientos fluctuantes, las consecuencias indemnizatorias derivadas de la extinción de un vínculo indefinido no fijo en la jurisprudencia interna alcanzan la cuantía de 20 días de salario por año de servicio con el máximo de 12 mensualidades, tanto si se trata de una amortización de la plaza⁸⁹ como si acaece un supuesto de cobertura reglamentaria de vacante⁹⁰. En este último caso, en otro hito evolutivo digno de mención, el Tribunal Supremo, a partir de la ya mencionada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 3 de junio de 2021 en el conocido asunto *Imidra*⁹¹, ha pasado a entender que el mero transcurso del plazo de tres años ocupando la plaza sin que

⁸⁷ C-726/19.

⁸⁸ La STJUE 3 junio 2021 sienta cinco los núcleos argumentales que interesa resaltar: Primero.- El Derecho de la UE es incompatible con la renovación de interinidades sin indicar plazo máximo de duración. Segundo.- Choca con las reglas de la Directiva que las interinidades de larga duración no se equiparen a la situación del personal indefinido no fijo a efectos, cuando menos, de posibilitar el abono de una indemnización al término del vínculo laboral. Tercero.- Hay que aplicar medidas efectivas destinadas a prevenir y sancionar utilización abusiva de sucesivos contratos temporales. Cuarto.- Solo consideraciones económicas (crisis) no justifican la ausencia de medidas para prevenir y sancionar la utilización sucesiva contratos temporales. Quinto.- Las prórrogas de un contrato equivalen a nuevas contrataciones, desde la perspectiva de su encadenamiento. SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Interinidad por vacante de larga duración (caso Imidra)", *Jurisprudencia Laboral*, núm. 1, 2021.

⁸⁹ SSTs, Social, 8 julio 2012 (rec. 2341/2011), 18 junio 2014 (rec. 3081/2014), 24 junio 2014 (rec. 217/2013), 14 julio 2014 (rec. 2057/2013), 19 febrero 2015 (núm. 703/2015), 19 junio 2015 (núm. 4549/2015) o 23 noviembre 2016 (rec. 91/2016).

⁹⁰ STS, Social, 28 de marzo de 2017 (rec. 1664/2015. Reiterada por muchas posteriores, entre otras: SSTs, Social, 26 septiembre 2023 (rec. 2569/2020) o 8 febrero 2024 (rec. 637/2022).

⁹¹ C-726/19.

se haya procedido a la convocatoria convierte la relación en indefinida no fija con la correspondiente indemnización de 20 días⁹², admitiendo excepcionalmente razones justificadas para una demora pero siempre de escasos meses más allá de los tres años⁹³. Esta interpretación judicial ha sido recogida, como seguidamente se verá, por la reforma de 2021.

8. Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero y 13 de mayo de 2024

Sin haber culminado los procesos de estabilización del personal puestos en marcha a raíz de la reforma de 2021, la sentencia de 22 de febrero de 2024 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resuelve las peticiones de decisión prejudicial acumuladas⁹⁴, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Autos de 22 de diciembre de 2021, 21 de diciembre de 2021 y 3 de febrero de 2022), sobre la calificación de la relación laboral que vincula a los trabajadores indefinidos no fijos con la Administración Pública correspondiente y su posible incompatibilidad de con la interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco.

Teniendo en cuenta que los contratos indefinidos no fijos pueden resolverse por la cobertura reglamentaria de la plaza por otro trabajador sin más requisito que el derecho a una indemnización de 20 días de salario por año de servicio con el máximo de una anualidad, surge la duda si tal tibia consecuencia es contraria a los objetivos de la Directiva 1999/70 al tratarse una medida que podría no ser apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción tal y como exige la cláusula 5ª del Acuerdo Marco.

En apretada síntesis, el Tribunal de Justicia realiza cinco importantes consideraciones⁹⁵:

1. La normativa española no garantiza la efectividad del resultado perseguido por el Acuerdo Marco y su cláusula 5ª, la cual exige la adopción de medidas dirigidas a prevenir, y, después, a sancionar los abusos en la utilización de contratos temporales. La garantía constitucional del acceso al empleo público en condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y la finalidad de corregir las irregularidades de la contratación temporal por los organismos públicos, que dieron lugar a la creación jurisprudencial de la contratación indefinida no fija, podían explicar la aplicación de esta modalidad contractual, pero no son “razones objetivas” que justifiquen “la renovación de tales contratos o relaciones laborales”, pues no se han

⁹² SSTs, Social, 3 junio 2021 (rec. 1929/2019), 28 junio 2021 (rec. 3262/2019), 2 diciembre 2021 (rec. 1321/2019) y multitud de sentencias posteriores entre las cuales procede mencionar a título ejemplificativo las SSTs, Social, 26 diciembre 2023 (rec. 1138/2021) y 26 febrero 2024 (rec. 1316/2023).

⁹³ SSTs, Social, 19 diciembre 2023 (rec. 4895/2022) o 20 febrero 2024 (rec. 303/2024).

⁹⁴ Catorce cuestiones prejudiciales en el asunto C-59/22, doce en el asunto C-110/22, y seis en el asunto C-159/22

⁹⁵ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “El personal indefinido no fijo de larga duración: ¿hacia una reparación efectiva?, *Revista de Estudios Locales*, núm. 273, 2024, pp. 13 y ss.

cumplido ni los plazos de las convocatorias públicas, ni esas convocatorias han sido frecuentes.

2. El pago de una indemnización tasada, de veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, prevista para los trabajadores indefinidos no fijos cuyo contrato se extinga por la cobertura por otra persona de la plaza que venían desempeñando provisionalmente, no es idónea para prevenir los abusos, pues su abono “parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada”.
3. La disposición adicional 43ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y la disposición adicional 17ª TREBEP, introducida por el Real Decreto-ley 14/2021, tampoco superan el juicio de adecuación o conformidad con la cláusula 5ª del Acuerdo Marco, dada la indefinición e imprecisión de sus mandatos normativos en lo referido a la obligación legal de las Administraciones públicas de evitar “irregularidades en la contratación laboral temporal [...] que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo” (Ley de Presupuestos de 2018), y a la imputación de responsabilidades a dichas Administraciones y entidades del sector público por su incumplimiento “de conformidad con la normativa vigente” en cada una de ellas, que no se identifica, máxime cuando el propio Tribunal remitente ha señalado que no tenía constancia de que se hubiera “exigido responsabilidad a ninguna Administración Pública por haber promovido o suscrito sucesivos contratos temporales”.
4. Los procesos excepcionales y masivos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, llevados a efecto tras la reforma de 2021, provoca un resultado incierto para éstos, pues pueden perder su empleo si no superan las pruebas correspondientes diseñadas bajo los principios constitucionales/legales de igualdad, libre concurrencia, publicidad, mérito y capacidad. No son, por tanto, una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos en la utilización de los contratos de los indefinidos no fijos sucesivamente prorrogados.
5. La cláusula 5ª del Acuerdo Marco no obliga a la conversión en fijos de los contratos indefinidos no fijos, pero apoya tal conversión como mecanismo de estabilidad en el empleo y de protección de los trabajadores y, por ello, como medida que sanciona efectivamente la utilización abusiva de los contratos indefinidos no fijos prorrogados automáticamente. Y ello porque la solución tradicional del indefinido no fijo “podría comprometer el objeto, la finalidad y la efectividad de dicho Acuerdo Marco que persigue evitar los abusos de la temporalidad”.

En fin, el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 22 de febrero de 2024 invita de forma explícita a modificar la doctrina judicial nacional que se opone a la conversión en fijos, afectando a cientos de miles de indefinidos no fijos que por razones temporales u otras no han podido acogerse a los procesos legales excepcionales de estabilización del empleo temporal o no han podido hacerlo con el resultado de obtención de la plaza que venían desempeñando temporalmente⁹⁶.

Por su parte, el 13 de mayo de 2024, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado otra sentencia, en la que llega a idénticas conclusiones a raíz de las cuestiones prejudiciales planteadas en relación a la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, por dos litigios surgidos con la Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, y con el Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, a propósito de la calificación de la relación de empleo que vincula a las trabajadoras (en este caso funcionarias interinas) con la Administración Pública, en ambos casos por un flagrante abuso del reclutamiento temporal⁹⁷. Anta la falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea falla que lo procedente será la conversión de los sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido, solución que también matiza señalando: “siempre que la conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional”. En relación a la duda de si, en función del principio de equivalencia del Derecho de la Unión se debe conceder al personal temporal del sector público que haya sido objeto de una utilización abusiva

⁹⁶ CASAS BAAMONDE, M.E.: “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y Derecho de la Unión”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2024 o ARRIETA IDIAKEZ, J.: “Contextualización y consideraciones sobre la posibilidad de convertir en fijos a los empleados públicos temporales como consecuencia de la temporalidad irregular y abusiva padecida”, *El Foro de Labos*, 6/3/2024, <https://www.elforodelabos.es/2024/03/contextualizacion-y-consideraciones-sobre-la-posibilidad-de-convertir-en-fijos-a-los-empleados-publicos-temporales-como-consecuencia-de-la-temporalidad-irregular-y-abusiva-padecida-parte-ii/>

⁹⁷ En concreto, en el asunto C-331/22, la trabajadora fue nombrada funcionaria interina en 2025 para una plaza de técnico superior de administración de la Generalidad de Cataluña. Desde esa fecha ha ido encadenando sucesivas interinidades en el seno de dicha Administración Pública, la última de las cuales data del 5 de agosto de 2015. Con posterioridad a la incoación del litigio, la Administración convocó un proceso selectivo abierto a pública concurrencia para cubrir, entre otros, el puesto de trabajo de la trabajadora. Esta pidió entonces la adopción de una medida cautelar para que la plaza que ocupaba fuera excluida de ese proceso selectivo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Barcelona atendió dicha petición. Por su parte, en el asunto C-332/22, una empleada es funcionaria interina de la Administración de Justicia de Cataluña desde el 14 de diciembre de 1984, ocupando desde hace más de ocho años el puesto vacante de tramitadora procesal y administrativa en el Juzgado de lo Penal núm. 3 de Vilanova i la Geltrú y otra empleada es funcionaria interina en la Administración de Justicia de Cataluña desde el 15 de mayo de 1991, siendo nombrada el 20 de junio de 2012 para ocupar un puesto vacante del Cuerpo de Tramitación en el Juzgado Penal núm. 3 de Barcelona.

de sucesivos contratos temporales, la condición de empleados fijos o de carrera - por ser ésta la solución que el Estatuto de los Trabajadores impone en el sector privado-, señala el Tribunal que la solución la debe adoptar el Juzgado que tenga un conocimiento directo.

Junto a estos dos pronunciamientos, procede añadir que está pendiente de resolución otra cuestión prejudicial planteada en junio de 2023 por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con una gerocultora del Consorcio Gallego de Servicio de Igualdad y Bienestar que en 2008, que, tras superar un proceso selectivo para la cobertura de puestos temporales, es contratada por esta Administración y en el año 2009 el propio Consorcio reconoce el carácter fraudulento del contrato de la trabajadora y la convierte en indefinida no fija. Esta situación de prejudicialidad comunitaria ha llevado al Tribunal Superior de Justicia de Galicia a paralizar la tramitación de cuatrocientos asuntos pendientes.

Sin ánimo exhaustivo, es menester señalar también que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de abril de 2024, con motivo de un concurso de traslados del personal indefinido no fijo, llega a la siguiente conclusión: de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero de 2024 no se deriva, en ningún caso, la necesidad de la conversión judicial automática de los trabajadores indefinidos no fijos en fijos, ya que es algo incompatible con el sistema español de autoorganización de su propia Administración Pública que se basa en los principios de igualdad, capacidad y mérito en el acceso a la función pública y que se aplica tanto a los funcionarios públicos como a los contratados laboralmente. Tampoco se deriva de la indicada sentencia una radical igualdad entre el régimen jurídico de los trabajadores fijos y de los temporales porque la Directiva 1999/70 (cláusula 4ª) permite un trato diferente entre temporales y fijos por razones objetivas.

Todo ello sin olvidar, como último eslabón de una cadena que resulta interminable, que la Sala cuarta del Tribunal Supremo ha planteado, por Auto de 30 de mayo de 2024, una nueva cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la manera de compatibilizar la doctrina acuñada por la citada sentencia de 22 de febrero de 2024 con las normas del ordenamiento jurídico nacional que garantizan el derecho de acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En concreto, formula dos interrogantes: De un lado, “¿se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito y capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?” De otro, de ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta, “¿el reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?”

De la redacción del texto de la cuestión presentada, parece apuntarse una cierta inclinación de nuestro Alto Tribunal por entender que no es adecuado el reconocimiento de la fijeza ante la necesaria observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad, sino la apuesta por indemnizaciones que, de verdad, disuadan a las Administraciones de mantener en el tiempo situaciones irregulares. En concreto, se apunta a la indemnización por despido improcedente como posible solución para cumplir con dichos fines⁹⁸.

9. Las últimas reformas a favor de la estabilización. En especial, la primera experiencia profesional

A modo de meras pinceladas, además de los procesos de estabilización (ordinaria y extraordinaria) puestos en marcha por el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, cuya tramitación como proyecto de ley dio lugar a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, con el fin de alcanzar una tasa de temporalidad que no sobrepase el 8 por 100, es menester señalar las siguientes previsiones de interés:

1. El Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (disposición derogatoria única), derogó la disposición adicional 15ª.1 TRET, que permitía mantener en su puesto a una persona contratada temporalmente cuando se declarara el abuso en aquella contratación, hasta que se procediera a la cobertura del puesto, momento en el que se produciría la extinción de la relación laboral, salvo la superación del proceso selectivo de acceso a un empleo público por parte de la persona trabajadora⁹⁹.
2. La misma suerte ha corrido la disposición adicional 16ª TRET que también ha sido derogada, quedando eliminada del ordenamiento jurídico aquella previsión que establecía una prioridad de permanencia del personal laboral fijo frente al indefinido no fijo en el marco de los despidos colectivos realizados por las Administraciones Públicas y entidades de derecho público¹⁰⁰. Con esta derogación se difuminan además las posibilidades de amortizar los puestos de trabajo que ocupan los indefinidos no fijos, situación que provoca que en la mayoría de los casos se califique como despido improcedente tal amortización por cualquier causa diferente a la

⁹⁸ GORDO GONZÁLEZ, L.: “Irregularidades en la contratación de empleados públicos: la historia interminable”, *El Foro de Labos*, 6/6/2024, <https://www.elforodelabos.es/2024/06/irregularidades-en-la-contratacion-de-empleados-publicos-la-historia-interminable/>

⁹⁹ TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, *Lan Harremanak*, núm. 47, 2022, pp. 98 y ss.

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “El personal indefinido no fijo de larga duración: ¿hacia una reparación efectiva?”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 273, 2024, pp. 13 y ss. o MARTÍN YAGUE, S.: “El indefinido no fijo de plantilla: estado actual y perspectivas tras la reciente STJUE de 22 de febrero de 2024”, *Trabajo y Derecho*, núm. 112, 2024.

cobertura reglamentaria¹⁰¹ incluso aunque el sujeto en cuestión estuviese ocupando una plaza no contemplada en la RPT, pues, junto a la declaración judicial de indefinido no fijo subyacía un tácito compromiso futuro de adaptación de la RPT de la entidad¹⁰².

3. La nueva disposición adicional 17ª TREBEP, introducida por la Ley 10/2021, reitera que “las actuaciones irregulares en la presente materia (contratación de personal laboral) darán lugar a la exigencia de las responsabilidades (disciplinarias y patrimoniales) que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas” (apartado 2º). A este respecto, procede recordar que ya con anterioridad la disposición adicional 34ª Ley 3/2017 (incluida con vigencia indefinida en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales para 2018), que atribuye responsabilidad subjetiva (disciplinaria y patrimonial, se entiende) a los órganos competentes en materia de personal en relación con el cumplimiento de la normativa sobre contratación laboral, encargándoles evitar cualquier tipo de irregularidad que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en otro indefinido no fijo¹⁰³; formula, además, una expresa prohibición: “no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal salvo cuando... se derive de una resolución judicial”. No cabe, por tanto, la autodeclaración ni tan siquiera el acta de la Inspección de Trabajo, provocando, a la postre, unas altas dosis de judicialización.
4. La disposición adicional 17ª TREBEP prevé que el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia en un contrato temporal asociado a una vacante (3 años) dará derecho a percibir la compensación económica de 20 días de salario por año de servicio con el máximo de 12 mensualidades, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica. Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial,

¹⁰¹ STS, Social, 9 septiembre 2020 (rec. 2597/2017). SELMA PENALVA, A.: “¿El fin del contrato indefinido no fijo?”, *La contratación laboral en la Administración Pública. Vicisitudes y patologías*, CUADROS GARRIDO, M.E. y SELMA PENALVA, A. (Dirs.), Madrid, Colex, 2023, p. 384.

¹⁰² Roqueta Buj, R.: “Problemas asociados a la extinción de contratos de trabajo en las Administraciones Públicas”, *Foro de Labos*, vol. 4, núm. 1, 2023, pp. 112 y ss.

¹⁰³ GOERLICH PESET, J.M. y NORES TORRES, E.: “Aspectos laborales de la reversión de contratos y concesiones administrativas: el impacto de las Leyes 3/2017 y 9/2017”, *Trabajo y Derecho*, núm. 42, 2018, p. 8.

se procederá a la compensación de cantidades. No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria. En todo caso, el abono de la indemnización sólo procederá a partir del cese efectivo del trabajador, no siendo necesaria, a tales efectos, una resolución judicial dictada a instancia del trabajador en el marco de un proceso declarativo o de despido. No obstante, si la Administración no procede a abonarla “motu proprio”, el trabajador dispondrá de un plazo de prescripción de un año a contar desde el momento en el que dicho cese se produzca para reclamarla en sede judicial (art. 59.1 ET)¹⁰⁴.

5. El apartado 3º de la citada disposición adicional 17ª TREBEP determina la nulidad de pleno derecho de “todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal”¹⁰⁵, lo cual parece llevar, en su interpretación literal, a la desaparición de la figura del indefinido no fijo.
6. El art. 105 Real Decreto Ley 6/2023 prohíbe “al personal laboral no fijo” formar parte de los órganos de selección en plazas del sector público.
7. Dejando claro el art. 11.3 TREBEP que los procedimientos de selección del personal laboral (estable o temporal) serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad, el art. 108 Real Decreto Ley 6/2023 señala que las convocatorias deberán publicarse en el mismo año natural de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la oferta de empleo público, en la que se incluyan las citadas plazas. Las convocatorias deberán ejecutarse en el plazo máximo de dos años desde su publicación, y las respectivas fases de oposición en un año, salvo causa justificada. Las plazas no cubiertas en la ejecución de una convocatoria podrán convocarse nuevamente siempre que no hayan transcurrido más de tres años desde la publicación de la oferta, previo informe del departamento con competencias en materia de función pública, que podrá asignar esas plazas a otros cuerpos o escalas, preferentemente del mismo grupo o subgrupo profesional, o categoría en el caso del personal laboral, en función de las necesidades. La nueva convocatoria deberá identificar las plazas que proceden de convocatorias anteriores y la oferta a la que corresponden.
8. Aun cuando la reforma de 2021 ha impedido a las Administraciones Públicas recurrir al contrato por obra o servicio determinado, que era el más utilizado

¹⁰⁴ ROQUETA BUJ, R.: “Los procesos de estabilización del empleo temporal en el Real Decreto Ley 14/2021, de 16 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 19, 2021, pp. 8 y ss.

¹⁰⁵ DIEGO GARCÍA, S.: “El abuso de la temporalidad en el empleo público: medidas preventivas y sancionadoras en la Ley 20/2021”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 59, 2022, p. 267.

hasta el momento, lo cierto es que, excepcionalmente, se abren las puertas al reclutamiento a término en vario supuestos:

- a) La disposición adicional 5ª Decreto Ley 32/2021 permite celebrar contratos temporales asociados a “la estricta ejecución de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y solo por el tiempo necesario para la ejecución de los citados proyectos” y también “para la suscripción de contratos de duración determinada que resulten necesarios para la ejecución de programas de carácter temporal cuya financiación provenga de fondos de la Unión Europea”.
- b) Además, como ya consta, la disposición derogatoria única del Decreto Ley 32/2021 elimina la anterior disposición adicional 15ª ET en sus apartados 1 y 2 que determinaba la duración máxima del contrato por obra en las Administraciones Públicas y las especialidades a la luz de la Ley de Universidades y la Ley de la Ciencia. La derogación se entiende congruente, pues ya no se permite recurrir al contrato por obra y servicio, pero las especialidades de la actividad desarrollada en estos sectores ha aconsejado la publicación del Real Decreto Ley 8/2022, de 5 de abril de medidas urgentes en el ámbito de la contratación laboral del sistema español de ciencia, tecnología e innovación, que introduce una previsión principal relativa a un nuevo contrato indefinido de actividades científico-técnicas, a celebrar con personal con título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, Diplomado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Grado, Máster Universitario, Técnico/a Superior o Técnico/a, o con personal investigador con título de Doctor o Doctora, que no formará parte de la Oferta de Empleo Público, que se articulará a través de convocatorias públicas en las que se garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia.
- c) Procede mencionar también la disposición adicional 9ª Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, permite a las Administraciones públicas (y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro) realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo con las personas participantes en dichos programas. La duración de estos contratos no podrá exceder de doce meses y, en el caso de la contratación realizada por Administraciones públicas, los procesos de selección deberán observar los principios de igualdad, mérito y capacidad. Excepcionalmente, y con efectos hasta 31 de diciembre de 2024, se podrán realizar estos contratos con el personal técnico necesario para la ejecución de los programas citados en el apartado anterior.
- d) En fin, cabe dar noticia también de la Orden TES/1152/2021, de 24 de octubre, que regula, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, un contrato temporal específico para

las Administraciones Públicas, denominado “Programa de primera experiencia profesional en las Administraciones Públicas”, que tiene por objetivo desarrollar un plan de primeras experiencias profesionales en el seno de los servicios prestados por las administraciones públicas. De este programa se beneficiarán personas jóvenes desempleadas mayores de 16 y menores de 30 años, cuya etapa formativa se haya completado y acreditado en lo que a conocimientos se refiere. El objetivo del programa es facilitar mediante un contrato de trabajo, la adquisición de competencias «soft», así como de habilidades sociales y profesionales -empatía, creatividad, dotes de liderazgo, capacidad de adaptación, entre otras-, relacionadas con la actitud de la persona trabajadora. A través del programa de primera experiencia, se cubrirán preferentemente puestos en tareas relacionadas con la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios, la cohesión social -la atención de la dependencia e intervención con colectivos vulnerables, la rehabilitación de entornos y vivienda-, así como el desarrollo local rural”. Dado que lo que ofrece el programa es la vivencia de una primera experiencia profesional, vehiculizada a través de un contrato en prácticas de 10 a 12 meses de duración, no podrá ser destinatario/a quien ya haya obtenido experiencia profesional o realizado actividad formativa en la misma actividad dentro de la entidad por un tiempo superior a tres meses, aunque al efecto no computan las prácticas curriculares. En todo caso, se concederá una subvención extendida a los costes laborales -que comprenden los costes salariales y de Seguridad Social por todos los conceptos cotizables-, los equipos de protección individual (EPIs), el desplazamiento e indemnización por residencia y, si así se recoge en la convocatoria, la función de tutoría que se realice sobre las personas contratadas durante los tres primeros meses de la relación laboral (arts. 4.3 y 5.1 de la Orden).

Teniendo en cuenta, una vez más, la concurrencia de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, la finalización del periodo de prácticas previsto en el programa de primera experiencia profesional no generará, de manera directa y automática, el acceso a una plaza de funcionario de carrera o de personal laboral fijo de la Administración Pública. No obstante, aspectos como la estrecha vinculación que se presume entre los estudios cursados, la función desempeñada durante el referido periodo y, en fin, la plaza pública deseada, justificarían la valoración -general y abstracta- de dicho mérito “capacitante” en el debido concurso-oposición o concurso de méritos, así como a los efectos de cómputo de la antigüedad -si acceden a bolsas de empleo o a empleo indefinido- y de promoción profesional¹⁰⁶.

¹⁰⁶ REQUENA MONTES, O.: “La política de empleo juvenil actual: análisis jurídico-laboral del programa de primera experiencia profesional en las Administraciones Públicas”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 22, 2022, pp. 54 y ss.

10. La liberalización en la intermediación de las empresas de trabajo temporal en el sector público

Las sucesivas reformas laborales han extendido a las Administraciones la posibilidad de celebrar contratos con empresas de trabajo temporal para la cobertura de necesidades temporales (ahora también fijas discontinuas), en lugar de proceder a la contratación a término directa, sin necesidad de observar las garantías de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público y rebajando los niveles de certeza en este sector principalmente para los jóvenes que nutren mayoritariamente a este tipo de empresas¹⁰⁷. Su marco de actuación, “ayudando a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empleadores a la contratación de los trabajadores apropiados para satisfacer sus necesidades”, ha sufrido un progresivo proceso de liberalización tras sucesivas reformas normativas de aplicación también en el sector público, de manera que en 2023 el número de contratos con ETTs en el sector público ha ascendido a 3614.

Sin necesidad de citar antecedentes más remotos, la disposición adicional 5ª Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, actualmente derogada, prohibía, antes de la reforma operada por la Ley 35/2010, la celebración de “contratos de servicios con empresas de trabajo temporal salvo cuando se precisara la puesta a disposición de personal con carácter eventual para la realización de encuestas, toma de datos y servicios análogos”¹⁰⁸, estableciendo, además, que, vencido el plazo de duración (fijado como máximo en seis meses), no podía producirse consolidación como personal fijo de quienes, procedentes de las citadas empresas, realizaran los trabajos que constituían el objeto del contrato de puesta a disposición¹⁰⁹. Ciertamente es que con tal previsión se intentaba salvaguardar el respeto a los principios de mérito y capacidad que pautan el acceso al empleo público, pues la intervención de la Administración quedaría ceñida únicamente a decidir cuál será la concreta ETT con la cual se iba a suscribir el contrato de puesta a disposición, siendo ésta la encargada de suministrar la mano de obra requerida, aplicando el principio de libertad de contratación empresarial¹¹⁰. No

¹⁰⁷ OLARTE ENCABO, S.: “Calidad de los servicios públicos y estándares laborales. Especial referencia a seguridad y salud laboral y a conciliación familiar”, *Temas Laborales*, núm. 135, 2016, p. 168.

¹⁰⁸ APILLUELO MARTÍN, M.: “Algunas cuestiones sobre el estado actual de la contratación laboral temporal por parte de la Administración Pública”, QUINTANILLA NAVARRO, B. y MADRID YAGÜE, P.: “Las empresas de trabajo temporal en la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”; SERRANO OLIVARES, R.: “Los fenómenos de descentralización en el ámbito de las Administraciones Públicas: aspectos de Derecho Individual del Trabajo”, *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas. XI Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, MTSS, Madrid, 2000, respectivamente, pp. 448 y ss., 889 y ss. y 967 y ss. o MOLINER TAMBORERO, G.: “La contratación de personal laboral por las Administraciones Públicas. Puntos críticos”, *La Administración Pública como empresario. Aspectos laborales y sindicales. El convenio único para el personal laboral de las Administraciones Públicas*, MOLINER TAMBORERO, G. (Dir.), CGPJ, Madrid, 2000, pp. 103 y ss.

¹⁰⁹ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El acceso al empleo público*, Madrid, CEF, 1995, pp. 193 y ss.

¹¹⁰ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “La contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal en las Administraciones Públicas”, *Diario La Ley*, núm. 7588, sección tributaria, 2011.

menos cierto resulta, sin embargo, que los términos de la excepcionalidad resultaban excesivamente amplios, pues si bien estaba claro cuanto cabía entender por “encuestas” y “toma de datos”¹¹¹, no lo estaba tanto la determinación de cuáles eran los trabajos “de naturaleza análoga” a los anteriores, no en vano esta expresión parecía hacer referencia a actividades de soporte administrativo de configuración excesivamente laxa, incluyendo actividades (demasiado amplias) a cubrir también por la vía laboral ordinaria: contratos para obra o servicio determinado y eventual por circunstancias de la producción¹¹². La única limitación al efecto prevista era la duración de estos contratos (también harto arbitraria), no en vano finalizarían, no cuando concluyera la tarea (de aplicación sólo en las empresas privadas), sino en el momento en el cual expirara el término fijado en el negocio de puesta a disposición, extinguiéndose a su vencimiento sin posibilidad de prórroga y sin que en ningún caso (como límite improrrogable) la duración máxima pudiera superar los seis meses, pretendiendo eliminar la aplicación de lo previsto en el art. 7.2 LETT, esto es, sin posibilidad de consolidación como personal indefinido¹¹³. El motivo para apoyar esta opción legal enlazaba con la inviabilidad de que, a partir de irregularidades formales o de infracciones cometidas por las Administraciones, los empleados de la ETT pudieran llegar a asegurarse en los puestos de trabajo como fijos (mejor, indefinidos no fijos)¹¹⁴. Es decir, se intentaba no afectar a las Administraciones Públicas presupuestariamente con costes fijos y adicionales de personal, al tiempo que se tenía en cuenta la obligada proyección de los concursos y oposiciones en los procesos de acceso al empleo público¹¹⁵.

La promulgación del Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, intentando dar respuesta a las previsiones de la Directiva 2008/104, de 19 de noviembre, cuyo objetivo principal es la remoción de barreras para que las organizaciones productivas puedan recurrir a las ETTs, planteó serias dudas en el ámbito del sector público, pues introdujo una nueva disposición adicional 4ª en la Ley 14/1994 con el siguiente tenor: “a partir del 1 de enero de 2011, se suprimen todas las limitaciones o prohibiciones actualmente vigentes a la celebración de contratos de puesta a disposición por las empresas de trabajo temporal, con la única excepción de lo establecido en la disposición adicional segunda de esta ley. A partir de esa fecha, las limitaciones o prohibiciones que puedan

¹¹¹ No es infrecuente la intervención de una empresa de trabajo temporal para la realización de encuestas anuales por el INE o para la cobertura de tareas de soporte administrativo en el período de matriculación de estudiantes en centros escolares o universitarios. SERRANO OLIVARES, R.: “Los fenómenos de descentralización en el ámbito de las Administraciones Públicas: aspectos de Derecho Individual del Trabajo”, *cit.*, p. 967.

¹¹² QUINTANILLA NAVARRO, B. y MADRID YAGÜE, P.: “Las empresas de trabajo temporal en la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *cit.*, p. 889.

¹¹³ CAMPOS DAROCA, J.M.: *Empleo público laboral. Puestos de trabajo, clases de empleados públicos laborales, y extinción de la relación laboral*, Málaga, Fundación Asesores Laborales, 2011, p. 232.

¹¹⁴ MADRID YAGÜE, P.: “Contratación administrativa y empresas de trabajo temporal”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 28, 2012, p. 176.

¹¹⁵ MAURI MAJÓS, J.: “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *El empleo público local ante la crisis*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, 2011, p. 168.

ser establecidas sólo serán válidas cuando se justifiquen por razones de interés general relativas a la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y a evitar posibles abusos”¹¹⁶.

No quedaba claro, en consecuencia, si tal previsión iba a implicar la posibilidad de que las Administraciones Públicas pudieran acudir a las ETTs sin las restricciones hasta ese momento existentes, porque no se derogaba de manera expresa la disposición adicional 5ª LCSP de 2007. Ello provocó importantes incertidumbres, dando lugar a interpretaciones radicalmente diferentes de sus efectos, de ahí que en su tramitación parlamentaria el texto transcrito sufriera importantes modificaciones¹¹⁷.

Menos ambigua se manifiesta, al final, la Ley 35/2010, que introdujo nuevas previsiones legales que clarificaron el deseo de su predecesora a la hora de proceder a suprimir la limitación de la contratación de ETTs por parte de las Administraciones Públicas. Incorpora una nueva disposición adicional 4ª en la LETT con tres objetivos claros tendentes a evitar una posible contradicción del régimen jurídico preexistente con las directrices del Derecho Comunitario relativas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, interpretadas en sentido amplio por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea¹¹⁸:

1. Derogar, a partir -en nuevo plazo- del 1 de abril de 2011, la disposición adicional 5ª LCSP de 2007¹¹⁹.
2. Establecer por el Gobierno, previa negociación en la Mesa General, los criterios de aplicación de las limitaciones o prohibiciones referidas, como ya consta, a “razones de interés general relativas a la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y a evitar posibles abusos”. Se trata de proporcionar unas pautas comunes o unos parámetros homogéneos a seguir en aras a evitar conflictos internos a la hora de proceder al recurso a las ETTs por parte de las Administraciones. Dicha Mesa, “órgano permanente y estable de negociación”, servirá como punto de encuentro de las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, por un lado, y de las organizaciones sindicales representativas, por otro, a la hora de negociar temas, como el

¹¹⁶ LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “La promoción del recurso a las empresas de trabajo temporal en el proceso de reformas laborales: alcance y efectos de una auténtica reconversión empresarial”, *Relaciones Laborales*, núm. 11, 2012, p. 51.

¹¹⁷ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “La contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal en las Administraciones Públicas”, *La Ley*, núm. 7588, 2011, p. 3.

¹¹⁸ SSTJCE 35/70, de 17 de diciembre de 1970, asunto *Manpower*; 232/84, de 3 de octubre de 1985, asunto *Tordeur* y otros o 202/97, de 10 de febrero de 2000, asunto *Fitzwilliam Technical Services*.

¹¹⁹ CALDERÓN PASTOR, F.J.: “Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo”, *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 11, 2010, pp. 13-14.

presente, “que resultan susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica” (art. 36 TREBEP)¹²⁰.

Si a la llegada de la fecha prevista, el 1 de abril, no se hubiera producido, como así ha sucedido, la fijación de los criterios funcionales de aplicación previstos, podrán suscribirse contratos de puesta a disposición con las Administraciones Públicas respetando los límites establecidos en la disposición adicional segunda LETT, quedando, por ende, vetada su intervención únicamente en trabajos que impliquen contacto con radiaciones ionizantes en zonas controladas; con agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera o segunda categoría; o con agentes biológicos de los grupos 3 y 4¹²¹.

3. Vetar la suscripción de contratos de puesta a disposición entre Administraciones Públicas y ETTs para realizar tareas (no puestos) que, por norma de rango legal, están reservadas a funcionarios públicos (sean de carrera, de empleo o interinos), concepto ambiguo y de concreción variable a la hora de aquilatar la referencia a “tareas que implican, directa o indirectamente, el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas” (arts. 9.2 y 11.2 TREBEP)¹²². No cabe duda que las relaciones de puestos de trabajo, concebidas como instrumentos de ordenación y clasificación de personal, en los que se precisan los requisitos para el desempeño de cada plaza así como sus características retributivas, van a jugar un papel muy importante, pues sólo los puestos que se califiquen en tales catálogos como temporales o fijos discontinuos podrán ser objeto de cobertura a través de contratos de puesta a disposición. En los puestos que aparezcan reservados a funcionarios, la contingencia de su vacante deberá solventarse con funcionarios interinos, sin olvidar tampoco cómo queda vetado el recurso a las ETTs cuando se trate de contrataciones derivadas de subvenciones -de la Unión Europea, del Estado o de una Comunidad Autónoma- que tengan como finalidad la contratación directa de trabajadores subrepresentados o con problemas de integración¹²³. La actual Ley 9/2027, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), incide en esta idea, aquilatando los términos de la utilización de los contratos de servicios, “cuyo objeto son prestaciones

¹²⁰ RODRÍGUEZ RAMOS, M.J.: “Derechos colectivos de los empleados públicos”, *Manual de Empleo Público*, CASTILLO BLANCO, F.A. (Dir.), 1ª edición, Madrid, Iustel, 2008, p. 593.

¹²¹ RIVERO LAMAS, J. y DEL VAL TENA, A.: “Derecho a la negociación colectiva. Representación y participación institucional”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, MONEREO PEREZ, J.L., et alii (Dirs.), Granada, Comares, 2008, p. 365. Por extenso, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Art. 36. Mesas generales de negociación”, *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V. (Dirs.), 2ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2009, p. 333.

¹²² Madrid Yagüe, P.: “Contratación administrativa y empresas de trabajo temporal”, *cit.*, p. 184.

¹²³ CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal”, *Relaciones Laborales*, núm. 21-22, 2010, p. 188.

de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario” (art. 17.1), pues además de dejar claro que “no podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”, no en vano tales tareas deben de ser llevadas a cabo por funcionarios públicos a la luz del art. 9.2 TREBEP, el art. 308.2 LCSP añade que en ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores”.

De esta forma, el legislador parece guiarse por pautas meramente economicistas, permitiendo a las Administraciones Públicas reclutar mano de obra de forma indirecta y abonar su precio sin cargo al capítulo I, liberándose del encorsetamiento de las normas de personal¹²⁴. Pero tales razones resultan más que dudosas, pues no tienen en cuenta que el coste de la contratación a través de ETs no va a ser nada despreciable, no en vano estas empresas tendrán que abonar los salarios y las retribuciones previstas en el convenio colectivo aplicable al personal laboral de las Administraciones Públicas (empresas usuarias), lo cual va a repercutir lógicamente en el precio acordado en el contrato de servicios (de puesta a disposición) con la Administración. En consecuencia, contratar a través de ETs puede resultar más caro a los Entes públicos que si recurrieran a los mecanismos dispuestos para el reclutamiento directo, máxime si se tienen en cuenta los dos extremos siguientes: de un lado, en los supuestos en los que la Administración Pública haga un uso indebido del contrato de puesta a disposición, va a responder, tal y como establece la propia LETT, solidariamente de las obligaciones salariales y de Seguridad Social contraídas con el trabajador durante la vigencia de dicho contrato de puesta a disposición, así como de la indemnización económica derivada de la extinción del contrato de trabajo (doce días de salario por año de servicio); de otro, el trabajador va a quedar vinculado a la Administración por tiempo indefinido (en la condición de indefinido no fijo, aplicando doctrina judicial consolidada) si continuara prestando servicios en la empresa usuaria a la finalización del contrato de puesta a disposición¹²⁵, sin que dicha consecuencia pueda enervarse, en vía judicial, por lo dispuesto en el art. 308.3 LCSP, en virtud del cual “a la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal del ente, organismo o entidad del sector público contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista”. Y el art. 312 f) LCSP añade una serie de especialidades de

¹²⁴ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Despidos y otras medidas laborales de (re)estructuración de plantillas en el sector público*, Madrid, Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 123 y ss.

¹²⁵ SSTs, Social, 17 septiembre 2002 (RJ 10649), 23 abril 2009 (RJ 3839), 17 diciembre 2010 (RJ 1601), 28 febrero y 9 marzo 2011 (RJ 2984 y 3118).

los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía, señalando que “se efectuarán en dependencias o instalaciones diferenciadas de las de la propia Administración contratante. Si ello no fuera posible, se harán constar las razones objetivas que lo motivan. En estos casos, a efectos de evitar la confusión de plantillas, se intentará que los trabajadores de la empresa contratista no compartan espacios y lugares de trabajo con el personal al servicio de la Administración, y los trabajadores y los medios de la empresa contratista se identificarán mediante los correspondientes signos distintivos, tales como uniformidad o rotulaciones”.

Llegados a este punto, procede dar un paso más en aras a dilucidar si las ETTs pueden actuar en el sector público no sólo como cedentes de trabajadores en misión, sobre lo que no hay duda alguna, sino también como agencias de colocación. Para dar respuesta a este interrogante, procede traer a colación la obligatoriedad de acudir a las oficinas públicas de empleo cuando se trate de seleccionar personal temporal por parte de las Administraciones Públicas (incluidas las Locales)¹²⁶. Así, la disposición adicional segunda Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se ordenan las agencias de colocación, establece textualmente que “en los supuestos en los que las normas que regulen los procedimientos para la selección de personal de carácter temporal al servicio de las Administraciones Públicas permitan acudir a los servicios públicos de empleo, éstas utilizarán exclusivamente los servicios de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas o, en su caso, del Servicio Público de Empleo Estatal”.

Por su parte, la nueva disposición adicional trigésima primera LCSP deja claro que no podrán ser objeto de los contratos marco entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias privadas “las actuaciones de intermediación laboral que puedan preverse en los procedimientos de selección de personal laboral temporal por parte de las Administraciones Públicas, debiendo realizarse dicha intermediación exclusivamente y de manera directa por los correspondientes Servicios Públicos de Empleo”.

11. En las fronteras del contrato de trabajo: el voluntariado joven

Sin ninguna duda, la gratuidad deja fuera del ámbito de aplicación del TRET “a los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad” [art. 1.3 d) TRET], entendiendo por los primeros aquellos que “implican una relación que afecta a dos personas, el uno y el otro amigo”; por los segundos, los consecuentes a “una actitud que, aunque pueda concretarse también en una persona determinada, descansa sobre un sentimiento que afecta a una colectividad más o menos amplia, o amplísima, incluida la totalidad de los sujetos, todo el género humano”; y, en fin, por los últimos, los derivados de “un difuso sentimiento social de ayuda mutua sin sanciones jurídicas”, propio de “los núcleos de población rústicos o urbanos mínimos de épocas pasadas”¹²⁷.

¹²⁶ FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: “Servicios públicos de empleo y agencias de colocación”, *Guía práctica de la Reforma Laboral de 2010*, CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J. (Coords.), Murcia, Laborum, 2010, p. 227.

¹²⁷ ALONSO OLEA, M.: “Reflexiones actuales sobre el trabajo realizado a título de amistad, benevolencia o buena vecindad”, *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 15 y ss.

Igualmente, este tipo de actividades se encuentra extramuros del sistema de Seguridad Social, tal y como reconoce el art. 137 a) TRLGSS¹²⁸.

En este contexto, frente al trabajo remunerado, cabe constatar en los últimos tiempos un aumento de las prestaciones a título benévolo, en paralelo a la generalización de estructuras sociales en defensa de determinadas ideologías o intereses comunes (empresas de tendencia, partidos políticos, sindicatos, sectas, organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones, entidades dedicadas al culto religioso, cooperativas, mutualidades, corporaciones de desarrollo populares, clubes deportivos, instituciones de educación superior, asociaciones culturales...), para las cuales sus miembros o simpatizantes prestan servicios desinteresados, como forma de manifestar su adhesión y corresponsabilización con los objetivos y tareas del ente. Asimismo --y en relación con este fenómeno--, no cabe ocultar tampoco el auge de las prestaciones del voluntariado --moderna manifestación de trabajo prestado de forma gratuita--, caracterizadas precisamente por la realización de un trabajo social en beneficio de la comunidad en general o de colectivos específicos necesitados, por un afán altruista o solidario, sin naturaleza de ocupación laboral profesional y sin ánimo de beneficio alguno¹²⁹, sin dejar de reconocer un posible efecto perverso, es decir, una cierta tensión hacia la utilización de la fuerza de trabajo voluntaria como fórmula de sustitución funcional de ocupaciones asalariadas, quedando un espacio para esconder formas de trabajo “irregular”¹³⁰, singularmente atractivas para la prestación de servicios de interés social por parte de las Administraciones Públicas, bien directamente, bien a través de entidades integradas en el tercer sector.

En nuestro país, el régimen jurídico de estas tareas de voluntariado, muy ligadas a la extensión del sector servicios de utilidad social contando mayoritariamente con la participación de jóvenes, se encuentra actualmente en la Ley 45/2015, de 14 de octubre, que deroga a la Ley 6/1996, de 15 de enero (a la que hay que añadir la normativa autonómica y alguna disposición especial como la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación al Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global), en virtud de la cual se definen como las prestaciones de servicios en el marco de actividades “de interés general” (art. 3), en gran parte coincidentes con los que se denominan “nuevos yacimientos de empleo” (vinculados muchas veces a la ayuda a domicilio y algunas al ocio, cultura, deporte, medioambiente...), que se realizan en el seno de organizaciones, sin ánimo de lucro, públicas o privadas (*non profit*).

¹²⁸ FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A.: “Cuestiones jurídicas del voluntariado”, *Cuadernos de La Plataforma para la Promoción del Voluntariado*, núm. 10, p. 13.

¹²⁹ GARCÍA NINET, J.I.: “Régimen jurídico del personal voluntario”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 18, 1983, pp. 127 y ss.

¹³⁰ ZURDO ALAGUERO, A.: “El voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el tercer sector español”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 22, 2, 2004, pp. 11 y ss. También, SELMA PENALVA, A.: “Voluntariado y relación de trabajo: el valor indiciario del ‘compromiso de vinculación’ previsto en la Ley 6/1996, de Voluntariado Social”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 10, 2007, pp. 103 y ss.

Con la finalidad de ahorrar costes, aun cuando este tipo de trabajo se considera como altruista o no remunerado, los voluntarios tienen derecho, tal y como exige la Recomendación núm. (85) 9 del Consejo de Europa, de 21 de junio de 1985¹³¹, a que la entidad suscriba una póliza de seguro u otra garantía financiera, adecuada a las características y circunstancias del cometido desarrollado, que cubra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente de la actividad voluntaria [art. 14.2 c)]¹³², estando excluidos, por tanto, de la acción protectora de la Seguridad Social al quedar enmarcados en el ámbito de los seguros privados y sin más retribución que una mera compensación de los gastos reembolsables¹³³.

12. Los trabajos de colaboración social

Aun cuando los colaboradores sociales tuvieron su origen en el trabajo voluntario organizado por las Administraciones Públicas, han sido objeto de una reordenación normativa para alejarlos formalmente de tal procedencia (art. 3.3 Ley 45/2015) y también de la regulación laboral [art. 3.1 b) TRET], en tanto en cuanto falta la libertad de elección en la realización de la actividad. Rasgo nuclear del contrato de trabajo es el relativo a la voluntariedad y, en consecuencia, la presencia de situaciones compulsorias de tal envergadura que eliminen cualquier opción del trabajador contraria a la ejecución de lo ordenado¹³⁴, tal y como sucede con las tareas destinadas a satisfacer necesidades sociales a favor de Administraciones Públicas o de otras entidades sin ánimo de lucro, en las cuales perderá el trabajador su derecho a la prestación económica de desempleo que estuviera percibiendo en caso de negativa injustificada a realizarlas, hace que hayan sido calificadas con acierto como “técnicas (no contractuales) de empleo asistenciales” (art. 272.2 TRLGSS)¹³⁵. Otra cosa es que los entes beneficiarios de esas prestaciones sociales asuman responsabilidades de tipo aseguratorio, pues han de ingresar en la Tesorería General de la Seguridad Social las cuotas correspondientes por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La utilización de la figura de los trabajos de colaboración social se presenta como una vía de provisión de mano de obra para las Administraciones Públicas (no tanto para las entidades sin ánimo de lucro), “sustituyendo” la labor de los empleados públicos dedicados a la prestación de servicios sociales minimizando costes. Así, la exigencia a los perceptores de prestaciones por desempleo de trabajos de colaboración social, desprovistos del carácter de relación laboral y que suponen compatibilizar una retribución no salarial con una parte de la percepción económica por desempleo (art. 272.2 TRLGSS), ha sido una manifestación que ha querido fundamentarse en el

¹³¹ BAVIERA, I.: “Situaciones de empleo irregular y fraude a la Seguridad Social en los trabajos de voluntariado”, *Ius Canonicum*, núm. 54, 2014, pp. 639 y ss.

¹³² FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “La renovada ordenación jurídica del voluntariado (A propósito de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado)”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 393, 2015, pp. 5 y ss.

¹³³ STSJ Andalucía/Sevilla 13 febrero 2013 (rec. 2130/2011).

¹³⁴ MONTALVO CORREA, J.: *Fundamentos del Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1975, pp. 190 y ss.

¹³⁵ CASAS BAAMONDE, M.E. y VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Diversidad y precariedad de la contratación laboral en España”, *Relaciones Laborales*, 1989, Tomo I, pp. 240 y ss.

principio de solidaridad, pero hace tiempo que ha perdido ese fundamento, pasando a transformarse en una fórmula para la dispensa de servicios de interés general mediante mano de obra temporal a un bajo costo y en situación desfavorable para el trabajador, que no devenga nuevo derecho alguno de desempleo durante el desarrollo de aquellos trabajos¹³⁶.

No cabe duda, pues, que el Servicio Público de Empleo puede exigir de todo desempleado, que perciba la prestación o subsidio de desempleo, la realización temporal de un trabajo dotado de utilidad general y beneficioso para la comunidad y coincidente con sus aptitudes físicas y profesionales sin que pueda suponer cambio de residencia habitual, debiendo, no obstante, proporcionar la formación profesional necesaria para la adaptación a las tareas asignadas. Se trata de una modalidad de fomento de empleo y de dispensa de quehaceres sociales sumamente “*sui generis*”, en tanto su configuración jurídica viene determinada por dos elementos: de una parte, la posibilidad de compatibilizar prestaciones o subsidios de desempleo con el trabajo por cuenta ajena para una entidad sin ánimo de lucro o una Administración Pública en sentido estricto (sector público administrativo), quedando excluidas cualesquiera de las diversas sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales y el resto de organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local, que conforme a la normativa vigente, forman parte de tal sector pero no son Administraciones Públicas (sector público empresarial o fundacional)¹³⁷; de otra, la predeterminación del contenido de la relación, no en vano las exigencias impuestas para convenirla son las siguientes¹³⁸:

1. Aun cuando por esta vía no cabe proceder a la cobertura de puestos ordinarios de plantilla y sólo resulta apta para la realización de tareas excepcionales o marginales, esto es, como iniciativas que no sustituyan, ni puedan ser comprendidas en el contenido normal de un servicio de interés general¹³⁹, lo cierto es que tradicionalmente los Tribunales habían admitido el recurso a la colaboración temporal para llevar a cabo actividades que son propias de la Administración¹⁴⁰.
2. La relación tiene un carácter estrictamente temporal, ceñido como máximo a la duración que le falte al trabajador por percibir la prestación o el subsidio¹⁴¹. No obstante, el Tribunal Supremo aclaró esta interpretación al

¹³⁶ MARTÍNEZ ABASCAL, V.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, *El modelo social de la Constitución Española*, SEMPÉRRE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R. (Dirs.), Madrid, MTAS, 2003, p. 1360.

¹³⁷ SSTs 27 diciembre 2013 (rec. 217/2012, 2798/2012 y 3214/2012), comentadas por LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: “El cambio en la interpretación de la temporalidad de los trabajos de colaboración social en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Trabajo y Derecho*, núm. 4, 2015, pp. 68 y ss.

¹³⁸ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El acceso al empleo público*, Madrid, CEF, 1995, pp. 182 y ss.

¹³⁹ SSTs 17 mayo 2000 (RJ 4635), 17 diciembre 2013 (rec. 217/2012), 6 mayo 2014 (rec. 906/2013) y 11 junio 2014 (rec. 1772/2013).

¹⁴⁰ SSTs 24 abril 2000 (rec. 2864/1999), 30 abril 2001 (rec. 2155/2000), 11 diciembre 2008 (rec. 69/2008), 18 septiembre 2012 (rec. 3597/2011) o 4 febrero 2013 (rec. 4057/2011).

¹⁴¹ SSTs 16 mayo 1988 (RJ 3621) y 24 abril 2000 (RJ 5147).

considerar que la temporalidad no está en función de la duración máxima del vínculo, que se relaciona con la extensión de la prestación de desempleo, sino que debe predicarse del trabajo objeto del contrato, que no podía coincidir con tareas habituales o permanentes¹⁴². Con carácter más reciente, el Tribunal Supremo ha introducido un elemento temporal, interpretando y aplicando la normativa dictada en diciembre de 2014 a través del Real Decreto Ley 17/2014, cuya disposición adicional segunda establece que “los perceptores de prestaciones por desempleo que hubieran iniciado la realización de trabajos de colaboración social en las Administraciones Públicas con anterioridad al 27 de diciembre de 2013, en virtud de lo previsto en el apartado 3 del artículo 213 LGSS, y que continúen desarrollando dicha actividad a la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, podrán seguir desarrollando dicha colaboración hasta la finalización de la percepción de sus prestaciones, con sujeción a dicho régimen legal, cualesquiera que sean las actividades que desarrollen para la Administración correspondiente”. El Alto Tribunal considera ahora que los trabajos de colaboración social celebrados con anterioridad al 27 de diciembre de 2013 y que continuaban en vigor no quedan sujetos al requisito de que la actividad objeto del contrato tenga naturaleza temporal, admitiendo que quienes ya desarrollaban dicha colaboración puedan continuar haciéndolo hasta la finalización de la percepción de sus prestaciones¹⁴³.

3. El seleccionado continúa percibiendo la prestación o el subsidio de desempleo a cargo de la entidad gestora, completados por la Administración receptora del trabajo con la cantidad necesaria para alcanzar el importe total de la base reguladora que sirvió para el cálculo del beneficio contributivo, garantizando, en todo caso, el importe del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento. Es más, este complemento no puede ser considerado como la contraprestación retributiva que se sufraga a cambio del trabajo en toda relación laboral, sino más bien se trata de una mejora a muy bajo coste de la prestación por desempleo obligatoriamente establecida por la norma a cargo del Ente beneficiario (art. 38.4 RD 1145/1982)¹⁴⁴.

Pese a todas estas ventajas desde el punto de vista del ahorro para las arcas públicas, tradicionalmente se ha tratado de una herramienta de las políticas de empleo no demasiado utilizada, pues se prefería que ciertas ocupaciones, que podrían ser desarrolladas a través de este tipo de programas, se llevaran a cabo, sin embargo, mediante contratos ordinarios. Con la crisis económica y la obligatoria exigencia de los

¹⁴² SSTs 23 julio 2013 (rec. 2508/2012), 22 enero 2014 (rec. 309/2012), 6 mayo 2014 (rec. 906/2013) y 11 junio 2014 (rec. 1772/2013).

¹⁴³ STS, Social, 24 enero 2020 (rec. 86/2018). ROJO TORRECILLA, E.: “La distinta duración de los trabajos de colaboración social. Validación de la legislación dictada para modificar la jurisprudencia del TS”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 3, 2020.

¹⁴⁴ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas*, Madrid, La Ley, 2012, pp. 226 y ss.

principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, su utilización fue en aumento. Ahora bien, teniendo en cuenta la reforma incorporada por el Real Decreto Ley 2/2024, que introduce una nueva fórmula de compatibilidad de los subsidios por desempleo con el trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial, admitiendo, de un lado, que el subsidio se perciba como un complemento de apoyo al empleo durante un máximo de 180 días, en una o varias relaciones laborales, con el objetivo de no penalizar la reincorporación al trabajo, compatibilidad extensible a las prestaciones contributivas por desempleo, siempre que se hayan devengado 9 meses y que el derecho reconocido fuera igual o superior a 12 meses, no cabe duda que va a resultar difícil para las Administraciones Públicas contar con colaboradores sociales¹⁴⁵.

13. Bibliografía

- AGRA VIFORCOS, B.: “Trabajo infantil y de menores”, *Empleo juvenil: un reto para Europa*, Pamplona, Aranzadi, 2016.
- ALONSO OLEA, M.: “Reflexiones actuales sobre el trabajo realizado a título de amistad, benevolencia o buena vecindad”, *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 1999.
- APILLUELO MARTÍN, M.: “Algunas cuestiones sobre el estado actual de la contratación laboral temporal por parte de la Administración Pública”, *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas. XI Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, MTSS, Madrid, 2000,
- ARRIETA IDIAKEZ, J.: “Contextualización y consideraciones sobre la posibilidad de convertir en fijos a los empleados públicos temporales como consecuencia de la temporalidad irregular y abusiva padecida”, *El Foro de Labos*, 6/3/2024, <https://www.elforodelabos.es/2024/03/contextualizacion-y-consideraciones-sobre-la-posibilidad-de-convertir-en-fijos-a-los-empleados-publicos-temporales-como-consecuencia-de-la-temporalidad-irregular-y-abusiva-padecida-parte-ii/>
- ARUFE VARELA, A.: “Los trabajadores indefinidos no fijos al servicio de las Administraciones Públicas: una anomalía jurisprudencial y legal”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 40, 2015.
- BAVIERA, I.: “Situaciones de empleo irregular y fraude a la Seguridad Social en los trabajos de voluntariado”, *Ius Canonicum*, núm. 54, 2014.
- BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico social*, GÓMEZ SALADO, M.A. y RUÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2022.

¹⁴⁵ Un análisis exhaustivo sobre los nuevos contornos de la figura puede encontrarse en MENÉNEZ SEBASTIÁN, P.: “Los trabajos de colaboración social: réquiem por una institución incomprensida”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 271, 2024, pp. 130 y ss.

- CALDERÓN PASTOR, F.J.: “Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo”, *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 11, 2010.
- CALVO GALLEGO, F.J.: “La lucha contra el desempleo y la garantía juvenil en la Unión Europea y en España”, *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2014.
- CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal”, *Relaciones Laborales*, núm. 21-22, 2010.
- CAMPOS DAROCA, J.M.: *Empleo público laboral. Puestos de trabajo, clases de empleados públicos laborales, y extinción de la relación laboral*, Málaga, Fundación Asesores Laborales, 2011.
- CASAS BAAMONDE, M.E. y VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Diversidad y precariedad de la contratación laboral en España”, *Relaciones Laborales*, 1989, Tomo I.
- CASAS BAAMONDE, M.E.: “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y Derecho de la Unión”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2024.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: *Régimen jurídico del trabajador indefinido no fijo en el sector público*, Murcia, Laborum, 2018.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Transformación del contrato de interinidad por vacante en indefinido no fijo por dilación injustificada en la provisión de la plaza”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 7, 2021.
- CORDERO GORDILLO, V.: “El acceso al empleo público de las personas con discapacidad”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASADO, E.: “Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo”, *Revista Vasa de Gestión de personas y Organizaciones Públicas*, núm. 2, 2018.
- DE LA VILLA GIL, L.E.: “El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril”, *Revista General del Derecho y de la Seguridad Social*, núm. 14, 2007.
- DIEGO GARCÍA, S.: “El abuso de la temporalidad en el empleo público: medidas preventivas y sancionadoras en la Ley 20/2021”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 59, 2022.

- DURÁN VERNARDINO, M.: “El acceso al empleo público de las personas con discapacidad”, *I Congreso Nacional sobre Empleo de las personas con discapacidad. hacia la plena inclusión social*, Universidad Internacional de Andalucía, 2026.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “La renovada ordenación jurídica del voluntariado (A propósito de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado)”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 393, 2015.
- FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: “Servicios públicos de empleo y agencias de colocación”, *Guía práctica de la Reforma Laboral de 2010*, CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J. (Coords.): Murcia, Laborum, 2010.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: “Art. 36. Mesas generales de negociación”, *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V. (Dirs.), 2ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2009.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El acceso al empleo público*, Madrid, CEF, 1995.
- FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M. y DÍAZ FUENTES, D.: “Empleo público y temporalidad: ¿es el sector público parte de un problema?”, *Temas Laborales*, núm. 102, 2009.
- FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A.: “Cuestiones jurídicas del voluntariado”, *Cuadernos de La Plataforma para la Promoción del Voluntariado*, núm. 10, 1990.
- FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A.: “Vulnerabilidad, género y discriminación en el empleo. En especial, por razones de orientación e identidad sexual”, en MORENO GENÉ, J. y FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A. (Dirs.), *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social*, Pamplona, Aranzadi, 2017.
- GARCÍA NINET, J.I.: “Régimen jurídico del personal voluntario”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 18, 1983.
- GARCÍA SÁNCHEZ, A.V.: “La aplicación de la jurisprudencia del TJUE relativa al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada a los regímenes de contratación temporal español y de las Instituciones Europeas”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 41, 2017.
- GOERLICH PESET, J.M. y NORES TORRES, E.: “Aspectos laborales de la reversión de contratas y concesiones administrativas: el impacto de las Leyes 3/2017 y 9/2017”, *Trabajo y Derecho*, núm. 42, 2018.
- GONZALEZ ORTEGA, S.: “La anticipación de la edad de jubilación”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 36, 1987.

- GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “Dificultades para la integración laboral de los jóvenes, en general, y de las mujeres jóvenes, en particular”, *La inserción laboral de las mujeres en riesgo de exclusión social* RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, M.R. (Dir.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.
- GORDO GONZÁLEZ, L.: “Irregularidades en la contratación de empleados públicos: la historia interminable”, *El Foro de Labos*, 6/6/2024, <https://www.elforodelabos.es/2024/06/irregularidades-en-la-contratacion-de-empleados-publicos-la-historia-interminable/>
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: “El cambio en la interpretación de la temporalidad de los trabajos de colaboración social en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Trabajo y Derecho*, núm. 4, 2015.
- LÓPEZ AHUMADA, J.E.: “La promoción del recurso a las empresas de trabajo temporal en el proceso de reformas laborales: alcance y efectos de una auténtica reconversión empresarial”, *Relaciones Laborales*, núm. 11, 2012.
- MADRID YAGÜE, P.: “Contratación administrativa y empresas de trabajo temporal”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 28, 2012.
- MARÍN ALONSO, I.: “Sostenibilidad ambiental y laboral en la Administración Pública ante la transformación digital”, *Digitalización, desarrollo tecnológico y derecho del trabajo: nuevas perspectivas de sostenibilidad*, Pamplona, Aranzadi, 2022.
- MARTÍN YAGUE, S.: “El indefinido no fijo de plantilla: estado actual y perspectivas tras la reciente STJUE de 22 de febrero de 2024”, *Trabajo y Derecho*, núm. 112, 2024.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, *El modelo social de la Constitución Española*, SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R. (Dir.), Madrid, MTAS, 2003.
- MAURI MAJÓS, J.: “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *El empleo público local ante la crisis*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, 2011.
- MENÉNEZ SEBASTIÁN, P.: “Los trabajos de colaboración social: réquiem por una institución incomprendida”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 271, 2024.
- MIÑARRO YANINI, M.: “Empleo público y contratos de ‘interinos’: de la azarosa racionalización judicial a la continua confusión legal”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 384, 2015.

- MOLINER TAMBORERO, G.: “La contratación de personal laboral por las Administraciones Públicas. Puntos críticos”, *La Administración Pública como empresario. Aspectos laborales y sindicales. El convenio único para el personal laboral de las Administraciones Públicas*, MOLINER TAMBORERO, G. (Dir.), CGPJ, Madrid, 2000.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “Derecho de información y empleo público”, *El empleo público. Puntos críticos en los ordenamientos italiano y español*, MONEREO PÉREZ, J.L.; GONZÁLEZ DE PATTO, R.M.; VIDA FERNÁNDEZ, R. y SPINELLI, C. (Dirs.), Pamplona, Aranzadi, 2018.
- MONTALVO CORREA, J.: *Fundamentos del Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1975.
- MORALES ORTEGA, J.M.: “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*, MORALES ORTEGA, J.M. (Dir.), Albacete, Bomarzo, 2015.
- OLARTE ENCABO, S.: “Edad y empleo. Colectivos desfavorecidos”, *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, CABEZA PEREIRO, J., BALLESTER PASTOR, M.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dirs.), Pamplona, Aranzadi, 2009.
- OLARTE ENCABO, S.: “Calidad de los servicios públicos y estándares laborales. Especial referencia a seguridad y salud laboral y a conciliación familiar”, *Temas Laborales*, núm. 135, 2016.
- PANIZO ROBLES, J. A.: “Jubilación parcial y anticipada: realización de trabajos penosos, tóxicos y peligrosos”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 17, 2007.
- PÉREZ AMORÓS, F.: “La política de ocupación y la formación de los trabajadores”, *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración*, CAMAS RODA, F. (Coord.), Barcelona, Bosch, 2009.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “La contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal en las Administraciones Públicas”, *Diario La Ley*, núm. 7588, sección tributaria, 2011.
- QUINTANILLA NAVARRO, B. y MADRID YAGÜE, P.: “Las empresas de trabajo temporal en la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas. XI Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, MTSS, Madrid, 2000;
- REQUENA MONTES, O.: “La política de empleo juvenil actual: análisis jurídico-laboral del programa de primera experiencia profesional en las Administraciones Públicas”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 22, 2022.

- RIVERO LAMAS, J. y DEL VAL TENA, A.: “Derecho a la negociación colectiva. Representación y participación institucional”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, MONEREO PÉREZ, J.L., et alii (Dir.), Granada, Comares, 2008.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas*, Madrid, La Ley, 2012.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Despidos y otras medidas laborales de (re)estructuración de plantillas en el sector público*, Madrid, Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Los contratos formativos como instrumentos de política de empleo juvenil: análisis y propuestas”, *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESS*, ILLUECA BALLESTER, H.; MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., (Dir.), Murcia, Laborum, 2022.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “El personal indefinido no fijo de larga duración: ¿hacia una reparación efectiva?”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 273, 2024.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La contratación temporal en el sector público”, *Documentación Laboral*, núm. 110, 2017.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M.J.: “Derechos colectivos de los empleados públicos”, *Manual de Empleo Público*, CASTILLO BLANCO, F.A. (Dir.), 1ª edición, Madrid, Iustel, 2008.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “No discriminación en las leyes laborales”, *El Estatuto de los trabajadores. Acceso y protección al empleo (T. IV)*, BORRAJO DACRUZ, E. (Dir.), Madrid, Edersa, 1983.
- ROJO TORRECILLA, E.: “La distinta duración de los trabajos de colaboración social. Validación de la legislación dictada para modificar la jurisprudencia del TS”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 3, 2020.
- ROQUETA BUJ, R.: “Los procesos de estabilización del empleo temporal en el Real Decreto Ley 14/2021, de 16 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 19, 2021.
- ROQUETA BUJ, R.: “Problemas asociados a la extinción de contratos de trabajo en las Administraciones Públicas”, *Foro de Labos*, vol. 4, núm. 1, 2023.
- SALA FRANCO, T.: “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 1, 2021.
- SALA FRANCO, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La contratación laboral en el empleo público, Los diez esenciales de Aranzadi*, SEMPERE NAVARRO, A.V. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2023.

- SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios”, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, SÁNCHEZ MORÓN, M. (Coord.), Valladolid, Lex Nova, 2008.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Edad de jubilación y política de envejecimiento activo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 94, 2011.
- SELMA PENALVA, A.: “¿El fin del contrato indefinido no fijo?”, *La contratación laboral en la Administración Pública. Vicisitudes y patologías*, CUADROS GARRIDO, M.E. y SELMA PENALVA, A. (Dirs.), Madrid, Colex, 2023.
- SELMA PENALVA, A.: “Voluntariado y relación de trabajo: el valor indiciario del ‘compromiso de vinculación’ previsto en la Ley 6/1996, de Voluntariado Social”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 10, 2007.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Interinidad por vacante de larga duración (caso Imidra)”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 1, 2021.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: ¿Cuándo hay que acreditar la discapacidad relevante a efectos de un concurso de empleo público que incluya plazas reservadas?, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2024.
- SERRANO OLIVARES, R.: “Los fenómenos de descentralización en el ámbito de las Administraciones Públicas: aspectos de Derecho Individual del Trabajo”, *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas. XI Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, MTSS, Madrid, 2000.
- SUÁREZ CORUJO, B.: “El fraude en el trabajo de duración determinada en las Administraciones Públicas españolas, según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 61, 2017 (BIB 2017/546).
- TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, *Lan Harremanak*, núm. 47, 2022.
- TORRE, M.: “La espiral de precariedad: desempleo, temporalidad y parcialidad involuntaria en la población joven, 2005-2021”, *Labos*, 2, 2022.
- TRAYTER GIMÉNEZ, J.M.: “La situación administrativa de segunda actividad aplicable a determinados cuerpos especiales de funcionarios”, *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 57, 2016.
- ZURDO ALAGUERO, A.: “El voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el tercer sector español”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 22, 2, 2004.

CAPÍTULO 28. FOMENTO DEL AUTOEMPLEO Y DEL EMPRENDIMIENTO JUVENIL¹

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO

Profesor Titular de la Universidad de Granada

Responsable de la sección de Jóvenes y Noveles de la AESSS

 <https://orcid.org/0000-0001-9880-4231>

Sumario: 1. Preocupación por el mercado laboral de los jóvenes; 2. El abandono de los instrumentos del derecho del trabajo al problema del desempleo juvenil; 3. Un mandato por la participación de los poderes públicos en el empleo/desempleo juvenil; 4. Algunos instrumentos normativos referidos a las relaciones laborales de los jóvenes; 5. Algunas medidas de fomento del autoempleo y del emprendimiento juvenil; 6. Algunas reflexiones; 7. Bibliografía.

1. Preocupación por el mercado laboral de los jóvenes

Como contexto socio-económico, desde el año 2008, en un escenario de crisis económica transformada en una crisis de trabajo, en el marco de las políticas activas de empleo y sus retos de actuación, uno de los principales colectivos destinatarios de sus medidas es el de los jóvenes.

Por las elevadas tasas de desempleo juvenil, en su momento, la política legislativa decidió calificar a esta cuestión de “*problema estructural*”, ex apartado II de la introducción de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: “*el desempleo juvenil en España es un problema estructural, que se ha visto agravado por la crisis, y que presenta graves consecuencias para la situación presente y futura de los jóvenes españoles y limita el crecimiento potencial de la economía española en el largo plazo*”. Más de diez años después, sin duda, alguna, podemos confirmar que la problemática sigue siendo existente en España con un total de tasa de desempleo de menores de 25 años que ronda el 30 %.

¹ Fruto del Proyecto de Investigación Plan Operativo FEDER Andalucía 2021-2027 “Empleo de los Jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: Un reto para las políticas sociales en Andalucía”. Referencia C-SEJ-088-UGR23.

Desde este planteamiento, con el presente texto se desarrolla, desde una metodología analítica, crítica y propositiva, un estudio de la política jurídica resultante en materia de autoempleo y emprendimiento juvenil: se persigue comprender y valorar su auténtico y genuino sentido, así como el análisis de su alcance desde la técnica jurídica y la evolución implícita en la praxis conducente hacia una postergación de las medidas destinadas a la integración de los jóvenes que se encuentran fuera del mercado laboral o en condiciones de precariedad, lo anterior, con la premisa principal de crear empleo².

Desde esta concepción, la crisis económica se transforma en una crisis de empleo, que paradigmáticamente, termina fracturando, segmentando y enterrando, a los que no tienen empleo³. O en su defecto, tienen empleo, pero en términos y condiciones estrictamente precarias. Antes era más fácil, pues se justificaba y culpaba a la crisis económica de la propia crisis del funcionamiento del mercado de trabajo y, por ende, al modelo de relaciones laborales imperante⁴. En ello se fundamenta la necesidad de adaptación y flexibilización del ordenamiento jurídico regulador de este sistema a la situación general económica⁵.

En este sentido, en época de grave crisis económica, localizábamos un esfuerzo normativo importante por intentar paliar dicha situación. Así se creó, en un primer momento, el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral; y en segundo lugar, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma de Mercado de Trabajo. Claramente, las reformas abordadas encuentran apoyo en el preámbulo del precitado texto normativo: *“la crisis económica que atraviesa España desde 2008 ha puesto de relieve las debilidades del modelo laboral español. La gravedad de la crisis actual no tiene precedentes. España ha destruido más empleo, y más rápidamente, que las principales economías europeas”*. La crisis económica puso en evidencia la insostenibilidad del modelo laboral español. Los problemas del mercado de trabajo *“lejos de ser coyunturales son estructurales, afectan a los fundamentos mismos de nuestro modelo sociolaboral y requieren una reforma de envergadura que, pese a los cambios normativos experimentados en los últimos años, continúa siendo reclamada por todas las instituciones económicas mundiales y europeas que han analizado nuestra situación, por los mercados internacionales que contemplan*

² MONEREO PÉREZ, J. L.: *La edad de jubilación*, Granada: Comares, 2011. MORENO VIDA, M^a. N.: “La contratación laboral: la reforma de la contratación laboral, de nuevo el fomento del empleo a través de la precariedad” en *Revista General de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 34, 2013.

³ GUINDO MORALES, S. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “El mercado laboral: las modalidades contractuales de los jóvenes para acceder al mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Propuestas de mejora de promoción al empleo para egresados universitarios: Una visión desde la investigación y la experiencia docente*, Madrid, Dykinson, 2018.

⁴ MONTAÑA MELGAR, A.: “El Derecho de Trabajo ante las crisis económicas”, en VV. AA.: *Crisis, reforma y futuro de Derecho de Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 31 y ss.

⁵ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “La reforma laboral de 2012, un año después (Hacia la creación de empleo a través de la facilitación y el abaratamiento de los despidos)”, en VV. AA.: *La aplicación práctica de la reforma laboral. Un estudio de la Ley 3/2012 y de los Reales Decretos-Leyes 4/2013 y 5/2013*, Navarra, Aranzadi, 2013, p. 39.

la situación de nuestro mercado de trabajo con enorme desasosiego y, sobre todo, por los datos de nuestra realidad laboral, que esconden verdaderos dramas humanos". Lejos de la realidad, la propia normativa reconoce que *"las reformas laborales realizadas en los últimos años, aún bien intencionadas y orientadas en la buena dirección, han sido reformas fallidas"*.

Circunstancia que con particular alusión al colectivo de jóvenes y al emprendimiento, se vuelve a recordar en el preámbulo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, poniendo el foco en el grave problema de la economía y la sociedad española con la alta tasa de desempleo juvenil: *"esta situación justifica por sí misma la necesidad de emprender reformas favorables al crecimiento y la reactivación económica. Las reformas no sólo deben aspirar a impulsar la actividad de manera coyuntural, sino que deben también abordar los problemas estructurales del entorno empresarial en España, buscando fortalecer el tejido empresarial de forma duradera"*. Las causas de ello hay que buscarlas, además de en *"algunas deficiencias que han venido caracterizando a nuestro modelo de relaciones laborales, en la ausencia de una mayor iniciativa emprendedora entre los más jóvenes"*. Para invertir esta situación, es necesario un *"cambio de mentalidad en el que la sociedad valore más la actividad emprendedora y la asunción de riesgos. La piedra angular para que este cambio tenga lugar es, sin duda, el sistema educativo"*. Para ello, el entorno normativo e institucional en el que se desenvuelven las actividades empresariales resulta de esencial importancia para impulsar ganancias de productividad y ahorrar recursos que actualmente se dedican al cumplimiento del marco jurídico.

Este diagnóstico que realizaba el legislador -amparado y cobijado en las cifras de desempleo y en la profunda situación de crisis económica- se pretendía resolver impulsando⁶: a) una gestión más eficaz de las relaciones laborales, en otros términos, la existencia de criterios de facilidad para acceder a un empleo; b) un entorno normativo para crear empleo sin importar la calidad de mismo; y c) mantenimiento de ese empleo de mala calidad a través de una concatenación constante de contratos precarios.

Cierto que podía ser una solución de urgencia, pero a unos altos costes en la calidad de vida de los trabajadores jóvenes que, sin pensarlo demasiado, siendo la generación más formada de todas, decidían emigrar a países europeos pensando en que una etapa fuera de las fronteras de su país natal les vendría bien para regresar años después y conseguir un empleo de calidad.

2. El abandono de los instrumentos del derecho del trabajo al problema del desempleo juvenil

Hace años, actualmente transportable a la actualidad, ya advertía el prof. Monereo Pérez que el desempleo juvenil es una temática que adquiere una actualidad evidente ante las elevadísimas tasas de desempleo general y de los jóvenes

⁶ TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: "La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento", en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, p. 279.

en particular. Ciertamente, el problema social del desempleo, y en concreto, el desempleo de los jóvenes ha adquirido dimensiones asombrosamente preocupantes⁷. La crisis económico-financiera y las políticas públicas de austeridad que se han venido desarrollando han provocado una crisis de empleo con singular incidencia en los jóvenes, lo que representa, ante todo, un drama humano, pero también una disfuncionalidad en la dinámica del funcionamiento de un Estado Social de Derecho que se encuentra obligado a garantizar el derecho al trabajo y el buen funcionamiento de la economía y de los mercados de trabajo. Ciertamente se puede hablar de la “huida de Derecho del Trabajo” hacia el “emprendimiento”, en relación a las reformas laborales que se han venido proyectado. Un proceso que camina en la dirección de desplazamiento gradual del Derecho del Trabajo Clásico y Tuitivo -correspondiente a la constitución social del trabajo- al nuevo Derecho Flexible y Liberal del Trabajo, que en no pocos aspectos aparece como un Derecho del Trabajo “invertido” en sus principios, valores y fines de carácter transaccional entre la defensa de los derechos del trabajador y la tutela de los intereses del empresario. Es aquí donde florecen las interpelaciones sobre si una política de “empleo” puede basarse en una política de “emprendimiento”. Del mismo modo, surge la consiguiente duda de si el Derecho del Trabajo tiene también por objeto el fomento de la actividad emprendedora, y si esta nueva pasión de la instrumentalización de la disciplina no supondrá una simple huida falsa o subrepticia de su centro de gravedad⁸.

De un análisis de las regulaciones normativas que pusieron el foco en el fomento del empleo juvenil y en la implementación de diversos programas encaminados a crear modalidades contractuales que flexibilizaban el empleo de los jóvenes hacia un modelo de precarización del trabajo -en términos de inestabilidad-, minoración de derechos y de mano de obra “barata” y disciplinada -sumisa respecto del ejercicio de los poderes empresariales-, la experiencia ha demostrado que el uso y abuso de las formas de inserción laboral precaria son incapaces e inservibles para crear y fomentar el empleo de los jóvenes. Pero, ante todo, esta forma de empleo -la opción de política del Derecho a favor de la inserción de los jóvenes a través de mecanismos de precariedad laboral- no está en armonía con la idea impulsada por la OIT de “trabajo decente”⁹:

⁷ MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Atelier, 2023. MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M.: “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes “versus” retraso en la edad de jubilación de los mayores”, VV. AA.: *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS: Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de seguridad social*, Murcia, Laborum, 2022, pp. 17-63. LÓPEZ INSUA, B. M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 128, 2015, pp. 175-208.

⁸ MONEREO PÉREZ, J. L.: “Presentación”, en AA. VV.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, pp. 9 y ss.

⁹ El trabajo decente se encuentra formado por cuatro elementos: “el empleo, la protección social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social. El empleo abarca todas las clases de trabajo y tiene facetas cuantitativas y cualitativas. Así pues, la idea de «trabajo decente» es válida tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio. La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el

digno, de calidad y sobre el soporte de una garantía constitucional de derecho al trabajo y de estabilidad en el empleo. Esta opción por el empleo precario contribuye a incrementar -tristemente, por la vía correcta jurídica-institucional-, la segmentación y dualización de los mercados de trabajo, con la generación discrecional de desigualdades difícilmente justificables entre los distintos grupos de población activa. Las últimas reformas laborales constituyen un paso más sobre el proceso de precarización laboral, lo cual, es reprochable desde la perspectiva del constitucionalismo social -consistente en la incorporación a las Constituciones de los derechos sociales- y del sistema de derechos fundamentales. De todas las opciones existentes para responder al problema del desempleo juvenil, entendemos que la mejor estrategia es una política orientada al pleno empleo decente, digno y de calidad para todos -jóvenes y mayores- en el marco de una política de competitividad por la innovación y el conocimiento, rechazando incondicionalmente el modelo de política de competitividad por la reducción de costes y la precarización del trabajo de los jóvenes. Esta política de empleo, para ser efectiva, deberá ser global, no dividida en sectores. Son razones de efectividad las que recomiendan afrontar el problema desde esta perspectiva global y transversal con objeto de cumplir la ansiada política de “pleno empleo”. Este objetivo es inalcanzable a través de reformas jurídicas-laborales que apuesten por una competitividad de reducción de los costes del factor trabajo y de la minoración de los derechos sociales de los trabajadores. Todo lo contrario: se ha de racionalizar un modelo de competitividad que apueste por la innovación, originalidad, el conocimiento y la productividad en el marco de una política pública general, totalizadora y de carácter transversal, orientada al crecimiento responsable y al pleno empleo de calidad¹⁰.

En este sentido, de conformidad con el INE¹¹, la tasa de desempleo de los menores de 25 años en el cuarto trimestre el año 2023 es de 28,36 %.

Menores de 25 años (Total Nacional)

	2023T4
Ambos sexos	28,36
Hombres	29,27
Mujeres	27,26

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

*trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral” en GHAI, D.: “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, en *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 2 (volumen 122), 2003, pp. 125 y 126.*

¹⁰ MONEREO PÉREZ, J. L.: “Presentación”, en VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, pp. 13 y 14.

¹¹ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística.

3. Un mandato por la participación de los poderes públicos en el empleo/desempleo juvenil

El artículo 48 de la Constitución Española establece que “*los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”. Aparte de carecer de una redacción histórica reseñable, todo precepto constitucional debe tomarse como referente normativo, por lo que no se trata de un precepto innecesario: toda norma constitucional posee fuerza vinculante y concretos efectos jurídicos, por cuanto siempre comprenderá, como mínimo, un mandato de protección y/o promoción a los poderes públicos para la realización de los valores, principios y derechos que constituyen su orden jurídico¹².

Para el prof. Monereo se trata de un precepto que hoy resulta muy pertinente por destacar la exigencia y urgencia de reforzar el compromiso de los gobiernos en la planificación y puesta en marcha de políticas eficaces con las que reconocer y promover la participación de los jóvenes en la vida social y laboral de España. En este sentido, tanto elementos extrajurídicos como propiamente jurídicos ponen en el primer plano de las políticas legislativas, el mandato contenido en el artículo 48 CE a cargo de los “poderes públicos” para “promover las condiciones” que motiven la participación de la juventud en el mundo que les ha tocado vivir, al objeto de contribuir, de forma “libre y eficaz” al “desarrollo político, social, económico y cultural”. Observamos en el vivir de los jóvenes, factores socio-económicos y político-culturales que constatan la necesidad de la relectura de un relegado precepto constitucional -postergado, arrinconado, olvidado e incluso traicionado-: su principal pretensión es expresar un mero compromiso bidireccional de la sociedad y de los poderes públicos con los jóvenes¹³. Es obligatorio asegurar el cumplimiento del mandato constitucional en el momento actual, en donde la participación de los jóvenes en la vida social, económica y laboral de nuestra sociedad es pobre y escasa como secuela de las transformaciones experimentadas en este inicio de siglo por nuestro país. Sin embargo, años atrás, también es de destacar la existencia de un cambio de tendencia de la importancia que poco a poco vienen adquiriendo los jóvenes en el transcurrir de la vida y, especialmente, en política y trabajos técnicos.

A partir del momento en el que se proyecta en la Constitución este precepto, la juventud ha de convertirse en un “elemento” de especial tratamiento, ya sea a efectos meramente paternalistas, ya sea promocionales de una emancipación o autonomía reales, ya sea de simple integración-normalización social, o de una combinación o amalgama de todo esto¹⁴.

A tal fin, el contexto de nacimiento de la Constitución Española es relevante para ello, pues recuérdese que no nace en una sociedad de la copiosidad y abundancia,

¹² MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El derecho al trabajo, la libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales de mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada: Comares, 2002, p. 1727.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ BOBBIO, N.: *El tiempo de los derechos*, Madrid: Ed. Sistema, 1993, pp. 188 y ss.

sino todo lo contrario; no nace en una realidad de pleno empleo, sino desempleo ascendiente; e, igualmente, es importante el contenido del artículo 41 CE cuando hace de los jóvenes uno de los colectivos “más vulnerables” ante las transformaciones de la sociedad. No sólo sus posibilidades de empleo o sus ocupaciones, sino también sus recursos, sus relaciones y sus necesidades se han alterado notablemente, afectando a sus modos de vida, obligando a una verificación o readaptación de esta etapa de la existencia humana durante la cual la persona vive como joven¹⁵. Todos somos conscientes -incluidos poderes públicos- de que el derecho constitucional de los jóvenes a participar en el desarrollo de la sociedad encuentra hoy especiales dificultades y dudas: la insuficiencia de la efectividad, sumada a la deficiencia de garantías constitucionales, se enlaza no solo con los problemas de tipo estructural que afecta a los modos de vida de la gente joven -deficiencia económica, dificultad de emancipación, entre otros- sino también por la necesidad de incorporar “*los nuevos fenómenos que están marcando las trayectorias económicas y sociales en nuestro entorno: globalización, sociedad de la información, formación permanente, nuevos modelos de trabajo, multiculturalismo, innovación tecnológica (...)*”¹⁶. Ni qué decir tiene la automatización de determinados trabajos, muchos de ellos desarrollados por jóvenes, que están al borde del abismo¹⁷.

Estos profundos cambios que se encuentran soportando los jóvenes requieren de planes específicos de los poderes públicos que introduzcan congruencia y eficacia. Sin duda, uno de los grandes retos se localiza en la búsqueda de un trabajo decente o digno -en terminología de la OIT-, así como la eliminación de obstáculos e impedimentos al proceso de emancipación por la empleabilidad, autonomía económica y mejora de la estabilidad o seguridad en el empleo. Esto es especialmente significativo en aquel sector creciente de la población joven que vive una fase durante la cual “*se será medio joven y medio adulto*”, según una “*edad de desconcierto*” que suele iniciarse al finalizar los estudios secundarios y/o universitarios, cuando “*ya no hay más moratorias para los estudios o la formación profesional, y se engrosa las filas de quienes buscan el primer empleo, o tiene trabajos ocasionales*”. En definitiva, “*la divisoria entre el mundo juvenil y el de los adultos ya no es una línea sino un territorio, para el que ahora el imaginario social no dispone de ningún nombre*”¹⁸.

4. Algunos instrumentos normativos referidos a las relaciones laborales de los jóvenes

La situación de crisis económica que atravesó España -y que, en cierto modo, sigue atravesando- tuvo el efecto de hundir a la economía española, y, desde el punto de vista social y laboral, provocó la aniquilación del empleo afectando como nunca a los jóvenes. En un primer momento se fueron adoptando medidas generales hasta

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El derecho al trabajo, la libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales de mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada: Comares, 2002, p. 1731.

¹⁶ Plan de Acción Global, 1999, p. 48.

¹⁷ ORTEGA LOZANO, P. G. y GUINDO MORALES, S.: *Las relaciones sociolaborales en la era de la transición digital*, Granada, Comares, 2024, *passim*.

¹⁸ Plan de Acción Global, 1999, p. 13.

que se tuvo verdadera percepción de la entidad y trascendencia que había alcanzado el desempleo juvenil¹⁹.

El modelo laboral español posee fallos estructurales que no pueden ser “remendados” con simples reformas puntuales: la reforma ha de proyectarse sobre la base. Hay que afrontar el problema desde su raíz: las transformaciones realizadas en los últimos años son insuficientes, se encuentran mal orientadas, y las instituciones europeas exigen más -todo hay que decirlo, a veces, sin ser conscientes de las abultadas diferencias entre los mercados laborales de los Estados miembros-. Se han filtrado reformas con las que alcanzar mayor flexibilidad, más agilidad en el mercado laboral y, al mismo tiempo, hacer frente al desempleo²⁰. Cada vez es más difícil compartir y silenciar que el problema pueda combatirse con medidas coyunturales caracterizadas por la falta de innovación y de respuestas a la apremiante necesidad real de mejora de la calidad del empleo y de la empleabilidad del joven²¹.

La crisis de empleo se ceba especialmente sobre los jóvenes -afectando con especial intensidad a la juventud española donde el desempleo juvenil es siempre, prácticamente, el doble del desempleo general²²-. La concurrencia de factores económicos negativos está ocasionando un contrasentido: a la par que se adoptan reformas legislativas para retrasar la edad ordinaria de jubilación²³ -en aras de la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social-, un alto porcentaje de la generación que habría de financiar las pensiones futuras no está cotizando -ni previsiblemente lo hará- por falta de ocupación laboral²⁴. Por este motivo, entre las propuestas para combatir el desempleo juvenil destacó, especialmente, la de Garantía Juvenil -cristalizadas en medidas en materia de contratación y emprendimiento- en sus diversas fases²⁵.

¹⁹ GUINDO MORALES, S. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “El mercado laboral: las modalidades contractuales de los jóvenes para acceder al mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Propuestas de mejora de promoción al empleo para egresados universitarios: Una visión desde la investigación y la experiencia docente*, Madrid, Dykinson, 2018.

²⁰ MORENO VIDA, M^a. N.: “La contratación laboral: la reforma de la contratación laboral, de nuevo el fomento del empleo a través de la precariedad” en *Revista General de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 34, 2013, p. 139.

²¹ IGARTUA, M^a. T.: “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, en AA. VV.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, p. 295.

²² VALLECILLO GÁMEZ, M^a. R., y MOLINA NAVARRETE, C.: La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al “espíritu emprendedor” y retorno del “pensamiento mágico”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 361, 2013, p. 21.

²³ MONEREO PÉREZ, J. L.: *La edad de jubilación*, Granada: Comares, 2011, *passim*.

²⁴ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) et al: *Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, p. 178.

²⁵ ORTEGA LOZANO, P. G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en AA. VV.: *Las políticas de empleo en el ámbito local*, Málaga, Ameis, 2017, pp. 227 y ss.

– La Garantía Juvenil en la Unión Europea como antecedente

La Garantía Juvenil es una iniciativa europea que pretende facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. En España se encuadra en la Estrategia de Emprendimiento Joven aprobada en febrero de 2013 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, desarrollada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, y modificada por el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre.

La Recomendación sobre la Garantía Juvenil pretende que los jóvenes puedan recibir una oferta de empleo, de educación o formación tras haber finalizado sus estudios o quedar desempleados²⁶.

La importancia que las instituciones europeas han otorgado al desempleo juvenil puede contemplarse en las múltiples resoluciones adoptadas sobre esta materia y en los últimos años -en concreto, sobre la denominada Garantía Juvenil-²⁷:

- 1) El Parlamento Europeo, por Resolución de fecha 6 de julio de 2010 “*sobre el Fomento del Acceso de los Jóvenes al Mercado de Trabajo y Refuerzo del Estatuto de Becario, de período de Prácticas y del Aprendiz*”, abogó para que el Consejo y la Comisión propusieran unos instrumentos efectivos de Garantía Juvenil²⁸.
- 2) En la Comunicación de la Comisión de fecha 15 de septiembre de 2010 “*Juventud en Movimiento*”, se sugirieron una serie de acciones con las que detener el desempleo, entre las que figuraba que los Estados garantizaran “*que todos los jóvenes, trabajen, sigan estudiando o participen en medidas de activación en un plazo de cuatro meses a partir de su salida de la escuela, de manera que esto sea una Garantía Juvenil*”²⁹.
- 3) La Comisión Europea adoptó en fecha 5 de diciembre de 2012, un paquete de medidas sobre el empleo juvenil con el objetivo -entre otros- de “*facilitar la transición de los estudios al mundo laboral a través de sistemas de Garantía Juvenil*” y garantizar que las prácticas ofrezcan experiencias que permitan “*a los jóvenes adquirir una experiencia laboral de calidad en condiciones seguras*”³⁰.

²⁶ Recomendación de Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

²⁷ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla: CARL, 2014, pp. 180 y 181.

²⁸ Informe de fecha 14 de junio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendiz (2009/2221(INI)).

²⁹ Comunicación de la Comisión de fecha 15 de septiembre de 2010, sobre Juventud en Movimiento: reforzar el apoyo a los jóvenes de Europa (IP/10/1124).

³⁰ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Promover el empleo juvenil” [COM(2012) 727 final].

- 4) En fecha de 24 de mayo de 2012, el Parlamento Europeo adoptó una resolución “sobre *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*”³¹, antecedente de la resolución de fecha 16 de enero de 2013 “sobre *Garantía Juvenil*”³².
- 5) Para subvencionar la efectividad de la medida sobre Garantía Juvenil, al mismo tiempo que se reconoce la situación especialmente difícil de ciertas regiones, en el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 se decidió crear una Iniciativa sobre el Empleo Juvenil, “que viene a sumarse, reforzándolo, al apoyo que ya prestan los Fondos Estructurales de la UE. La iniciativa estará abierta a todas las regiones que tengan tasas de desempleo juvenil por encima del 25 % y actuará en apoyo de la Garantía Juvenil”. En otros términos, “la iniciativa de Empleo Juvenil se concibió para ayudar a los Estados miembros a aplicar la Garantía Juvenil”³³.
- 6) En fecha de 22 de abril de 2013, se adopta la Recomendación del Consejo “sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil” en la que se establecen seis directrices sobre las que deben versar los sistemas de Garantía Juvenil³⁴: “*adopción de enfoques basados en la asociación; intervención y activación tempranas; medidas de apoyo que faciliten la integración laboral; uso de los Fondos de la Unión; evaluación y mejora continua del sistema; y puesta en práctica rápida*”.
- 7) La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 19 de junio de 2013, denominada “*Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil*”³⁵, de nuevo subraya que la Garantía Juvenil y los períodos de prácticas de alta calidad que aborden el déficit de competencias son dos de las medidas “que deben tomarse sin demora para incorporar a los jóvenes al mercado de trabajo”.
- 8) El Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013, aprobó la puesta en marcha de la “*iniciativa sobre Empleo Juvenil que habría de estar plenamente operativa en Enero 2014*”. En las conclusiones del citado Consejo Europeo se indica, además, que “los Estados miembros que sean beneficiarios de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro

³¹ Resolución del Parlamento Europeo de fecha 24 de mayo de 2012, sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (2012/2617(RSP)).

³² Resolución del Parlamento Europeo de fecha 16 de enero de 2013, sobre la Garantía Juvenil (2012/2901 (RSP)).

³³ Comunicación de fecha 2 de octubre de 2013, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre “*reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*” [COM (2013) 690 final].

³⁴ Recomendación de Consejo de fecha 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

³⁵ Comunicación de la Comisión de fecha 19 de junio de 2013, sobre “*Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil*” [COM (2013) 447 final].

juvenil, en particular mediante la aplicación de la Garantía Juvenil, antes de que finalice el año. Se anima a los demás Estados miembros a que adopten planes similares en 2014”³⁶.

- 9) En fecha 22 de julio de 2013, el Parlamento Europeo adoptó el Informe “*como combatir el Desempleo juvenil. Posibles soluciones*”³⁷. En este se “*informa a los Estados miembros de su intención de supervisar estrechamente todas las actividades de los Estados miembros destinadas a hacer realidad la Garantía Juvenil y pide a las organizaciones juveniles que le mantengan informado con respecto a los análisis que lleven a cabo de las medidas de los Estados miembros*”.
- 10) También en el Consejo Europeo de fecha 25 de octubre de 2013, se “*pide a los Estados miembros que establezcan con rapidez la Garantía Juvenil y apliquen la declaración del Consejo sobre la Alianza Europea para la Formación de Aprendices*”. Señala que “*los Estados miembros beneficiarios de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deben adoptar planes para reducir el desempleo juvenil, en particular mediante la aplicación de la Garantía Juvenil, antes de finales de 2013 con el fin de aprovechar con rapidez la iniciativa*”³⁸.

Extraemos la conclusión de que la Garantía Juvenil procedente de la Unión Europea -que no es jurídicamente vinculante- aspira a garantizar a los jóvenes bien una inserción laboral, o bien una inserción formativa, siendo sus destinatarios jóvenes con o sin formación³⁹.

– La Garantía Juvenil Reforzada de la Unión Europea

Con estos mimbres, posterior en el tiempo, la Unión Europea ha continuado en la lucha frente al desempleo de los jóvenes con la denominada “garantía juvenil reforzada”. Garantía juvenil reforzada que prácticamente es idéntica a la anterior, pues su principal objetivo es el de mantener ese compromiso de todos los Estados miembros para que los jóvenes menores de 30 años puedan recibir una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz y periodos de prácticas, en un plazo de cuatro meses tras perder su empleo o tras finalizar sus estudios.

En este sentido, la Comisión Europea se hace eco de que, la Garantía Juvenil “*ha creado oportunidades para los jóvenes e imprimido un notable impulso a las reformas estructurales y la innovación. Como consecuencia de ello, la mayoría de los servicios públicos de empleo han mejorado y ampliado sus servicios para los jóvenes*”. Asimismo, refiere unas fechas concretas y datos cuando determina que “*en unos siete años, justo antes de la pandemia de COVID-19, en toda la UE se había reducido en alrededor de*

³⁶ Conclusiones Consejo Europeo de fecha 28 de junio de 2013 [EUCO 104/2/13].

³⁷ Informe sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones (2013/2045(INI)).

³⁸ Conclusiones Consejo Europeo de fecha 25 de octubre de 2013 [EUCO 169/13].

³⁹ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, p. 181.

1,7 millones el número de jóvenes que ni trabajaban ni cursaban estudios o formaciones (“ninis”). En febrero de 2020, apenas unas semanas antes de los confinamientos debidos a la pandemia en toda la UE, el desempleo juvenil estaba en un mínimo histórico del 14,9 %. Aunque sin duda había influido la mejora del contexto macroeconómico, los datos indican que la Garantía Juvenil tuvo un importante efecto transformador. Más de 24 millones de jóvenes inscritos en los sistemas de la Garantía Juvenil habían aceptado una oferta de empleo o cursado educación continua, formación de aprendices o períodos de prácticas”⁴⁰.

Garantía juvenil reforzada que queda respaldada mediante financiación de la Unión Europea a través de “NextGenerationEU” y del presupuesto de la UE a largo plazo.

En este sentido encontramos tres textos que son esclarecedores:

- La Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil.
- La Recomendación del Consejo de 1 de julio de 2020 “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil” que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil.
- La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 1 de julio de 2020, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”.

Al respecto, la Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, establece las siguientes fórmulas para garantizar que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal, de acuerdo con el principio 4 del pilar europeo de derechos sociales: inscripción en una entidad proveedora de la Garantía Juvenil; determinación del grupo destinatario, los servicios disponibles y las necesidades en materia de capacidades; activación de la prevención por medio de sistemas de rastreo y alerta temprana; sensibilización al público y orientación de la comunicación; intensificación de la divulgación entre los grupos vulnerables; utilización de las herramientas de elaboración de perfiles para adaptar planes de acción individualizados; prestación de asesoramiento, orientación y tutoría; mejorar las capacidades digitales con formación preparatoria; evaluar, mejorar y validar otras capacidades importantes; hacer efectivos los incentivos para el empleo

⁴⁰ Puede visualizarse en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>

y para la puesta en marcha de empresas; adaptar la oferta a las normas vigentes, para garantizar la calidad y la equidad; ofrecer ayuda posterior a la colocación y hacer efectivo el envío de observaciones; movilizar la colaboración; mejorar la recopilación de datos y el seguimiento de los sistemas; hacer uso pleno y óptimo de los fondos; mejorar la recopilación de datos y el seguimiento de los sistemas; realizar el seguimiento de la puesta en práctica; sensibilizar al público y orientar la comunicación.

Por su parte, la Recomendación del Consejo de 1 de julio de 2020 “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil” que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, advierte que siete años después de su puesta en marcha, la Garantía Juvenil se ha convertido en una realidad en toda la Unión, aunque, lógicamente, continúan persistiendo algunos retos. Cada año, más de 3,5 millones de jóvenes reciben una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices o período de prácticas de la Garantía Juvenil. La Iniciativa de Empleo Juvenil 2014-2020 (en total, casi 9000 millones EUR de contribución de la Unión⁴¹), junto con inversión adicional del Fondo Social Europeo, ha sido un recurso financiero clave de la Unión para apoyar su ejecución. Las tasas de desempleo juvenil y de jóvenes “ninis” han disminuido sustancialmente. Antes de la crisis de la COVID-19, la tasa de desempleo juvenil (jóvenes de entre 15 y 24 años) había disminuido hasta el 14,9 % de media, frente al máximo del 24,4 % alcanzado en 2013. Sin duda, la mejora del contexto macroeconómico ha tenido algo que ver, pero, según un estudio reciente, la Garantía Juvenil, combinada con financiación europea, ha creado oportunidades para los jóvenes y ha provocado reformas estructurales en los servicios públicos de empleo y en los sistemas educativos de los Estados miembros⁴².

Sin embargo, advierte también la recomendación, la pandemia de COVID-19 y sus repercusiones económicas pondrán en peligro esta evolución positiva. Las previsiones económicas de la primavera de 2020 de la Comisión indican que la economía de la Unión se contraerá un 7,4 % en 2020, la recesión más profunda de su historia, y los jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo en estos momentos tendrán más dificultades para conservar su primer empleo⁴³. Las crisis anteriores ponen de manifiesto que, efectivamente, es probable que los jóvenes resulten más afectados: suelen ser los primeros en ser despedidos; trabajan más a menudo en la economía informal o en formas de empleo atípicas, con poca o ninguna protección social; están sobrerrepresentados en sectores devastados por la pandemia (como el turismo, el alojamiento, el trabajo agrícola estacional o la venta al por mayor y al por menor, donde las mujeres también están sobrerrepresentadas), en los que puede que el teletrabajo no sea posible. Además, algunos de ellos siguen sufriendo las consecuencias

⁴¹ Incluye la asignación específica de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el componente correspondiente del Fondo Social Europeo (FSE), en consonancia con el artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1304/2013, relativo al FSE.

⁴² Estudio para la evaluación del apoyo del FSE al empleo juvenil - Informe final, marzo de 2020.

⁴³ Previsiones económicas europeas, primavera de 2020. Documento institucional 125, mayo de 2020. Comisión Europea.

de la recesión económica anterior y ahora corren el riesgo de verse golpeados de nuevo por una crisis económica mundial.

En este contexto, la presente propuesta tiene por objeto reformar el marco de actuación para dar un mejor apoyo a la empleabilidad de los jóvenes y evitar una nueva crisis de desempleo juvenil. Para alcanzar estos objetivos, la propuesta establece lo siguiente:

- Garantiza que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices o período de prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios formales. Este ambicioso objetivo principal de la Garantía Juvenil se mantiene, aunque se amplía la franja de edad para incluir a los jóvenes de entre 25 y 29 años⁴⁴.
- De este modo, se reconoce que, debido a la naturaleza cambiante del trabajo y a las capacidades demandadas, las transiciones del ámbito de los estudios al mundo laboral y la integración sostenible en el mercado están siendo más lentas. La propuesta también está en consonancia con las prácticas nacionales existentes: en general, los programas y medidas relacionados con la juventud están disponibles para los jóvenes de hasta 29 años, y la mayoría de los Estados miembros ya considera que los jóvenes de entre 25 y 29 años forman parte del grupo destinatario. Asimismo, la propuesta reconoce que, durante la recesión económica provocada por la pandemia de COVID-19, una cantidad considerable de jóvenes de 25 a 29 años pueden quedarse desempleados y necesitar apoyo.
- Incluye una distinción entre ninis temporales (a menudo con un nivel de estudios superior, a veces con experiencia laboral y quizás hayan sido despedidos como consecuencia de la pandemia de COVID-19 o puede que se hayan incorporado al mercado de trabajo recientemente, durante la crisis, tras finalizar su formación) y ninis de larga duración (a menudo procedentes de grupos vulnerables, con un bajo nivel de estudios y que requieren esfuerzos adicionales). Esto permite adoptar un planteamiento más individualizado y específico para ambos grupos, ya que es probable que este último necesite más apoyo.
- Alcanza y activa a un mayor número de jóvenes, en particular mujeres, de todos los orígenes y vela por que ninguno de ellos se quede rezagado. Para ello, se organizarán campañas de sensibilización y comunicación mejoradas y con unos destinatarios más específicos, que aborden, en particular, los

⁴⁴ Según las medias anuales correspondientes a 2019 y teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados miembros ya han adoptado la franja de edad de 15 a 29 años, el número absoluto de ninis destinatarios pasa de alrededor de 8,2 millones a 9,4 millones, lo que supone tan solo un aumento aproximado del 14 %.

problemas de las zonas rurales o más remotas y los grupos sociales más vulnerables.

- Se esfuerza por ayudar a los jóvenes a adquirir experiencia laboral y desarrollar las capacidades adecuadas para un mundo laboral cambiante, en particular las pertinentes para las transiciones ecológica y digital y las correspondientes a las necesidades del mercado de trabajo. Por tanto, es importante acompañar y asesorar adecuadamente a los jóvenes sobre las perspectivas y necesidades profesionales del mercado de trabajo.

En este sentido, la presente propuesta se articula en torno a cuatro fases (inventario, divulgación, preparación y oferta):

- En la fase de inventario, se transpone al contexto geográfico específico del prestador de servicios un conocimiento más profundo del grupo destinatario de ninis. De este modo, se identifica a los ninis de manera individual y, lo que es más importante, a los que corren el riesgo de convertirse en ninis. A través de acuerdos de colaboración y sistemas de alerta temprana, los jóvenes podrían recibir ayuda antes de quedarse desempleados o inactivos, especialmente cuando todavía están cursando estudios formales o recibiendo formación.
- En la fase de divulgación, se establece contacto con los ninis de manera individual y se genera confianza. La fase de divulgación consta de una amplia estrategia de comunicación para concienciar a los ninis sobre la ayuda disponible, y en ella se presta la debida atención a los estereotipos de género y a los obstáculos adicionales específicos para llegar a los grupos vulnerables.
- La fase preparatoria transcurre desde el momento de la inscripción inicial en el servicio responsable hasta el inicio real de una oferta. El establecimiento de correspondencias entre las necesidades y las respuestas empieza en esta fase, mediante la elaboración de planteamientos individualizados y holísticos que puedan abarcar una amplia gama de servicios, en función de la situación del joven. Y lo que es más importante, los planes de acción incluyen el asesoramiento, la orientación y la tutoría (incluidas derivaciones a organismos asociados más amplios), la mejora de las capacidades, cuando procede, y la debida atención a los estereotipos de género y a los estereotipos específicos relacionados con los jóvenes vulnerables.
- La cuarta y última fase es el inicio real de una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices o período de prácticas y representa la salida del sistema.

Llegamos así a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 1 de julio de 2020, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima

generación”. Comunicación dividida en los siguientes apartados: introducción: invertir en la próxima generación; un puente hacia el empleo: refuerzo de la garantía juvenil; preparar para el futuro la política de formación y educación profesionales de la UE; un impulso renovado de la formación de aprendices; medidas adicionales para apoyar el empleo juvenil; el presupuesto de la UE alimenta el plan de recuperación para los jóvenes; y finaliza con unas conclusiones en las que se advierte que la Comisión insta a los Estados miembros a que movilicen la fuerte solidaridad intergeneracional de la UE para apoyar a los jóvenes añadiendo que “este es un esfuerzo conjunto en beneficio de la próxima generación”.

– La Garantía Juvenil en España

En España, la Garantía Juvenil fue introducida por el Consejo de Ministros de Empleo, Asuntos Sociales y Consumo, que acordó en fecha 28 de febrero de 2013, el establecimiento de la Garantía Juvenil adoptada formalmente por acuerdo del Consejo de 22 de abril de 2013⁴⁵.

En este sentido, son requisitos para la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (de conformidad con el artículo 97 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) los siguientes⁴⁶:

- a) Tener nacionalidad española o ser ciudadanos de la Unión Europea o de los Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o Suiza que se encuentren en España en ejercicio de la libre circulación y residencia.

También podrán inscribirse los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar, así como los menores no acompañados que aporten una Acreditación de los Servicios de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma que justifique individualmente el acceso, mediante la inscripción, a actividades o programas de educación o formación que redunden en su beneficio

- b) Estar empadronado en cualquier localidad del territorio español.
- c) Tener más de 16 años y menos de 30 años.
- d) No haber trabajado en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

⁴⁵ Recomendación de Consejo de fecha 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

⁴⁶ De acuerdo con el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo y Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, textos que han modificado el artículo 97 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

- e) No haber recibido acciones educativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- f) No haber recibido acciones formativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- g) Presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil. En el caso de los demandantes de empleo bastará con su inscripción en los servicios públicos de empleo.

Al hilo de lo anterior, el Plan Nacional de Implantación responde a las directrices contenidas en la Recomendación del Consejo referida a la Garantía Juvenil entre las que se encuentran la atención al género y diversidad de los jóvenes objeto de la Garantía, así como la adecuación a las circunstancias nacionales, regionales y locales. Se trata de un Plan que se plantea, además, en plena coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y que se constituye como el instrumento fundamental de impulso del empleo joven y del emprendimiento dentro de la estrategia global del Gobierno para avanzar hacia la recuperación económica.

La Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016, elaborada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y aprobada en fecha de 12 de marzo de 2013, es fruto de un proceso de diálogo y participación con los Interlocutores Sociales, siendo su principal objetivo erradicar el desempleo juvenil a través de la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento⁴⁷. Para hacerlo posible, la Estrategia contiene 100 medidas encaminadas a favorecer la inclusión laboral de los jóvenes. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, en la que se enmarca la Garantía Juvenil, aprecia un catálogo de mandatos ajustados a los distintos perfiles de jóvenes. Las medidas previstas se vertebran en torno a cuatro ejes principales de actuación: mejora de la intermediación; mejora de la empleabilidad; estímulos a la contratación; y fomento del emprendimiento. Algunas de las medidas desprovistas de contenido y que caminan en el ámbito de lo futurible⁴⁸.

Igualmente, se ha tenido muy en cuenta para la elaboración del Plan de Garantía Juvenil, el nuevo marco financiero 2014-2020 de los Fondos Estructurales y de Inversión de la Unión Europea. Un marco, en el que la evaluación de los resultados obtenidos es un elemento fundamental, y en cuya planificación se han modificado aspectos sustanciales en los procedimientos de programación y de gestión, para garantizar la concentración de los fondos en aquellas finalidades prioritarias, entre las que se

⁴⁷ OJEDA AVILÉS, A. y SIERRA BENÍTEZ, E. M.: “La Segunda Fase de Nueva Reforma Laboral Española”, en *Revista Derecho de Trabajo*, núm. 6, 2013, p. 1317.

⁴⁸ MORALES ORTEGA, J. M^a.: “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el Contexto Europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa”, en FERNÁNDEZ LÓPEZ, M^a. F., y CALVO GALLERO, J. (Coords.) *et al*: *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Albacete: Bomarzo, 2013, p. 66.

encuentra -evidentemente- el empleo joven. Unos fondos a los que se van a sumar, además, los que proceden de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

- Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027

Llegamos así al Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes (aprobado por Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes). Plan que tiene como objetivo “mejorar la cualificación de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral. El Plan de Garantía Juvenil se inscribe en una inversión global, el Plan Estratégico Juventud Avanza, que agrupa el conjunto de acciones para el empleo juvenil y que destinará 4950 millones a estos fines, la mayor cantidad destinada hasta el momento por un Gobierno para acciones de empleo juvenil”.

Para conseguir los objetivos de mejora de la empleabilidad y del emprendimiento de las personas jóvenes, el plan se sustenta sobre los pilares de la orientación y el seguimiento personalizados de las usuarias y usuarios en todas las actuaciones de apoyo; la formación dirigida a la adquisición de competencias y la mejora de la experiencia profesional teniendo en cuenta las necesidades de transformación del modelo productivo; la mejora de las oportunidades de empleo a través de incentivos dirigidos, especialmente, a las personas que necesiten una especial consideración; igualdad de oportunidades; emprendimiento y fomento de la iniciativa empresarial y mejora de la gestión.

Los principales retos a los que el Gobierno pretende dar respuesta a través de este Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes son los siguientes:

- Incrementar la accesibilidad al plan y de otorgar una mayor difusión del Plan entre las personas jóvenes inactivas, poco cualificadas y más vulnerables.
- Avanzar en la mejora y profundización de la coordinación interinstitucional, con el fin de facilitar el intercambio de información y la coordinación de los esfuerzos entre los diferentes interesados a nivel estatal, regional y local
- Consolidar la relación con el sector privado y con las entidades locales.
- Incidir en la mejora permanente de la calidad y la adecuación de la formación, incluyendo la formación en competencias lingüísticas y digitales, impulsando y explorando nuevos sectores ligados al cambio tecnológico y ecológico, apostando por una formación de calidad adaptada a las nuevas necesidades como punto de partida para un empleo de calidad, adaptada y a adaptable a las necesidades reales de las empresas.

- Abordar la búsqueda de nuevas oportunidades laborales en sectores con potencialidad de crecimiento en nuestro país como es el caso, entre otros, del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación, agrario, ganadero, artístico o turístico. Debe formar parte del funcionamiento de las políticas activas de empleo.
- Reducir el alto grado de abandono escolar para asegurar la empleabilidad de las personas jóvenes.
- Mantener y mejorar el sistema de evaluación y monitorización del programa, de modo que Garantía Juvenil constituya un sistema permanentemente actualizado a las circunstancias y susceptible de incorporar con inmediatez los cambios necesarios.
- Reforzar los programas de orientación personalizada y los planes de actuación individuales como puntos clave para lograr no solo la inserción laboral estable de las personas jóvenes, sino también el desarrollo de incentivos formativos permanentes a efectos de consolidar carreras y proyectos profesionales satisfactorios.

Para ello, este plan tiene como meta ser un referente de innovación y eficacia en las políticas activas de empleo juvenil en el territorio nacional desde la combinación y generación de sinergias con otras áreas y realidades como la educación, la inclusión social, la participación juvenil, la economía circular, o la economía del conocimiento. Persigue, igualmente, ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de búsqueda de la excelencia en la gestión de los servicios ofrecidos; todo ello con el objetivo de favorecer la integración socio-económica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes.

Las características generales del Plan de Garantía Juvenil Plus son las siguientes:

1. El Plan contribuye a luchar de modo efectivo contra la precariedad laboral. Las políticas activas de empleo juvenil deben estar alineadas con el objetivo prioritario de la lucha contra la precariedad y temporalidad laboral.
2. El Plan se propone evitar a toda costa el uso abusivo y fraudulento de becas y prácticas no laborales.
3. Garantía Juvenil Plus tiene como objetivo incorporar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como presupuesto transversal en todas las acciones, particularmente en materia de lucha contra la segregación laboral, que debe formar parte de la actuación de los Servicios Públicos de Empleo a todos los niveles, tanto en el ámbito de la intermediación, como en el de la formación o el diseño y aplicación de los programas.

4. Persigue integrar el principio antidiscriminatorio en todas las acciones, no solo por razón de género, sino también por edad, ideología o convicciones, discapacidad u orientación sexual.
5. Las acciones del Plan están configuradas para otorgar prioridad o tratamientos específicos a los colectivos más vulnerables o con especiales dificultades en el mundo laboral. Por ello, contempla el refuerzo de las políticas para alcanzar a la población juvenil más vulnerable y en riesgo de exclusión, así como a los que viven en zonas aisladas o menos pobladas, como las áreas rurales.
6. Sitúa a las personas jóvenes como protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno por medio de itinerarios personalizados integrados en un sistema de orientación para el empleo cualificado y estable. Este proceso de cualificación e inserción laboral se enmarcará en un sistema de orientación y formación flexible y eficaz, permeable con el mundo laboral, adaptado a la individualidad y a la diversidad. Garantía Juvenil Plus atenderá a las capacidades y potencialidades específicas de las personas jóvenes con el objetivo de favorecer su inserción laboral a largo plazo, configurando itinerarios individualizados que se prolongarán tanto en las etapas de empleo como de eventual desempleo, integrados en un sistema de orientación para el empleo cuyos integrantes están cualificados y disponen de relaciones estables en el marco de los Servicios Públicos de Empleo.
7. Garantía Juvenil Plus está diseñado para crear oportunidades de acceso a nuevos empleos en nuevos sectores, tomando como referencia la transformación hacia un contexto verde, sostenible, colaborativo y digital.
8. El objetivo prioritario es incrementar la cualificación de las personas jóvenes dotándolas de las competencias profesionales requeridas por el mercado de trabajo.
9. La crisis sanitaria ha incidido en la situación del empleo de las personas y requiere acciones específicas para ofrecer soluciones integrales que den respuesta a las consecuencias adversas a medio y largo plazo en los planos educativo, formativo y profesional de las personas jóvenes. La pandemia también anticipa cambios que pueden ser estructurales en el funcionamiento del mercado de trabajo y a los que debe ser capaz de dar respuesta Garantía Juvenil Plus.
10. Garantía Juvenil Plus busca introducir mayor flexibilidad en su funcionamiento y gestión. La flexibilización y aumento en la agilidad de la inscripción en el fichero resulta esencial para aumentar el volumen de personas inscritas y, consiguientemente, también la relevancia del Plan.
11. Potencia el desarrollo de una comunidad de cooperación horizontal y vertical, para lo cual establecerá los pilares para el trabajo conjunto con los interlocutores económicos y sociales, organismos intermedios del

Fondo Social Europeo y sus entidades beneficiarias, así como con el tejido asociativo juvenil y las distintas administraciones y organismos públicos que intervienen en las políticas activas de empleo juvenil.

12. Garantía Juvenil Plus establece los mecanismos para mejorar el diálogo y la colaboración con las empresas a fin de lograr la mejor adaptación de las capacidades de las personas jóvenes a las necesidades de las mismas.
13. El Plan refuerza la dimensión local de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes.
14. Garantía Juvenil Plus fomenta su difusión con la máxima claridad y transparencia.
15. Contempla diversas medidas vinculadas a la mejora de procesos y optimización de los recursos.
16. La digitalización integral del servicio de formación para el empleo de las personas jóvenes resulta esencial, tanto en la relación con las personas usuarias, como en el ámbito de la formación y en la generación de un sistema de datos compartido y accesible en el marco de la ley de protección de datos. Igualmente, la digitalización supone un principio transversal de Garantía Juvenil Plus.

No obstante, ha de precisarse que la promoción de los jóvenes emprendedores no es algo novedoso como los diversos Gobiernos y los medios de comunicación quieren hacer creer, puesto que en nuestra legislación tenemos numerosos precedentes en esta materia, como es el caso del Decreto 83/1999, de 6 de abril sobre iniciativas de futuro para jóvenes andaluces, de la Junta de Andalucía, cuyo capítulo IV lleva por rúbrica “*de los jóvenes emprendedores*”, y en sus artículos 13 a 15 se regula un “*programa para jóvenes emprendedores*”⁴⁹.

5. Algunas medidas de fomento del autoempleo y del emprendimiento juvenil

No existen medidas de autoempleo y emprendimiento destinadas al colectivo de los jóvenes. Las medidas que existen son medidas que también están destinadas para otros colectivos, por lo que se descarta que el legislador esté verdaderamente preocupado de la contratación o autoempleo de los jóvenes, pues los textos a los que nos hemos referidos no son estrictamente textos que fomenten ese autoempleo y emprendimiento juvenil tan necesario, más allá de las modalidades de contratos de trabajo existentes -destacando el contrato para la formación y el aprendizaje-⁵⁰.

⁴⁹ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en MONERO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla: CARL, 2014, p. 185.

⁵⁰ BASCÓN MARÍN, J.: *Las políticas de empleo destinadas a colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español*, tesis doctoral dirigida por los profesores NAVARRO NIETO, F. y RODRÍGUEZ COPÉ, M.L., Universidad de Córdoba, 2022, p. 416.

Además de la política sobre las modalidades contractuales de los jóvenes para su incorporación en el mercado laboral, uno de los ejes fundamentales sobre los que se articula el empleo juvenil es el de las medidas de fomento del emprendimiento como solución para que los jóvenes desempleados dejen de estar en dicha situación.

A tal fin podemos localizar la denominada tarifa plana para nuevos autónomos, pero, sin distinción de edad. En efecto, con la entrada en vigor el 1 de enero de 2023 del Real Decreto-ley 13/2022 de 26 de julio de 2022, se ha establecido un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos. Durante el periodo 2023-2025, las personas que causen alta inicial en el Régimen de autónomos podrán solicitar la aplicación de una cuota reducida (tarifa plana) de 80 euros mensuales durante los primeros 12 meses de actividad.

De conformidad con la Guía práctica de trabajo autónomo⁵¹, la tarifa plana consiste en el pago de una cuota de 80 €/mes durante los primeros 12 meses de alta si el autónomo se da de alta por primera vez en Trabajo Autónomo. Durante este periodo, se cotizará por el importe de la base mínima del tramo 1 de la tabla general de cotización. Al importe de la tarifa plana hay que añadirle la cotización correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional (0,7 %), ascendiendo a un total de 86,66 €. Además, el autónomo podrá beneficiarse de la tarifa plana siempre y cuando no haya estado incluido en este Régimen Especial en los 2 años anteriores o 3 años si hubiera disfrutado de este beneficio con anterioridad.

La tarifa plana tendrá una duración de 12 meses, prorrogables por otros 12 meses más si tus rendimientos económicos son inferiores al salario mínimo interprofesional y se acredita a través de la declaración sobre la previsión de tus rendimientos netos.

Hay particularidades para distintas situaciones para las que habrá una reducción específica. En este caso, la tarifa plana tendrá una duración inicial de 24 meses, prorrogable por otros 36 meses cuando la previsión de tus rendimientos netos es inferior al salario mínimo interprofesional. Algunas especialidades son las siguientes:

- Tarifa plana para personas con discapacidad. Debes acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Para ello, se requerirá la resolución del órgano competente en la que se reconozca el grado de discapacidad o resolución del INSS que acredite la incapacidad.
- Tarifa plana para víctima de violencia de género. Debes acreditar la condición de víctima de violencia de género, a través de la siguiente documentación: certificación de los Servicios Sociales u orden del Ministerio Fiscal; sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima; tarifa plana para víctima de terrorismo. Debes acreditar la condición de víctima de terrorismo, a través del Certificado del Ministerio del Interior.

⁵¹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En suma, la medida de tarifa plana no es una medida destinada exclusivamente para jóvenes autónomos, aunque, lógicamente, es uno de los colectivos que más se beneficiar de dicha medida al poder darse de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a un precio competitivamente menor.

6. Algunas reflexiones

Entendemos que no solo debe avanzarse hacia una reducción efectiva de la tasa de desempleo de los jóvenes, sino que dicha reducción y creación de empleo para los jóvenes también debe ser de calidad y, por tanto, de respeto de las condiciones laborales dignas y decentes -en terminología de la OIT-. Por ende, no debe disminuirse la calidad y seguridad en el empleo⁵².

La estrategia orientada a crear empleo juvenil termina por igualar e impregnar aquellos empleos de jóvenes que ya poseían trabajo, con los trabajos de los jóvenes que acceden a un primer empleo, pues ambos -tanto trabajadores jóvenes empleados como empleados que acceden a un primer trabajo- acaban con relaciones laborales reguladas y normativizadas por todo el elenco de reformas transversales.

Y por supuesto, en referencia a los jóvenes, una vez introducidos en el mercado laboral continúan con semejante situación precaria y frágil. Y aquí hay que tener especialmente cuidado pues los jóvenes -que están llamados a sostener nuestro sistema de Seguridad Social y, especialmente, las pensiones- pueden terminar siendo considerados -a efectos jurídicos y económicos- como meros instrumentos indispensables e insustituibles para el fin último de crear empleo: por tanto, no pueden acabar convertidos en herramientas y utensilios del denominado mercado de trabajo en el que la coyuntura actual hace que haya mucha demanda y poca oferta. Es la oferta la que trata de impulsar las relaciones laborales a cambio de debilitar y atenuar el estatuto de derechos de las personas empleadas⁵³.

Además, el efecto colateral de las medidas relativas al fomento de la empleabilidad hace que se otorguen mayores derechos y poderes para los empleadores⁵⁴, obviando la tutela del trabajador en la relación laboral. Igualmente se transmite la responsabilidad de crear empleo desde las empresas y empleadores adultos a los propios jóvenes y su emprendimiento precario.

⁵² ORTEGA LOZANO, P. G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local*, Málaga: Ameis, 2017, pp. 242 y ss.

⁵³ TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L. (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014, p. 288.

⁵⁴ BAYLOS GRAU, A.: “El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario”, en *Revista de derecho social*, núm. 57, 2012, pp. 9 y ss.

No debe utilizarse la crisis económica, social, sanitaria, etcétera, para rebajar las condiciones laborales de los trabajadores: en efecto, no debe aprovecharse la situación de un entorno desfavorable para disminuir las tasas de desempleo -a través del endeudamiento del Estado que, tarde o temprano, terminaremos pagando- con medidas que afectan directamente a las condiciones laborales de los trabajadores, especialmente, la de los jóvenes: algo preocupante por el efecto de apaciguamiento y de habitar a los jóvenes a unas condiciones laborales que pueden acompañarles durante toda su vida profesional.

Además, la presencia del desempleo en España es una realidad social evidente. La negativa situación económica y del mercado de trabajo español, son los pilares sobre los que se asienta esta circunstancia, junto a las políticas jurídicas puestas en marcha. A fin de ello, el reformado ordenamiento jurídico-laboral, en vez de preservar al trabajador y su actividad profesional, fomentando e impulsando el empleo en términos seguros, estables y con derechos -reiteramos, trabajo decente, conforme expresión de la OIT-, ha generado obligaciones de empleo -con mayor poder y derechos para el que lo crea- constituyendo el sistema de relaciones laborales sobre la base errónea de que la flexibilización y la liberalización de la regulación del mercado de trabajo, en conexión con el emprendimiento -en esencia, trabajador autónomo-, generará competitividad y será la clave para la creación y el mantenimiento del empleo. No podemos estar satisfechos con el acceso del joven al mercado de trabajo, sin tener en cuenta unas mínimas condiciones, e incluso aunque sea para una prestación de muy escasa duración y totalmente precaria⁵⁵.

Al hilo de lo anterior, no deberíamos olvidar que nos encontramos ante la generación mejor preparada de toda la historia de España: jóvenes que poseen conocimientos técnicos, poseen licenciaturas, diplomaturas y grados académicos, hablan mínimo una lengua y muchos de ellos dos (o más); sin embargo, no existe ambición legislativa para responder a las expectativas de la gravedad de la situación, ni a la condición estructural del importante problema que vivimos.

En relación a las nuevas tecnologías, igualmente, el colectivo de jóvenes sigue siendo preocupante. Es probable que la automatización o, al menos, la automatización más próxima, será la de puestos de trabajo que tienen que ver con dependientes de tiendas o cajeros (sectores donde predomina la juventud y las mujeres). Por ejemplo, en este último, los estudios confirman que el 73 % son mujeres cajeras, uno de los principales puestos que se automatizará prácticamente por completo, vaticinando los estudios que se perderán el 97 % de los puestos de trabajo de cajeros⁵⁶. Preocupaciones que también se trasladan al ámbito del mercado laboral de jóvenes, puesto que actualmente ocupan puestos de trabajo elementales con alto riesgo de automatización, lo que hace que sea especialmente preocupante en países como España y Grecia, por

⁵⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleo juvenil y política de empleo", en *Relaciones Laborales*, núm. 12, 1998, p. 2.

⁵⁶ SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020, pp. 47 y 48.

poseen las mayores tasas de desempleo de sus jóvenes. Tal vez tengamos que repensar la educación de los jóvenes del futuro y, posiblemente, prepararlos para una relación absolutamente nueva entre los seres humanos y las máquinas⁵⁷. El conocimiento técnico no será lo más importante para ellos, sino más bien la capacidad para adquirir dicho conocimiento, pues tendrán varias transiciones de carrera a lo largo de su vida laboral activa⁵⁸. Con la idea de gestionar esas transiciones provocadas por la automatización y la IA, todo parece indicar que los sistemas educativos jugarán un papel primordial que modificará el aprendizaje actual de nuestros centros de educación⁵⁹.

7. Bibliografía

- BASCÓN MARÍN, J.: *Las políticas de empleo destinadas a colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español*, tesis doctoral dirigida por los profesores NAVARRO NIETO, F. y RODRÍGUEZ COPÉ, M.L., Universidad de Córdoba, 2022.
- BAYLOS GRAU, A.: “El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario”, en *Revista de derecho social*, núm. 57, 2012.
- BOBBIO, N.: *El tiempo de los derechos*, Madrid: Ed. Sistema, 1993.
- GHAI, D.: “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, en *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 2 (volumen 122), 2003.
- GUINDO MORALES, S. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “El mercado laboral: las modalidades contractuales de los jóvenes para acceder al mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Propuestas de mejora de promoción al empleo para egresados universitarios: Una visión desde la investigación y la experiencia docente*, Madrid, Dykinson, 2018.
- IGARTUA, M^a. T.: “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, en VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014.
- LEE, K-F.: “Artificial Intelligence and the Future of Work: A Chinese Perspective”, en AA. VV.: *Work in the age of data. Data, Ideas, and proporsals on digital economy and the world of work*, BBVA openmind, 2019.
- LÓPEZ INSUA, B. M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 128, 2015.

⁵⁷ LEE, K-F: “Artificial Intelligence and the Future of Work: A Chinese Perspective”, en AA. VV.: *Work in the age of data. Data, Ideas, and proporsals on digital economy and the world of work*, BBVA openmind, 2019, p. 175.

⁵⁸ SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020, p. 7.

⁵⁹ SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020, pp. 57 y 58.

- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La edad de jubilación*, Granada, Comares, 2011.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “Presentación”, en VV. AA.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M.: “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes “versus” retraso en la edad de jubilación de los mayores”, VV. AA.: *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS: Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de seguridad social*, Murcia, Laborum, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y LÓPEZ INSUA, B. M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Atelier, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El derecho al trabajo, la libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales de mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Comares, 2002.
- MONTOYA MELGAR, A.: “El Derecho de Trabajo ante las crisis económicas”, en VV. AA.: *Crisis, reforma y futuro de Derecho de Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- MORALES ORTEGA, J. M^a.: “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el Contexto Europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa”, en FERNÁNDEZ LÓPEZ, M^a. F., y CALVO GALLERO, J. (Coords.) *et al: La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2013.
- MORENO VIDA, M^a. N.: “La contratación laboral: la reforma de la contratación laboral, de nuevo el fomento del empleo a través de la precariedad” en *Revista General de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 34, 2013.
- OJEDA AVILÉS, A. y SIERRA BENÍTEZ, E. M.: “La Segunda Fase de Nueva Reforma Laboral Española”, en *Revista Derecho de Trabajo*, núm. 6, 2013.
- ORTEGA LOZANO, P. G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local*, Málaga, Ameis, 2017.
- ORTEGA LOZANO, P. G. y GUINDO MORALES, S.: *Las relaciones sociolaborales en la era de la transición digital*, Granada, Comares, 2024.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “La reforma laboral de 2012, un año después (Hacia la creación de empleo a través de la facilitación y el abaratamiento de los despidos)”, en VV. AA.: *La aplicación práctica de la reforma laboral. Un estudio de la Ley 3/2012 y de los Reales Decretos-Leyes 4/2013 y 5/2013*, Navarra, Aranzadi, 2013.

- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Empleo juvenil y política de empleo”, en *Relaciones Laborales*, núm. 12, 1998.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla: CARL, 2014.
- SERVOZ, M.: *AI. The future of work? Work of the future. On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, Comisión Europea, 2020.
- TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á.: “La empleabilidad juvenil: entre la flexibilidad y el emprendimiento”, en MONEREO PÉREZ, J. L (Coord.) *et al: Retos del Derecho del Trabajo frente al Desempleo Juvenil*, Sevilla, CARL, 2014.
- VALLECILLO GÁMEZ, M^a. R., y MOLINA NAVARRETE, C.: La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al “espíritu emprendedor” y retorno del “pensamiento mágico”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 361, 2013.

CAPÍTULO 29. LOS JÓVENES “TRADE”

ALEJANDRO MUROS POLO

Profesor Doctor Sustituto Interino

Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria

Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0002-6192-8481>

Sumario: 1. Empleo joven, trabajo autónomo y ¿trabajo autónomo económicamente dependiente?; 2. Aproximación y marco normativo del trabajador autónomo económicamente dependiente; 3. Delimitación legal del TRADE: definición y condiciones específicas; 3.1. Notas características comunes con el trabajo autónomo; 3.2. La dependencia económica del TRADE y su acreditación; 3.3. Condiciones específicas que se deben reunir de forma simultánea; 3.4. Exclusiones; 4. La formalización contractual de la relación existente entre el TRADE y su cliente principal; 4.1. Regularización de la condición de TRADE: distintas reglas en distintos momentos; 4.2. Comunicación y forma del contrato; 4.3. El contenido del contrato TRADE; 4.4. Registro e información a los representantes de los trabajadores del cliente principal; 4.5. La pérdida sobrevenida de la condición de TRADE; 5. Derechos y obligaciones en la relación TRADE-cliente; 5.1. Tiempo de trabajo e interrupciones del contrato TRADE; 5.2. La extinción del contrato TRADE: causas, forma y efectos; 6. Especialidades del TRADE en sectores específicos; 7. A modo de cierre: ¿TRADE y nuevas formas de empleo joven?; 8. Bibliografía.

1. Empleo joven, trabajo autónomo y ¿trabajo autónomo económicamente dependiente?

La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo es ciertamente precaria¹. Pese a algunos avances, siguen teniendo una tasa de desempleo superior a la media e, incluso, aquellos que trabajan lo hacen con una peor remuneración, con una mayor temporalidad y con más frecuencia a tiempo parcial².

Ante este panorama, distintas estrategias comunitarias y nacionales ven en el trabajo autónomo una posible vía de salida. El *Plan de Choque por el Empleo Joven*

¹ Sobre este punto inciden MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 13 y ss.

² Estos datos se pueden consultar en: *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, N.º 42, 2024, segundo trimestre, publicado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2024/Informe_Jovenes_Num42_septiembre_2024.pdf

(2019-2021) tiene como uno de sus principios rectores “promover el autoempleo y el emprendimiento como alternativa laboral”³. El *Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes*, de igual modo, en su Eje 5 “Emprendimiento” busca fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, a través de medidas especialmente encaminadas a la dinamización e impulso del desarrollo económico local, inclusivo y sostenible.

Siendo una de las claves para el empleo joven el trabajo autónomo, es necesario plantearse quiénes efectivamente operan como tales. En España, de un total de 3,3 millones de personas autónomas, aproximadamente 233.335 personas menores de 30 años están afiliadas al RETA⁴. Una cuantía que es relativamente reducida y que supone un menor peso de la población joven laboral en la estructura del trabajo no asalariado, aunque sí que se puede apreciar a raíz de datos internacionales una mejora en la postura de este colectivo hacia la actividad emprendedora⁵. Ahora bien, la mayoría de los jóvenes autónomos declara que son trabajadores por cuenta propia por falta de alternativas y, por tanto, que no es una opción deseada⁶.

Visto lo anterior, resulta igualmente necesario preguntarse qué papel cabe atribuirle al trabajador autónomo económicamente dependiente en materia de empleo juvenil, ya que a pesar de que no es un fenómeno muy extendido en España como en el resto de Europa, sí que se aprecia en términos relativos una mayor incidencia entre los jóvenes⁷. Pues bien, por un lado, si acudimos a las estrategias mencionadas, nada se indica respecto a este tema. Y, por otro lado, si se consultan las estadísticas oficiales, estas no realizan distinción acerca de los “jóvenes” TRADE, por mucho que, según algunas estimaciones, cerca de un 11 % serían trabajadores autónomos económicamente dependientes menores de 30 años⁸.

Por ello, se trata de un campo de estudio nada abonado que, ante el acusado cambio de ciclo tecnológico, necesita de una renovada atención. La aparición de nuevas formas de trabajo, especialmente en el seno de las plataformas digitales, ha propiciado y propicia un debate en cuanto a la aplicación de la figura del TRADE a dichos trabajos y, en consecuencia, al colectivo de trabajadores jóvenes, que son precisamente los que más están vinculados a estos nuevos (y no tan nuevos) empleos y dependen relativamente en mayor medida del trabajo en plataformas por ser una de sus fuentes principales de

³ Véase también la *Estrategia Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*.

⁴ Datos extraídos de las Estadísticas de afiliación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: <https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/>

⁵ Consejo Económico y Social de España: *Informe 02/2020 Jóvenes y Mercado de trabajo en España*, Madrid, 2020, p. 93, con cita en el *Global Entrepreneurship Monitor*.

⁶ GARCÍA PEREA, P. y ROMÁN, C.: “Caracterización del empleo no asalariado en España desde una perspectiva europea”, *Boletín Económico 2/2019, Artículos analíticos*, Banco de España, 2019, pp. 9 y 10.

⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁸ VV. AA.: *Trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADES): medición estadística, desafíos y oportunidades*, 2014, p. 35, publicado en la web de UPTA: https://upta.es/wp-content/uploads/2019/10/trade_final_esp.pdf

ingresos⁹. En consecuencia, analizar el régimen jurídico-laboral del TRADE se presenta como una herramienta necesaria a la hora de determinar si dicha figura es adecuada al empleo de los jóvenes en la conocida como Cuarta Revolución Industrial.

2. Aproximación y marco normativo del trabajador autónomo económicamente dependiente

Tras las crisis del modelo de producción fordista, el recurso a la descentralización productiva ha permitido el paso de la "gran fábrica" a la denominada "empresa red", donde ya no existe el concepto de "trabajador-masa" sino que se asiste a la realidad del "trabajador heterogéneo"¹⁰. En este contexto, el incremento de la subcontratación y el desmembramiento de la organización productiva en distintas pequeñas empresas ha dado lugar en los últimos tiempos a un incremento del trabajo autónomo y, sobre todo, de un subtipo de persona trabajadora por cuenta propia que se encuentra a medio camino entre la relación laboral y la relación jurídico-mercantil a causa de su dependencia económica del cliente principal¹¹.

Se trata de una persona trabajadora que presta sus servicios predominantemente, cuando no en exclusiva, para un cliente y que, por ende, se encuentra en una situación de debilidad contractual al depender la mayoría o la totalidad de sus ingresos de dicho cliente, aunque siga preservando su autonomía funcional y organizativa. Sin duda, se puede apreciar una difuminación de los contornos tradicionales existentes entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajador por cuenta propia "clásico"¹², que ha sido objeto de discusión en España¹³ y en la Unión Europea¹⁴ en las últimas décadas.

Finalmente, ante el abanico posible de medidas¹⁵, el legislador español optó por incluir a este tipo especial de trabajador económicamente dependiente (o TRADE)

⁹ GÓMEZ GARCÍA, M. y HOSPIDO, L.: "El reto de la medición del trabajo en plataformas digitales", *Boletín Económico* 1/2022, *Artículos analíticos*, Banco de España, 2022, pp. 10-13.

¹⁰ Para estos cambios, véase, exhaustivamente MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción al nuevo derecho del trabajo. Una reflexión crítica sobre el derecho flexible del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996 y MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017, pp. 35 y ss.

¹¹ Para una relación entre el recurso a la descentralización productiva y el surgimiento del TRADE, véase, SOLER ARREBOLA, J.A.: *La contratación del trabajador autónomo económicamente dependiente. Régimen jurídico en un entorno de descentralización productiva*, Granada, Comares, 2013, pp. 211-222.

¹² MONEREO PÉREZ, J.L.: "El trabajo autónomo, entre autonomía y subordinación", *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, N.º 5, 2009.

¹³ Sobre las diferentes opiniones doctrinales antes de la regulación del trabajo autónomo, véase, AGUILAR MARTÍN, M.C.: *El régimen jurídico del trabajador autónomo económicamente dependiente*, Granada, Comares, 2015, pp. 16-25, con cita en importantes autores como Perulli, Bayón Chacón, Cardenal Carro, Sagardoy Bengoechea o Valdés Alonso.

¹⁴ Véase, VARVA, S. y LÓPEZ INSUA, B.M.: "Plataformas digitales: una perspectiva comparada en los ordenamientos italiano y español", *Revista de Derecho de las relaciones laborales*, N.º 10, 2019, pp. 1008-1025, donde se trata el debate en el seno de la Unión Europea en torno a la regulación del trabajador autónomo económicamente dependiente, con cita en diversos documentos, entre los que destacan los informes Supiot de 1999 y Perulli de 2003. Asimismo, también destaca el análisis que se hace de la figura del *lavoro parasubordinato* en Italia, precedente a la regulación española.

¹⁵ Se propuso desde ampliar el Derecho del trabajo hasta convertirlo en un Derecho profesional, ampliar la excepcionalidad de la D.A. 1ª ET, crear una relación laboral especial hasta dejar su regulación a la

dentro de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (en adelante, LETA). De este modo, la figura del TRADE cuenta con una serie de garantías dentro del estatuto jurídico protector del trabajo autónomo (art. 1.2.d) LETA), que superan la protección del autónomo “ordinario”; pero, en cambio, queda fuera del manto protector de la normativa laboral¹⁶.

A pesar de que no nos encontremos ante una relación laboral, no cabe duda de que el contrato que formaliza la relación entre el TRADE y su cliente principal o “predominante” es un típico *contrato normado*, y como tal está sometido a una disciplina heterónoma legal y eventualmente convencional colectiva, que determina las condiciones generales de la contratación de prestación de servicios¹⁷.

Si se acude al sistema de fuentes previsto en el art. 3 de la LETA, se puede observar que, al margen de la lógica aplicación de las normas internacionales y la Constitución Española -algo sobre lo que hace caso omiso el citado art. 3-, a la relación jurídica establecida entre TRADE y cliente le serán de aplicación, en primer lugar, las disposiciones contenidas en la LETA y su normativa de desarrollo (especialmente, el Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, en adelante, RD 197/2009)¹⁸. Como se ha comentado, al ser el TRADE un trabajador autónomo con ciertas particularidades este se registrará en su totalidad por la LETA pero, específicamente, por el capítulo III del título II, dedicado a este colectivo de trabajadores, ya que aquí es donde se contienen las reglas específicas que atienden a su singularidad material (especialmente, su dependencia económica).

No obstante, dicha regulación cede si se opone a “las legislaciones específicas aplicables a su actividad así como al resto de las normas legales y reglamentarias complementarias que sean de aplicación”. Así, la normativa de carácter sectorial o profesional que resulte de aplicación a la actividad que desarrolle cada trabajador autónomo, aunque sea de carácter reglamentario, prevalecerá sobre la norma general,

autonomía colectiva.

¹⁶ Para MONTOYA MELGAR, A.: “El ámbito personal del Derecho del Trabajo: tendencias actuales”, *Aranzadi Social*, N.º 3, 2006, p. 4, el TRADE como trabajador autónomo carece de sentido ya que este desdoble entre dependencia económica y jurídica es un espejismo pues tienden a fusionarse en la práctica.

¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Introducción general. Significación jurídica del Estatuto del trabajo autónomo”, en VV. AA.: *El Estatuto del trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2009, p. 36.

¹⁸ También le son de aplicación otras normativas como el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales.

bajo el presupuesto de que aquella será más apropiada o conveniente para los intereses concurrentes (v. gr.: Ley 12/1992, de 27 de mayo, sobre Contrato de Agencia)¹⁹.

En un segundo nivel, el art. 3.1.b) de la LETA indica que será de aplicación la normativa común relativa a la contratación civil, mercantil o administrativa reguladora de la correspondiente relación jurídica (en definitiva, el Código Civil, el Código de Comercio o la Ley de Contratos del Sector Público, entre otras)²⁰.

En tercer lugar, regirán los acuerdos de interés profesional (en adelante, AIP), siempre que el TRADE esté afiliado o asociado a una de las partes firmantes y, además, preste su consentimiento expreso (arts. 3.2 y 13 LETA y 4.2.e) RD 197/2009)²¹. Los AIP constituyen una particular fuente de regulación de los contratos TRADE, que no es equiparable a la naturaleza jurídica de los convenios colectivos típicos, sino que pertenecen más bien al ámbito general de las obligaciones y contratos y, en concreto, a las estipulaciones a favor de tercero o a los contratos en nombre de otro (arts. 1257 y 1259 CC), ya que, al igual que en estos casos, su eficacia depende de la aceptación de los afectados. Actúan, por tanto, como una especie de "clausulado general" que regula las relaciones individuales del TRADE pero que necesita aceptación expresa e individualizada por parte del trabajador destinatario²². Si concurre la afiliación o asociación a la parte firmante y el consentimiento expreso del TRADE, toda cláusula del contrato que contravenga lo establecido en el AIP será nula.

En efecto, ello muestra que, como contrato de derecho común que es, se otorga un fuerte papel configurador y delimitador de su contenido a la autonomía de la voluntad. Por ello, también se le otorga un espacio relevante al pacto individual establecido mediante contrato entre el TRADE y el cliente principal (art. 3.1.c) LETA), que deberá de respetar toda la legislación comentada -"se entenderán nulas y sin efectos las cláusulas establecidas en el contrato individual contrarias a las disposiciones legales de derecho necesario"-, aunque la LETA le otorga en numerosos aspectos un amplio margen de actuación (v. gr.: arts. 14 o 15.4 LETA).

Por último, el art. 3.1.d) LETA reconoce a los usos y costumbres locales y profesionales como fuente profesional, al estilo del art. 3.1.d) ET.

¹⁹ Véase, AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 27 y 28. Para la autora, una vez aprobada la LETA, la normativa posterior, a diferencia de la anterior, debe de respetar y no contradecir lo dispuesto en dicha ley.

²⁰ En el mismo sentido, el art. 1.3 RD 197/2009 precisa que: "el contrato que celebre un trabajador autónomo económicamente dependiente con su cliente con el objeto de que el primero ejecute una actividad económica o profesional a favor del segundo a cambio de una contraprestación económica, ya sea su naturaleza civil, mercantil o administrativa se regirá por las disposiciones contenidas en este Capítulo, en lo que no se oponga a la normativa aplicable a la actividad".

²¹ STS de 11 de enero de 2017, EDJ 11098.

²² FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: "Peculiaridades del régimen jurídico del trabajador económicamente dependiente", en VV. AA.: *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y VILA TIerno, F. (Dir.), Granada, Comares, 2017, pp. 370-372.

3. Delimitación legal del TRADE: definición y condiciones específicas

3.1. Notas características comunes con el trabajo autónomo

El art. 11.1 LETA define a los TRADE como “aquéllos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales” (definición asumida por el art. 1.1 RD 197/2009). Como se puede observar, la definición del TRADE parte de la definición dada para el trabajador autónomo común del art. 1.1 LETA²³ y, con ello, recoge las notas básicas de todo tipo de trabajo autónomo, basadas en la habitualidad, el trabajo personal y directo, oneroso y voluntario.

En cambio, el art. 11.1 LETA presupone el cumplimiento de los principales elementos definidores del trabajador autónomo frente al trabajador asalariado, esto es, la ausencia de ajenidad y ausencia de dependencia jurídico-organizativa y funcional, ya que, aunque no los cite expresamente, a diferencia de como sí hace el art. 1.1 LETA, tales características principales sí que son recogidas en las condiciones específicas del trabajador autónomo económicamente dependiente del art. 11.2 LETA, si bien con ciertos matices habida cuenta de su especial condición. No se olvide que el TRADE es un autónomo que cumple con una serie de particularidades, señaladamente la dependencia económica o la imposibilidad de contratar por cuenta ajena, subcontratar, tener establecimientos abiertos al público o bien ejercer la actividad profesional de forma asociada. Por ello, para ostentar la condición de TRADE primero se deberán de cumplir los requisitos del artículo 1.1 LETA y, en segundo lugar, también se deberán de cumplir los requisitos de los artículos 11 y siguientes del mismo texto normativo²⁴.

3.2. La dependencia económica del TRADE y su acreditación

El rasgo que principalmente define al TRADE es el de la dependencia económica²⁵, por el cual sus ingresos provienen principalmente de un empresario, denominado cliente. Un rasgo que, junto a otros, marcan la línea divisoria entre el trabajador autónomo “común” y el trabajador autónomo económicamente dependiente. En otras palabras, mientras que el autónomo *stricto sensu* carece de esta vinculación económica respecto de las personas con las que concierta relaciones jurídicas, el

²³ “La presente ley se aplicará a las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena” (art. 1.1 LETA).

²⁴ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 51.

²⁵ En la tramitación parlamentaria de la LETA se sustituyó el término “autónomo dependiente” por el de “autónomo económicamente dependiente”, en un intento de salvar la contradicción entre ambas características y ajustar la propia denominación a la realidad que se pretendía regular. No obstante, para AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 59 y 60, hubiera sido más acertado mantener el concepto de “trabajador autónomo dependiente” ya que el término TRADE puede conducir a confusión, y buena prueba de ello es que el Reglamento hace alusión a la dependencia económica como si fuera el único requisito cuando, si bien este es esencial, también existen otros.

TRADE depende económicamente de un empresario, pues no ofrece su trabajo con destino al mercado general sino de forma preferente para uno o varios clientes con los que se establecen vínculos más o menos estables²⁶ -aunque siempre hay uno que es el principal, respecto al cual se tiene la condición de TRADE (art. 12.2 LETA)-. En efecto, de esta dependencia económica se genera una situación de debilidad contractual, parecida en cierto modo a la del trabajador asalariado, que es la razón de ser de una regulación diferenciada para el colectivo de los TRADE. No obstante, cabe precisar que esta dependencia económica no puede equivaler, al menos en teoría, a una dependencia jurídica o funcional/organizativa²⁷, ya que, en este caso, se estaría ante una relación de trabajo al permanecer el trabajador dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, llamada empresario o empleador (art. 1.1 ET). Algunos autores se mantienen escépticos frente una posible diferenciación entre dependencia económica e independencia jurídica cuando los ingresos que se reciben del cliente suponen el total y, por tanto, existe una relación de exclusividad²⁸.

Analizando el concepto de dependencia económica, el artículo 11.1 LETA ha optado finalmente, tras las diversas propuestas²⁹, por una dependencia económica basada en un criterio cuantitativo específico, por el que si al menos el 75 por ciento de los ingresos del trabajador autónomo por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales provienen de un mismo cliente, persona física o jurídica para la que se realiza la actividad económica o profesional (art. 1.2 RD 197/2009), el trabajador podrá ser considerado TRADE.

Un criterio que se aparta del recomendado por la Comisión de Expertos en su trabajo "Un estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo"³⁰, que respecto a la dependencia económica indicaba que: "se presumirá que existe dependencia económica cuando el trabajador reciba de manera regular de un mismo cliente remuneraciones que supongan su principal fuente de ingresos". Se trataba, por tanto, de una propuesta sobre la base de un criterio abierto y cualitativo, que ofrecía una presunción *iuris tantum* de dependencia económica, al estilo de la presunción de laboralidad del art. 8.1 ET³¹.

²⁶ GUERRERO VIZUETE, E.: *El trabajador autónomo dependiente económicamente. Un estudio jurídico laboral*, Valladolid, Lex Nova, 2012, p. 41.

²⁷ Al respecto, SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 27.

²⁸ Véase, GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 48 y 49, donde se comentan los Acuerdos de interés profesional suscritos, correspondientemente, por Panrico y Bimbo.

²⁹ Las asociaciones de profesionales y trabajadores autónomos (en concreto, UPTA) propusieron en su documento "Estatuto del Trabajador Autónomo Dependiente" que la dependencia económica se circunscribiera a los casos en los que el trabajador autónomo "recibiese mensualmente de un mismo empresario ingresos iguales o superiores al doble del Salario Mínimo Interprofesional".

³⁰ Informe de la Comisión de Expertos, designada por el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo, presentado en octubre de 2005.

³¹ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: "Capítulo III. Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente", en VV. AA.: *El Estatuto del trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2009, p. 148.

No obstante, el legislador a la hora de definir la dependencia económica ha preferido fijar un límite concreto de ingresos con el fin de ganar en seguridad jurídica, a pesar de que ello le haya llevado a configurar un concepto muy restrictivo de la figura del TRADE (así se reconoce en el propio preámbulo de la LETA en su apartado III). Una definición tan restrictiva del TRADE que ha sido criticada por la mejor doctrina habida cuenta de que deja fuera a un amplísimo conjunto de trabajadores autónomos realmente en situación de dependencia económica de una empresa cliente, aunque no alcancen la cifra del 75 %³². De hecho, la fijación del citado porcentaje de ingresos no cuenta con una fundamentación jurídica de suficiente peso, lo cual da lugar a cierta arbitrariedad en su implantación y plantea ciertos problemas en materia de justicia material³³. Es más, el criterio objetivo y cuantitativo expuesto tiene un efecto evasivo, en el sentido de que promueve conductas elusivas o fraudulentas, pues abre la vía a una presión de los clientes predominantes para formalizar los contratos por una cuantía inferior al porcentaje, dejando ocultas o en la economía informal las remuneraciones reales³⁴.

Frente a lo anterior, los profesores MOLINA NAVARRETE y GARCÍA JIMÉNEZ proponen una solución mixta, que combine una presunción *iuris et de iure* (o *iuris tantum* según la opción legislativa) con el límite concreto de ingresos, siendo la fórmula: “se presumirá que existe, en todo caso, dependencia económica, cuando el trabajador reciba de manera regular de una misma empresa cliente remuneraciones que supongan, como mínimo, el 75 % de sus ingresos por actividades productivas”. Consecuentemente, ello también posibilita que el trabajador que se sitúe por debajo del umbral pueda demostrar su condición de dependiente económicamente ante los tribunales (algo que en opinión de los referidos autores es incluso posible en la actualidad)³⁵.

Al margen de esta importante discusión doctrinal y retomando el análisis de la normativa actual, cabe destacar la problemática de que la LETA, publicada en 2007, no determinara ni cómo se podía calcular ni cómo se podía acreditar el 75 % de los ingresos provenientes de un cliente para poder adquirir la condición de TRADE³⁶. En cambio, no fue hasta el año 2009 cuando se desarrollaron tales especificidades, imprescindibles para garantizar la aplicación de la norma y evitar situaciones fraudulentas³⁷, a través del

³² MONEREO PÉREZ, J.L.: “Introducción general. Significación jurídica del Estatuto del trabajo autónomo”, *op. cit.*, p. 28.

³³ GARCÍA JIMÉNEZ, M. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El estatuto profesional del trabajador autónomo: diferenciando lo verdadero de lo falso*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 124 y ss.

³⁴ Véase, los mismos autores en MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, p. 149. Sobre las diferentes vías de elusión de la aplicación de esta figura HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M.: *El trabajador autónomo económicamente dependiente. Delimitación conceptual y ámbito de aplicación*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, pp. 92 y ss.

³⁵ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, p. 150. Por otro lado, SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, entiende que, en la actualidad, ningún autónomo puede adquirir la condición de TRADE si no alcanza el límite del 75 % de ingresos de un mismo cliente.

³⁶ De los problemas de inseguridad jurídica que esto podía generar ya advirtió el Consejo Económico y Social en su Dictamen 15/2006 sobre el anteproyecto de Ley de Estatuto del Trabajo Autónomo.

³⁷ Para GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, p. 44, la justificación documental debe de ser rigurosa para evitar fraudes en el acceso a la condición de TRADE por el propio trabajador, impidiendo que este

Real Decreto 197/2009³⁸. De este modo, el tiempo que ha mediado entre la entrada en vigor de la LETA y su desarrollo reglamentario ha estado provisto de una inseguridad jurídica para ambas partes, que ha intentado ser suplida por la labor de los órganos jurisdiccionales³⁹.

A efectos de cálculo del umbral de ingresos, el art. 11.1 LETA se limita a indicar que se tendrán en cuenta los ingresos por rendimientos del trabajo y de actividad económicas o profesionales. Mayor precisión aporta el RD 197/2009 en su artículo 2.1 cuando indica que: "a efectos de la determinación del trabajador autónomo económicamente dependiente a que se refiere el artículo 1.1, se entenderán como ingresos percibidos por el trabajador autónomo del cliente con quien tiene dicha relación, los rendimientos íntegros, de naturaleza dineraria o en especie, que procedan de la actividad económica o profesional realizada por aquél a título lucrativo como trabajador por cuenta propia". Rendimientos en especie que serán valorados por su valor normal de mercado en virtud del art. 43 LIRPF⁴⁰. En concreto, el reglamento indica que dentro del 75 % se integrará cualquier remuneración que se reciba del cliente "predominante" a consecuencia de los servicios prestados como trabajador autónomo.

Y se añade: "para el cálculo del porcentaje del 75 por ciento, los ingresos mencionados en el párrafo anterior se pondrán en relación exclusivamente con los ingresos totales percibidos por el trabajador autónomo por rendimientos de actividades económicas o profesionales como consecuencia del trabajo por cuenta propia realizado para todos los clientes, incluido el que se toma como referencia para determinar la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente, así como los rendimientos que pudiera tener como trabajador por cuenta ajena en virtud de contrato de trabajo, bien sea con otros clientes o empresarios o con el propio cliente". De este modo, los ingresos totales, sobre los que se aplicará el citado porcentaje, se determinarán según la suma de los rendimientos recibidos por el trabajo por cuenta propia, incluidos los provenientes del cliente "predominante", así como por los rendimientos recibidos por el trabajo por cuenta ajena. El TRADE puede, así, tener diversos clientes, aunque uno sea el principal, al igual que también puede ser trabajador por cuenta ajena, presumiblemente a tiempo parcial (y de carácter marginal), siempre que se respeten los límites de ingresos de una misma fuente.

Mayores dudas surgen en torno a que el trabajador pueda ser TRADE (o trabajador autónomo) y a la vez trabajador por cuenta ajena de un mismo empresario, pues este hecho ocasionaría el solapamiento entre las actividades y las funciones de las diferentes relaciones, dificultando la posibilidad de distinguir falsos autónomos

pueda contabilizar solo los ingresos del cliente que más le convenga, para así adquirir la condición de autónomo dependiente respecto de él.

³⁸ Una referencia a la polémica de la tardanza en la elaboración del reglamento y de la habilitación normativa al Gobierno en FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: *op. cit.*, pp. 357 y 358.

³⁹ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 61 y 62.

⁴⁰ Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

al existir en realidad una relación laboral enmascarada en la figura del TRADE. En concreto, se podrían generar situaciones de fraude de ley amparadas por la cuantificación simultánea de ambas percepciones recibidas por el mismo titular de la explotación, tanto en el sentido de evitar el contrato de trabajo o la condición de TRADE, respectivamente según se quiera⁴¹. Una de las soluciones en estos supuestos podría haber sido la de incluir los ingresos del trabajo por cuenta ajena dentro de los ingresos que conforman el 75 % del total -recuérdese que solo se tienen en cuenta los del trabajo por cuenta propia prestados al cliente-, ya que así se facilita alcanzar el mínimo al incrementar la dependencia económica existente hacia el cliente, aunque los ingresos provengan de relaciones jurídicas aparentemente diferentes⁴².

Tal y como se ha podido comprobar, el RD 197/2009 utiliza conceptos propios de la normativa fiscal para calcular la dependencia económica y su límite del 75 %. Utiliza términos como “rendimientos íntegros de la actividad económica” para el trabajo autónomo (*vid.*, art. 27.1 LIRPF), así como “rendimientos del trabajo” (*vid.*, art. 17.1 LIRPF) para el trabajo por cuenta ajena, entre los que se incluyen sueldos y salarios, prestaciones por desempleo, gastos de representación, dietas y asignaciones para viaje, contribuciones a planes de pensiones, etc. Además, el art. 2.1 RD 197/2009 excluye de los ingresos totales a “los ingresos procedentes de los rendimientos de capital o plusvalías que perciba el trabajador autónomo derivados de la gestión de su propio patrimonio personal, así como los ingresos procedentes de la transmisión de elementos afectos a actividades económicas”. Una precisión que resulta ciertamente redundante ya que tales conceptos excluidos no forman parte en la normativa fiscal ni de los rendimientos del trabajo ni de los rendimientos por actividades económicas o profesionales al ser conceptos diferentes⁴³.

Uno de los mayores problemas a los que tiene que hacer frente el trabajador autónomo en su consideración como TRADE es el de la acreditación de que sus ingresos superan el umbral de la dependencia económica, una cuestión que no es suficientemente precisada por la normativa aplicable. Así, mientras la LETA hace caso omiso -más allá de la necesaria comunicación en el art. 11.bis-, el RD 197/2009 desarrolla la “determinación, comunicación y acreditación” de la condición de TRADE en su art. 2, dejando algunas dudas interpretativas.

En primer lugar, el art. 2.2 del RD establece que, una vez que el trabajador autónomo conozca que reúne las condiciones del TRADE, este deberá de comunicarlo al cliente con el fin de celebrar el contrato para dicha relación. Comunicación que se califica como coherente ya que el propio autónomo es el más indicado para conocer sus propios ingresos y saber cuándo estos superan (o igualan) el umbral del 75 %⁴⁴. Llegados a este punto, el cliente podrá aceptar o declinar la propuesta, cuestión que abordaremos con posterioridad, así como podrá pedir al autónomo que acredite el

⁴¹ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 30.

⁴² HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M.: *op. cit.*, p. 107.

⁴³ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 65 y 66.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 69.

cumplimiento de las condiciones del TRADE, ya sea "en la fecha de la celebración del contrato o en cualquier otro momento de la relación contractual siempre que desde la última acreditación hayan transcurrido al menos seis meses, y todo ello sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales oportunas en el supuesto de controversia derivada del contrato" (art. 2.3 RD 197/2009). De este modo, la norma reglamentaria dota al cliente de un instrumento para exigir periódicamente, con límites, que el trabajador autónomo acredite el cumplimiento de los requisitos para ser TRADE, con la consiguiente posibilidad de dejar inaplicable este régimen especial cuando falten algunas de las notas características. No obstante, a pesar de que el art. 2.3 se refiere a las "condiciones establecidas en el artículo 1.1", se infiere que tal acreditación solo debe hacerse respecto al porcentaje de ingresos, por ser este el más susceptible de variar con el transcurso del tiempo y el que más fácilmente puede determinar la pérdida sobrevenida de la condición de TRADE⁴⁵.

En efecto, el mismo artículo 2.3 solo se refiere a la acreditación de ingresos cuando lista qué documentos pueden ser susceptibles de utilización. En concreto, se recogen como medios de prueba: i) todos aquellos documentos que acuerden las partes, que normalmente figurarán detallados dentro de una cláusula en el contrato TRADE; ii) todas aquellas pruebas "admitidas en derecho" y, por tanto, las que se admiten en el art. 2.4, tal que "la última declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en su defecto, el certificado de rendimientos emitido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria"; y iii) "en todo caso la recogida en la declaración del artículo 5.2". A través de estos instrumentos el trabajador autónomo tendrá que demostrar su condición de dependiente económicamente, con las críticas que suscita el uso de la citada documentación fiscal⁴⁶, sin que se le pueda exigir al autónomo, según doctrina especializada, por otro lado, que acredite el resto de las condiciones del art. 11.2 LETA, pues el cliente tendrá que conformarse con la declaración inicial prevista en el contrato firmado por ambos (art. 5.2)⁴⁷.

Otra de las cuestiones que mayor controversia suscita es la referida al período temporal en el que deben de computarse los ingresos o bien durante cuánto tiempo debe darse la dependencia económica. Ni la ley ni el reglamento se manifiestan expresamente en este sentido, más allá de definir al TRADE como aquel que presta servicios para su cliente de forma habitual, sin que nada aporte este concepto jurídico

⁴⁵ MARTÍN PUEBLA, E.: *El trabajo autónomo económicamente dependiente: contexto europeo y régimen jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 83 y 84.

⁴⁶ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 33 entiende que el uso de la última declaración del IRPF dificulta demostrar el requisito de la dependencia económica pues en la misma se consignan rendimientos generados durante el año fiscal anterior, implicando varios problemas, tales como: la falta de proximidad con la relación jurídica actual o la dilación en la constitución de la condición de TRADE a la espera de la prueba del porcentaje de ingresos. Además, AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 72, apunta a que la declaración fiscal puede contener información privada que excede su cometido de acreditación, por lo que señala que sería idóneo que la Administración Tributaria creara un certificado específico con la información necesaria para acreditar la dependencia económica, a solicitud del TRADE.

⁴⁷ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 70. En cambio, el cliente sí que podrá exigir que se demuestren los ingresos más allá de la simple declaración con los documentos fehacientes citados.

indeterminado que, además, también define al trabajador autónomo común⁴⁸. Ante este silencio normativo, parte de la doctrina entiende que el período de referencia que debe de ser tomado en cuenta es el de la duración del contrato, que puede ser indefinida o temporal, en fecha cierta o por finalización de servicio determinado (arts. 12.4 LETA y 3 RD 197/2009)⁴⁹. En cambio, otro sector doctrinal entiende que la dependencia económica existe desde el mismo momento en que se iguala o supera el umbral del 75 % de ingresos de un mismo cliente, siendo irrelevante el plazo en el que se generen estos⁵⁰.

Sin embargo, el problema surge, nuevamente, cuando el trabajador tiene que acreditar tal situación. Como ya se ha indicado, a pesar de que la norma no establece un período concreto en el que computar tales ingresos, sí que se podría inferir que de los elementos de prueba nombrados en el art. 2.4 RD 197/2009 y, concretamente, de la declaración del IRPF, el legislador está reconociendo el año como módulo de cómputo. Una interpretación que tiene un efecto muy negativo sobre las relaciones de carácter temporal o que carezcan de una cierta perdurabilidad en el tiempo, ya que difícilmente podrán probar su situación de dependencia económica. Asimismo, tampoco se prevén mecanismos para el cómputo de varios contratos temporales sucesivos en breves periodos de tiempo, donde habría que dilucidar si deben de computarse en conjunto o por separado, al igual que tampoco se prevé nada acerca de las contrataciones estacionales que, aunque reiteradas en el tiempo, podrían no ser suficientes para cubrir el 75 % si se toma como el año como módulo de cómputo⁵¹. Para otro sector doctrinal, por el contrario, tales dificultades carecen de importancia ya que la dependencia económica conlleva al mismo tiempo una significativa continuidad en la relación de servicios⁵².

En todo caso, a la espera de interpretación jurisprudencial y teniendo en cuenta todas las dudas que se han planteado, parece lógico que el TRADE no tenga por qué amoldarse al período de referencia del año, aunque deberá de esperar un tiempo prudencial con el fin de conocer los ingresos recibidos y así poder extrapolar y estimar de un modo bastante certero los ingresos que va a recibir de ese cliente si la actividad

⁴⁸ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 31 y 32.

⁴⁹ GALIANA MORENO, J.M. y SELMA PENALVA, A.: “El trabajo autónomo dependiente dos años después de la aprobación del Estatuto del trabajo autónomo. Aportaciones prácticas del RD 197/2009 que desarrolla la Ley 20/2007”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N.º 83, 2009, p. 302.

⁵⁰ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 32 y ss. GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, p. 46, ahonda en esta consideración sobre todo cuando el contrato se pacta desde el inicio de la relación entre TRADE y cliente, pues en el momento de fijar la contraprestación económica a percibir ya se manifiesta la situación de subordinación económica, por lo que no es necesario el transcurso de ningún lapso temporal para su apreciación.

⁵¹ En este sentido, SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 33.

⁵² MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, p. 170, para los que mientras el autónomo “clásico” en régimen de plena competencia en el mercado se caracteriza por la renovación permanente de sus contratos con el fin de permanecer y desplegar su actividad productiva, el TRADE se singulariza por cierta estabilidad de la prestación a un cliente principal.

sigue como hasta el momento con el fin de acreditar la situación de dependencia económica⁵³.

3.3. Condiciones específicas que se deben de reunir de forma simultánea

El art. 11.2 LETA recoge una serie de criterios que deben de cumplirse de forma simultánea para que exista la condición de TRADE, ya que la ausencia de tan solo uno de ellos impedirá alcanzar tal condición⁵⁴. En concreto, la mayoría de los requisitos buscan distinguir la relación de TRADE con la relación laboral -solo el cumplimiento del primero de los requisitos distingue con el trabajador autónomo ordinario-, en la idea de que se acredite, aunque tan solo sea a través de una declaración recogida en el contrato, que la autonomía jurídica es igualmente real en el plano funcional o de gestión. Como ya se ha indicado, la configuración legal del TRADE solo admite una dependencia económica pero no una "dependencia gerencial" y de ahí que se exijan los siguientes criterios que pretendan revelar, en líneas generales, una autonomía funcional y organizativa del trabajador en cuestión⁵⁵:

- "No tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar parte o toda la actividad con terceros, tanto respecto de la actividad contratada con el cliente del que depende económicamente como de las actividades que pudiera contratar con otros clientes". Se trata, en síntesis, de una condición que pretende distinguir al TRADE del trabajador autónomo, puesto que el primero, a diferencia del segundo, no podrá contratar por cuenta ajena ni subcontratar su actividad, ya sea con el cliente "predominante" o con otros. Se produce, así, una intensificación de la nota común de que el trabajo sea prestado de forma personal y directa por parte del TRADE, que ya fue criticada por la doctrina por excesiva⁵⁶, y que podría ni siquiera admitir trabajos familiares, ya sean por cuenta ajena o por cuenta propia⁵⁷. En este sentido, el legislador entiende que la figura del TRADE es incompatible con la figura del empleador o empresario en el sentido laboral, en un intento de que la situación socio-económica del TRADE y, por tanto, que su dependencia económica sea semejante a la de un trabajador asalariado⁵⁸.

No obstante, dicha prohibición se ha modificado con la intervención de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, ya que a partir de entonces se permite la contratación

⁵³ Esto es defendido por AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 73, indicando, a modo de ejemplo, que si un trabajador que comienza a prestar servicios para un cliente percibe durante tres meses los mismos ingresos o muy similares y, además, no tiene actividad con ningún otro cliente, teniendo, a su vez, el compromiso con el cliente de que la actividad durará por ejemplo uno o dos años, el trabajador podrá acreditar la dependencia económica del TRADE con la declaración trimestral de IRPF e incluso de IVA y un detalle contable de las facturas emitidas.

⁵⁴ STSJ de Cantabria de 26 de junio de 2009, EDJ 140118.

⁵⁵ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 150 y ss.

⁵⁶ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 77-80.

⁵⁷ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 19-22. En contra de esta posición, MARTÍN PUEBLA, E.: *op. cit.*, p. 62, con cita en otros autores.

⁵⁸ GARCÍA JIMÉNEZ, M. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El estatuto profesional del trabajador autónomo: diferenciando lo verdadero de lo falso*, *op. cit.*, p. 126.

de un único trabajador por cuenta ajena en las siguientes situaciones: 1. supuestos de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural de un menor de nueve meses; 2. períodos de descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento familiar; 3. por cuidado de menores de siete años que tengan a su cargo; 4. por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, en situación de dependencia, debidamente acreditada; 5. o bien por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento, debidamente acreditada. En estos casos, el TRADE tendrá la consideración de empresario a efectos del art. 1.2 ET.

De forma supletoria se establece que se aplicará la regulación del art. 15.1.c) ET, aunque después de la Reforma laboral de 2021⁵⁹ y sus modificaciones dicha remisión debe de entenderse efectuada al art. 15.3 ET, el cual se refiere al nuevo contrato para la sustitución de la persona trabajadora. El art. 11.2.a) LETA añade que: “para los supuestos previstos en los números 3, 4 y 5 anteriores, el contrato se celebrará por una jornada equivalente a la reducción de la actividad efectuada por el trabajador autónomo sin que pueda superar el 75 por ciento de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable⁶⁰, en cómputo anual”, y por una duración “vinculada al mantenimiento de la situación de cuidado de menor de siete años o persona en situación de dependencia o discapacidad a cargo del trabajador autónomo, con una duración máxima, en todo caso, de doce meses”.

Solo se permite una contratación de un trabajador por cuenta ajena aunque concurren dos o más de los supuestos previstos. Una vez que finalice la causa que dio lugar a la contratación, el TRADE podrá realizar nuevo contrato de trabajo por cualquiera de las causas previstas en el art. 11.2.a) LETA siempre que transcurra un período mínimo de doce meses entre el final de un contrato y la nueva contratación, salvo en el caso de los supuestos previstos en los números 1 y 2.

El TRADE podrá contratar a una nueva persona trabajadora para sustituir a la contratada inicialmente en los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar, riesgo durante el embarazo o lactancia natural o protección de mujer víctima de violencia de género, así como en los supuestos de extinción del contrato por causas procedentes, con las condiciones de que no presten sus servicios de forma simultánea ni se supere el máximo de duración de la contratación.

⁵⁹ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

⁶⁰ Se toma como referencia la definición del art. 12.1 ET: “se entenderá por «trabajador a tiempo completo comparable» a un trabajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo tipo de contrato de trabajo y que realice un trabajo idéntico o similar. Si en la empresa no hubiera ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considerará la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, la jornada máxima legal”.

En los supuestos previstos en los números 3, 4 y 5, solamente se permitirá la contratación de un trabajador por cuenta ajena por cada menor de siete años o familiar en situación de dependencia o discapacidad igual o superior al 33 por ciento. El art. 11.2.a) LETA termina reconociendo la compatibilidad de la contratación del trabajador por cuenta ajena con la bonificación por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación del art. 30 LETA⁶¹.

- "No ejecutar su actividad de manera indiferenciada con los trabajadores que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente". Con este requisito lo que se persigue claramente es evitar la utilización del TRADE como un falso autónomo sobre la base de su confusión con la plantilla del cliente⁶². Para ello, el TRADE no podrá pasar desapercibido como si fuera un trabajador por cuenta ajena más del cliente, sino que su actividad deberá de estar muy bien definida, en el sentido de que se pueda diferenciar de la del resto de trabajadores contratados por cuenta ajena⁶³. No obstante, a pesar de la buena intención del legislador, en muchas ocasiones esta delimitación puede ser ficticia ya que bastaría meramente con segmentar unas actividades de otras, aunque ambas pudieran ser desarrolladas por el mismo personal⁶⁴.

- "Disponer de infraestructura productiva y material propios, necesarios para el ejercicio de la actividad e independientes de los de su cliente, cuando en dicha actividad sean relevantes económicamente". A través de esta condición, tomada de un criterio jurisprudencial para distinguir la existencia de relación laboral llamado ajenidad en los medios de producción⁶⁵, la norma persigue que el TRADE ostente la posesión de los bienes muebles e inmuebles necesarios (infraestructura productiva), así como de las herramientas o los instrumentos necesarios (infraestructura material) para la ejecución de la prestación de servicios⁶⁶. El TRADE debe de ser el titular de los medios de producción que emplee en su trabajo, aunque el factor prevalente del ejercicio de la actividad sea la prestación personal del trabajo, ya que ello forma parte del riesgo

⁶¹ Para un estudio en profundidad sobre la posibilidad de contratar a trabajadores por parte del TRADE y sus problemas interpretativos, véase, SOLER ARREBOLA, J.A.: "La contratación de asalariados por TRADES", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, N.º 184, 2016.

⁶² VILA TIerno, F.: "El trabajador autónomo económicamente dependiente", en VV. AA.: *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y VILA TIerno, F. (Dir.), Granada, Comares, 2017, p. 32.

⁶³ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 81.

⁶⁴ En opinión de SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 38-42, donde también recoge una serie de criterios indiciarios a valorar de forma individual para la concurrencia del presente requisito: en un primer lugar, evaluar la diferenciación del objeto de la prestación contractual de ambos colectivos y, en segundo lugar, si coinciden, valorar si la ejecución de la actividad es similar o no.

⁶⁵ PÉREZ CAPITÁN, L.: *La controvertida delimitación del trabajo autónomo y asalariado. El TRADE y el trabajo en las plataformas digitales*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, pp. 61-66, recoge diversas sentencias en las que se utiliza o aparece este concepto para determinar la relación laboral o mercantil, en algunos casos del TRADE.

⁶⁶ GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, p. 51.

económico que debe de soportar el trabajador autónomo⁶⁷. En concreto, la tenencia de infraestructura productiva y material propia por parte del TRADE, junto con la dependencia económica, son los factores que más influyen en la debilidad contractual de este sujeto, pues piénsese en un autónomo que hace una importante inversión económica para adquirir los medios productivos y, a la vez, trabaja principalmente para un único cliente, situándose dicho trabajador en una posición incluso más frágil que la del trabajador por cuenta ajena, ya que este no tiene la posesión de los medios⁶⁸.

El tenor literal de la comentada condición determina específicamente que el TRADE debe de disponer de infraestructura propia cuando esta sea relevante económicamente según la actividad económica. De ello se deduce, por tanto, que pueden existir casos en los que el TRADE no aporte nada, salvo la prestación personal, o que dicha aportación sea de escasa entidad, sin que sea excluido de la condición de TRADE⁶⁹. Relevancia económica que variará, lógicamente, en función de la actividad de que se trate, el sector, el momento de la empresa y los medios de que disponga⁷⁰. Por otro lado, se discute en el caso de que los medios productivos sean poco o nada relevantes desde el punto de vista económico si el TRADE puede hacer uso de la infraestructura productiva y material del cliente. En este caso, una parte de la doctrina se muestra a favor⁷¹ y otra en contra, ya sea porque ello podría dar lugar a la confusión del TRADE con el resto de la plantilla al utilizar la misma maquinaria o utensilios, o ya sea porque la redacción literal del precepto (“e independientes de los del cliente”) reconoce una prohibición de cualquier tipo de cesión de medios⁷².

- “Desarrollar su actividad con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiese recibir de su cliente”. El art. 11.2.d) LETA exige que el TRADE, como trabajador por cuenta propia que es, organice su propia actividad sin sujeción a los poderes directivos de un tercero, como puede ser el cliente. La autonomía que aquí se exige desde el plano técnico-jurídico supone el antónimo de la “dependencia jurídica” del art. 1.1 ET⁷³. Esta condición específica que debe de reunir el TRADE implica, pues, una prohibición de delegar su poder de organización en la empresa cliente, al igual que tampoco puede dejar tan indeterminada la prestación de servicios que derive en dicha empresa la responsabilidad de su delimitación o precisión⁷⁴ ya que, en caso contrario, se estaría ante una relación de trabajo (“subordinada”).

No obstante, el hecho de que el trabajador autónomo quede fuera de la esfera organicista, rectora y disciplinaria de la empresa no es incompatible, según la norma,

⁶⁷ MARTÍN PUEBLA, E.: *op. cit.*, pp. 63 y 64.

⁶⁸ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 85.

⁶⁹ Véase, SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 42-44, donde se ofrecen algunos criterios para distinguir cuándo la infraestructura es relevante económicamente.

⁷⁰ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M.: *op. cit.*, p. 135.

⁷¹ MARTÍN PUEBLA, E.: *op. cit.*, p. 66.

⁷² AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 84.

⁷³ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Introducción general. Significación jurídica del Estatuto del trabajo autónomo”, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁴ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 151 y 152.

con las instrucciones técnicas que pueda recibir este del cliente. En este sentido, se debe de distinguir entre la noción de subordinación y de coordinación, siendo esta última la que inspira la relación jurídica entre el TRADE y su cliente. Así, mientras la subordinación supone para el empresario un poder unilateral para conformar el comportamiento debido y determinar las modalidades de ejecución y de control del mismo, expresándose a través de órdenes e instrucciones de alcance general o particular, la noción de coordinación excluye la idea de mando o jerarquía, afectando únicamente a las exigencias técnicas relativas a la inserción o integración funcional de la actividad del trabajador autónomo en el proceso productivo que se desarrolla en la empresa cliente. En cualquier caso, las indicaciones técnicas no pueden invadir el ámbito propio de la independencia jurídica, esto es, no pueden expresar órdenes o directivas que deban de ser obedecidas bajo amenaza de sanción⁷⁵. Se trata pues de obligaciones específicas, referidas al modo en que debe de ejecutarse la concreta actividad pactada para que esta se reciba a satisfacción del cliente sin que en ningún caso puedan entenderse referidas a indicaciones genéricas sobre el modo en el que el TRADE debe de organizar el ejercicio de su prestación⁷⁶.

A pesar de la anterior distinción, en la práctica no resulta fácil en muchas ocasiones discernir nítidamente la independencia jurídica de las citadas indicaciones técnicas⁷⁷. Por ello, debe de ser un elemento precisado caso por caso por la labor de los tribunales, que sea tomado en cuenta, asimismo, junto con otros parámetros con el fin de determinar si se trata de una relación laboral o de trabajo autónomo⁷⁸.

- "Percibir una contraprestación económica en función del resultado de su actividad, de acuerdo con lo pactado con el cliente y asumiendo riesgo y ventura de aquélla". Habida cuenta de que los rasgos tipológicos del TRADE se construyen por referencia y en contraste respecto a los propios del trabajo asalariado, la presente condición pretende reflejar el antónimo del rasgo de la ajenidad del art. 1.1 ET, sobre todo a través de la asunción del riesgo y ventura, determinando la ausencia de ajenidad en los riesgos⁷⁹. El legislador opta, de este modo, por configurar una contraprestación económica en función del resultado de la actividad del TRADE, lo cual implica una ejecución previa por parte de este de la actividad contratada y una conclusión, al menos

⁷⁵ Sobre esta distinción, véase, MARTÍN PUEBLA, E.: *op. cit.*, pp. 66-68.

⁷⁶ GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, p. 52. En el mismo sentido, el art. 5.1.b) RD 197/2009 especifica que las indicaciones técnicas se refieren a "la realización de la actividad".

⁷⁷ El artículo 9.1 RD 197/2009 sí que precisa esta distinción para los agentes de seguros: "a los efectos del artículo 11.2. d) del Estatuto del Trabajo Autónomo, se considerarán indicaciones técnicas, entre otras, las relacionadas con su actividad, especialmente las que deriven de la normativa interna de suscripción y de cobertura de riesgos de la entidad aseguradora, de la normativa de seguros privados, de la normativa de protección de datos de carácter personal, de blanqueo de capitales u otras disposiciones de obligado cumplimiento".

⁷⁸ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 44-48, defiende que este elemento sea considerado como un criterio indiciario para valorar si se trata de trabajador asalariado o TRADE y, por el contrario, no sea tratado como un requisito sine qua non para determinar la existencia del tipo de trabajador de que se trate, habida cuenta de la falta de concreción normativa.

⁷⁹ MONERO PÉREZ, J.L.: "Introducción general. Significación jurídica del Estatuto del trabajo autónomo", *op. cit.*, p. 35.

parcial, en la que el cliente pueda valorar ese resultado y, en consecuencia de ello, proceda al pago de la contraprestación económica pactada. El trabajador por cuenta propia asume, así, el riesgo y ventura de su prestación de servicios y, en concreto, asume los riesgos en el resultado de la actividad contratada (asunción que ya se venía aplicando para el autónomo “común” según la definición del art. 1.1 LETA)⁸⁰. Una contraprestación económica que, además de ser en función del resultado, deberá de abonarse según lo pactado en el contrato TRADE, en el que podrá determinarse: cuánto, cómo, cuándo y dónde se pagará, así como todos los factores que influyan en la valoración del resultado de la actividad y su compensación⁸¹.

La doctrina ha calificado a esta condición como reiterativa, pues vuelve a insistir en la ausencia de ajenidad del trabajador autónomo, al igual que resulta controvertida, ya que parece excluir de la relación de TRADE al contrato de arrendamiento de servicios. Esta última conclusión se debe a que el 11.2.e) LETA se refiere en exclusiva a una remuneración “en función del resultado de su actividad”, lo cual casa con el contrato de obra en el que se compromete la producción de un resultado concreto y no tanto con el contrato de servicios en el que se compromete simplemente el desarrollo de una actividad. En cambio, un importante sector doctrinal defiende la inclusión tanto de las obligaciones de resultado como de las obligaciones de actividad en el contrato TRADE, pues lo contrario implicaría contradecir algunos preceptos de la normativa en los que sí se refiere a la contratación “para la prestación de uno o más servicios” (v. gr.: art. 1.3 RD 197/2009), así como podría implicar la exagerada disminución del ámbito de aplicación del TRADE al excluir tales prestaciones de actividad⁸². Una segunda cuestión es cómo se delimita la asunción del riesgo y ventura en la contraprestación por la actividad desempeñada y no estrictamente por el resultado. Llegados a este punto, parece acertado valorar dicho riesgo no de forma individualizada sino en conjunto, en el sentido de que el TRADE no fuera evaluado por cada uno de los productos o servicios ofrecidos al cliente principal, sino que sería responsable del mantenimiento mismo de su actividad, valorada esta, como se ha dicho, en su conjunto⁸³. En síntesis,

⁸⁰ No obstante, la disposición adicional 19ª ET no exige a los agentes comerciales que asuman el riesgo y ventura de sus operaciones: “en los supuestos de agentes comerciales que, actuando como intermediarios independientes, se encarguen de manera continuada o estable y a cambio de remuneración, de promover actos u operaciones de comercio por cuenta ajena, o a promoverlos y concluirlos por cuenta y en nombre ajenos, a los efectos de ser considerados trabajadores autónomos económicamente dependientes, no les será de aplicación el requisito de asumir el riesgo y ventura de tales operaciones, contemplado en el artículo 11, apartado 2, letra e)”.

⁸¹ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 97 y 98.

⁸² SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 50 y 51 y GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 53-55. Para MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 152 y 153, esta condición más bien se introduce para evitar que el TRADE cobije a “falsos autónomos”, no obstante, se trata de un criterio de delimitación ciertamente débil e irrelevante ya que la jurisprudencia ha venido rechazando el papel relevante del modo de fijar el devengo de la correspondiente remuneración al servicio prestado, así como ha venido negando que la remuneración por resultados suponga, por sí mismo, la exclusión de la nota de laboralidad.

⁸³ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M.: *op. cit.*, p. 135 y GOERLICH PESET, J.M.: “La noción de trabajo autónomo económicamente dependiente: puntos críticos”, *Justicia laboral: revista de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, N.º 33, 2008, p. 33.

las consecuencias producidas por la no realización de las tareas encomendadas, sin que sea responsabilidad del cliente, serán asumidas directamente por el TRADE⁸⁴.

3.4. Exclusiones

Al margen de las exclusiones declarativas del art. 2 LETA para los trabajadores autónomos en general, el art. 11.3 LETA recoge una serie de exclusiones constitutivas por las que el trabajador por cuenta propia, a pesar de cumplir con el resto de las condiciones específicas ya referenciadas, no podrá tener la consideración de TRADE⁸⁵. En efecto, "los titulares de establecimientos o locales comerciales e industriales y de oficinas y despachos abiertos al público y los profesionales que ejerzan su profesión conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier otra forma jurídica admitida en derecho no tendrán en ningún caso la consideración de trabajadores autónomos económicamente dependientes".

En primer lugar, la LETA excluye del TRADE a aquellos que ostenten o posean establecimientos o locales comerciales e industriales, así como oficinas y despachos abiertos al público. En este caso, el legislador presupone, según autorizada doctrina, que se ofrecen servicios al mercado, no a un cliente determinado, y, por ello, sería muy difícil determinar la dependencia económica, que es la que precisamente configura al TRADE⁸⁶. Del mismo modo, otros autores entienden que con esta exclusión se persigue una inaplicación del capítulo III del título II de la LETA a aquellas empresas que contraten con establecimientos abiertos al público para que no se les someta de forma sorpresiva a la regulación del TRADE⁸⁷. El artículo 11.2.c) LETA encuentra, por tanto, un límite en la infraestructura propia del trabajador autónomo, ya que este no podrá tener establecimientos, locales, oficinas o despachos abiertos al público⁸⁸.

En segundo lugar, el art. 11.3 LETA excluye de la condición de TRADE a aquellos profesionales que ejerzan su profesión conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier otra forma jurídica admitida en derecho, por entender que falta la nota de la prestación personal propia del trabajo autónomo. En efecto, en este caso se estaría contratando con la sociedad o el grupo y no se estaría contratando directamente con la persona que trabaja⁸⁹. Con esta exclusión se busca que el vínculo contractual

⁸⁴ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 51.

⁸⁵ Sobre la distinción entre las exclusiones declarativas y constitutivas de la LETA, véase, SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 51-63.

⁸⁶ VICENTE PALACIO, A.: "Capítulo III. Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente", en VV. AA.: *Comentarios a la Ley del Estatuto del trabajo autónomo: Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*, GARCÍA NINET, J.I. (Dir.) y BALLESTER PASTOR, M.I. (Coord.), CISS, Valencia, 2007, pp. 262 y 263 y BARRIOS BAUDOR, G.L. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente", en VV. AA.: *Tratado del trabajo autónomo*, BARRIOS BAUDOR, G.L. (Coord.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, p. 257. En contra de esta posición, SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 53-54, defiende que la existencia de establecimiento abierto al público no implica necesariamente que no pueda existir dependencia económica.

⁸⁷ GOERLICH PESET, J.M.: *op. cit.*, pp. 35 y 36.

⁸⁸ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 84 y 85.

⁸⁹ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: *op. cit.*, p. 363.

se materialice, no con una sociedad con carácter general, sino con una persona física concreta, ya que solo esta podrá adquirir la condición de económicamente dependiente, habida cuenta del carácter personalísimo de la prestación.

Cabe preguntarse qué debe de entenderse por “profesionales” como concepto jurídico indeterminado que es a efectos de delimitar la exclusión del art. 11.3 LETA. Para algunos autores, el término utilizado solo se referiría a aquellos que ostenten la condición de titulados colegiados en las correspondientes sociedades profesionales o en las distintas agrupaciones profesionales organizadas conforme a su normativa corporativa, actividades tales como las desempeñadas por médicos, arquitectos, abogados, etc⁹⁰. Para otros, interpretan de una forma más abierta qué debe de entenderse por profesional, en el sentido de comprender todo aquel que disponga de ciertas habilidades y/o conocimientos, de tal modo que desarrolle sus tareas con destrezas en el manejo de útiles y medios productivos, con garantías de calidad y, en consecuencia, con solvencia en el resultado obtenido⁹¹. En cambio, la doctrina judicial ha aplicado la citada exclusión a una sociedad mercantil constituida por transportistas (STSJ de Madrid de 24 de febrero de 2011, EDJ 43136).

Al margen de esta duda interpretativa, la LETA excluye del ámbito de aplicación del capítulo III del título II a todos aquellos profesionales que desarrollen su actividad de forma asociada, tanto a través de una sociedad capitalista (sociedad anónima y sociedad de responsabilidad limitada), personalista (sociedad regular colectiva y sociedad comanditaria) o bien a través de un ente sin personalidad jurídica (comunidad de bienes). Además, tampoco podrán desempeñar su actividad bajo una sociedad profesional regulada por la Ley 2/2007, de 15 de marzo. Situación distinta de la anteriormente descrita es la de los profesionales que se agrupen para compartir simplemente la infraestructura necesaria para el ejercicio de su actividad, sin que en ningún caso se constituya sociedad, ya sea civil o mercantil, ni actúen bajo una identificación conjunta⁹². Recuérdese que, asimismo, no podrán poseer establecimientos abiertos al público.

No obstante, si bien del art. 11.3 LETA puede deducirse que el TRADE no puede ejercer su profesión de forma asociada, la disposición adicional octava del RD 197/2009 introduce cierta confusión cuando en su párrafo segundo indica: “la citada exclusión se entiende sin perjuicio del contrato de trabajador autónomo económicamente dependiente que pueda celebrar el profesional con un cliente distinto de la sociedad o persona jurídica en la que esté inserto”. En este sentido, el desarrollo reglamentario, tal vez excediendo de sus facultades, introduce una excepción a la exclusión de la LETA, siempre que el contrato TRADE se concierte directamente entre el trabajador en cuestión a título individual y un cliente, externo a la sociedad o grupo al que está asociado el primero. Por ello, se permite que el mismo profesional sea, por un lado, TRADE de un cliente principal, pero, a la vez, pueda formar parte de una sociedad o

⁹⁰ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 55.

⁹¹ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 106.

⁹² GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 63 y 64.

ente sin personalidad jurídica, de la que no podrá ser económicamente dependiente⁹³. En concreto, la citada disposición adicional precisa cómo deben de computarse los ingresos para valorar si existe o no dependencia económica del cliente principal: "en este supuesto, para el cálculo del porcentaje del 75 por ciento que dispone el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2 de este real decreto, se incluirán en el cómputo de los ingresos totales, los que el profesional perciba procedentes de la sociedad o persona jurídica de la que forme parte".

4. La formalización contractual de la relación existente entre el TRADE y su cliente principal

4.1. Regularización de la condición de TRADE: distintas reglas en distintos momentos

La relación jurídica entablada entre el TRADE y su cliente principal, del que depende económicamente, se instrumenta a través de un contrato, regulado en el art. 12 LETA y desarrollado reglamentariamente por el RD 197/2009. En concreto, el art. 1.3 RD 197/2009 indica que "el contrato que celebre un trabajador autónomo económicamente dependiente con su cliente con el objeto de que el primero ejecute una actividad económica o profesional a favor del segundo a cambio de una contraprestación económica, ya sea su naturaleza civil, mercantil o administrativa se registrará por las disposiciones contenidas en este Capítulo, en lo que no se oponga a la normativa aplicable a la actividad". La regulación que ofrece la LETA y el RD 197/2009 para el contrato TRADE, que no deja de ser un contrato civil, mercantil o administrativo con especialidades, es, pues, "una especie de envoltura común que se añade, en lo que no se oponga, a la regulación específica de la actividad de que se trate, que puede variar y variará de unos TRADE a otros (agencia, transporte, etc.)"⁹⁴.

En cualquier caso, la regularización de la condición de TRADE a través de la formalización del contrato aquí referido ha sido distinta, con sus respectivas consecuencias jurídicas, no solo según el sector de actividad, sino según el momento de suscripción, adaptación o adquisición de la condición de TRADE.

En primer lugar, aquellos trabajadores autónomos que ya reunían los requisitos previstos para el TRADE con anterioridad a la entrada en vigor de la LETA, se vieron sometidos a un plazo de adaptación de sus contratos anteriores. Las disposiciones transitorias 2ª LETA y 1ª del RD 197/2009 establecieron un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor del citado Real Decreto, que finalizó el 5 de septiembre de 2009, con el fin de adaptar los antiguos contratos a las nuevas especificaciones de la regulación TRADE, a salvo de que alguna de las partes hubiera optado por la rescisión del contrato. Asimismo, para la conversión el trabajador autónomo debía de comunicar que concurrían los requisitos para ser TRADE en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del desarrollo reglamentario. En efecto, respecto a los contratos anteriores a la LETA se dieron dos situaciones: o bien se rescindieron unilateralmente

⁹³ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 67 y 68.

⁹⁴ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: *op. cit.*, p. 365.

los contratos, sobre todo por parte de los clientes; o bien se novaron los contratos con las especificaciones del TRADE antes del plazo preestablecido. No obstante, ante la posibilidad de rescisión unilateral contractual muchos trabajadores guardaron silencio acerca de su condición de TRADE para no ver extinguidos sus contratos, teniendo como consecuencia la inaplicación de la normativa prevista para este colectivo de trabajadores autónomos económicamente dependientes⁹⁵.

Menor complicación ofrecieron los contratos suscritos con posterioridad a la entrada en vigor de la LETA, cumpliendo los requisitos para ser TRADE, pero con anterioridad al RD 197/2009, ya que la disposición transitoria 1ª del citado RD establecía que debían de adaptarse, sin más, a la regulación TRADE y, en concreto, a su desarrollo reglamentario. Además, establecía que tales contratos producían efectos jurídicos plenos.

En tercer lugar, cabe precisar cuáles son las reglas que han de seguirse para formalizar la relación entre el TRADE y su cliente principal una vez que tanto la LETA como el RD 197/2009 entraron en vigor. Obviamente, a partir de este momento si el trabajador autónomo reúne los requisitos de TRADE desde el origen del contrato, algo ciertamente difícil a efectos probatorios, la relación jurídica debe de plasmarse con las especificidades del contrato que establece la normativa aquí analizada.

Sin embargo, mayores dudas suscita la adquisición sobrevenida de la condición de TRADE sobre una relación contractual que queda al margen del Capítulo III del título II LETA. En estos casos, el art. 12.3 LETA indica que “en el supuesto de un trabajador autónomo que contratase con varios clientes su actividad profesional o la prestación de sus servicios, cuando se produjera una circunstancia sobrevenida del trabajador autónomo, cuya consecuencia derivara en el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 11, se respetará íntegramente el contrato firmado entre ambas partes hasta la extinción del mismo, salvo que éstas acordasen modificarlo para actualizarlo a las nuevas condiciones que corresponden a un trabajador autónomo económicamente dependiente”. En otras palabras, si un trabajador autónomo contrata con varios clientes y se producen una serie de situaciones sobrevenidas que provienen del trabajador autónomo y, por ellas, se adquiere la condición de TRADE respecto de un cliente, el legislador ofrece dos posibilidades: que se mantengan las cláusulas contractuales anteriores a la reunión de los requisitos de TRADE hasta la extinción del mismo contrato, o bien que se actualice por voluntad de las partes dicho acuerdo según lo establecido para este subtipo de trabajador autónomo. Por ende, al dejar en manos de las partes la actualización del contrato, la regulación ha preferido mantener el negocio jurídico previo sin necesidad de proceder a modificar los parámetros sobre los que se presta el servicio, debilitando la protección de un trabajador que es materialmente dependiente económicamente⁹⁶.

⁹⁵ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 144-146.

⁹⁶ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 64 y 65.

Por último, la modificación introducida por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social en este aspecto se ha traducido en la incorporación del art. 11 *bis* en la LETA, por el cual: "el trabajador autónomo que reúna las condiciones establecidas en el artículo anterior podrá solicitar a su cliente la formalización de un contrato de trabajador autónomo económicamente dependiente a través de una comunicación fehaciente. En el caso de que el cliente se niegue a la formalización del contrato o cuando transcurrido un mes desde la comunicación no se haya formalizado dicho contrato, el trabajador autónomo podrá solicitar el reconocimiento de la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente ante los órganos jurisdiccionales del orden social. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 12 de la presente Ley".

No obstante, este reconocimiento por parte del orden jurisdiccional social⁹⁷ de la condición de TRADE en casos de negación o silencio del cliente, que no afectará a la relación contractual anterior y que desplegará efectos desde el momento en que se haya recibido la comunicación del trabajador autónomo, no parece casar bien con lo establecido en el art. 12.3 LETA. Al margen de la aplicación del art. 11 *bis* LETA a los contratos formalizados a partir de la entrada en vigor de la LRJS (el 11 de diciembre de 2011)⁹⁸, el citado artículo será aplicable, a diferencia del art. 12.3 LETA, en los supuestos en los que la adquisición de la condición de TRADE sea previsible en el futuro (no se trate, por tanto, de circunstancia sobrevenida)⁹⁹ o en los que la adquisición de tal condición derive de la propia actuación del cliente¹⁰⁰.

De este modo, en el caso de que el cliente "pre principal" ofrezca más trabajo al trabajador autónomo y con ello se alcance el umbral de la dependencia económica, se procederá a la conversión "automática" del art. 11 *bis* y, en cambio, si el TRADE adquiere tal condición a consecuencia de, por ejemplo, la extinción de todas las relaciones laborales de los trabajadores a su cargo o la rescisión de contratos con otros clientes, alcanzando el umbral del 75 % de los ingresos con un mismo cliente, será de aplicación el artículo 12.3 LETA por tratarse de circunstancias sobrevenidas en la persona del trabajador autónomo¹⁰¹.

4.2. Comunicación y forma del contrato

Tal y como se ha podido observar, la comunicación que realiza el trabajador autónomo a su cliente con el fin de que conozca que reúne los requisitos para ser TRADE ocupa un lugar relevante en la regulación de la LETA y su desarrollo reglamentario. En efecto, los períodos transitorios de la LETA recogen un plazo para la comunicación, así como el art. 2.2 RD 197/2009 reconoce que si no se produce la

⁹⁷ Así lo reconoce el art. 17.1 LETA: "Los órganos jurisdiccionales del orden social serán los competentes para conocer las pretensiones derivadas del contrato celebrado entre un trabajador autónomo económicamente dependiente y su cliente, así como para las solicitudes de reconocimiento de la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente", sin perjuicio de la aplicación del art. 18 LETA en los procedimientos no jurisdiccionales de solución de conflictos.

⁹⁸ Disposición transitoria 4ª LETA.

⁹⁹ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 67 y 68.

¹⁰⁰ GOERLICH PESET, J.M.: *op. cit.*, p. 40.

¹⁰¹ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 148 y 149.

comunicación al cliente de la condición de TRADE no podrá acogerse al régimen jurídico específico del trabajador autónomo económicamente dependiente.

Sobre la base de estas referencias, se ha venido debatiendo en la doctrina judicial, con pronunciamientos contradictorios, acerca del carácter constitutivo o no de la comunicación al cliente, hasta que la STS de 11 de julio de 2011 (rec. 3956/2010) unificó doctrina. El Tribunal Supremo ha especificado que “la comunicación de la situación de dependencia es un requisito para la existencia del consentimiento sobre el vínculo contractual que se establece”, pues “el trabajador autónomo y su cliente tienen que conocer la naturaleza del contrato que suscriben y el cliente tiene que saber que está contratando un servicio que se presta en una situación de dependencia económica”. Por ello, el trabajador tiene la obligación de informar de esta condición de TRADE, que para el Tribunal normalmente solo es conocida por él, o la carga de probar, en su caso, que el cliente la conocía al contratar.

De este modo, la comunicación al cliente de que se reúnen las condiciones del art. 11 LETA es realmente la llave para el acceso a la condición de TRADE y a su régimen jurídico, ya que la comunicación se muestra como un requisito necesario para la existencia de consentimiento, con independencia de que exista el carácter escrito o no del contrato, como se analiza a continuación. La condición de TRADE, por ende, no viene impuesta por la propia norma, esto es, por el cumplimiento de una serie de requisitos, sino que dependerá de un acto voluntario del trabajador autónomo¹⁰², como es la comunicación al cliente de su condición de TRADE, que tiene valor *ad solemnitatem*¹⁰³.

En cuanto a la forma, el art. 12 LETA y el art. 4.1 RD 197/2009 indican que el contrato deberá de formalizarse siempre por escrito, a diferencia de los contratos que concierten los trabajadores autónomos comunes que podrán ser verbales. No obstante, ninguna de estas disposiciones recogía cuáles eran las consecuencias de la ausencia de formalización por escrito, lo cual produjo, de nuevo, una discusión doctrinal y judicial en torno al carácter constitutivo o meramente *ad probationem* de la forma escrita del contrato¹⁰⁴. En virtud de ello, la misma STS de 11 de julio de 2011 (rec. 3956/2010) tuvo que precisar que el carácter escrito del contrato TRADE no tiene valor constitutivo, pues “la forma *ad solemnitatem* sólo debe apreciarse cuando la ley la imponga de manera categórica, bien sea directamente o cuando ese carácter se desprenda de la función que la exigencia formal cumple en el correspondiente tipo contractual”, sin que esto se corresponda con lo establecido en el art. 12.1 LETA¹⁰⁵.

Este importante pronunciamiento jurisprudencial ha tenido para algunos autores su claro reflejo en la modificación que la LRJS ha impreso sobre la LETA. Por un lado, el art. 11 bis LETA ha reforzado la necesidad de comunicación “fehaciente” al cliente para que pueda existir la relación TRADE, intentando evitar, a su vez, que la

¹⁰² FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: *op. cit.*, p. 365.

¹⁰³ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 119-123.

¹⁰⁴ GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 115-117.

¹⁰⁵ SSTs de 24 de noviembre de 2011, EDJ 298434 y de 12 de junio de 2012, EDJ 141923.

ausencia de formalización por escrito del contrato a causa de la negativa injustificada del cliente provoque la inaplicación del marco normativo previsto. Por otro lado, la modificación del art. 12.4 LETA por la LRJS ha añadido otro supuesto, más allá de la ausencia de fijación de duración¹⁰⁶, para la presunción *iuris tantum* del carácter indefinido en caso de que el contrato no se formalice por escrito¹⁰⁷.

4.3. El contenido del contrato TRADE

Hasta que no fue promulgado el RD 197/2009 el contenido que debía de reunir el contrato a celebrar entre el TRADE y su cliente principal no había sido suficientemente precisado. Pues bien, dicho desarrollo reglamentario se ha ocupado de precisar tales elementos, distinguiendo entre un contenido necesario y otro voluntario u opcional. El contenido necesario reúne todas aquellas referencias que son obligatorias a causa de plasmar en el contrato los requisitos constitutivos de la relación TRADE, contenidos en el art. 11 LETA¹⁰⁸. De este modo, el contenido necesario está compuesto por la enumeración que realiza el art. 4.2 y las precisiones específicas que recoge el art. 5 RD 197/2009.

Por un lado, el artículo 4.2 RD 197/2009 indica que en el contrato deberán constar necesariamente los siguientes extremos:

- La identificación de las partes que lo conciertan.
- La precisión de los elementos que configuran la condición de económicamente dependiente del trabajador autónomo respecto del cliente con el que contrata, en los términos recogidos en el artículo 5.
- El objeto y causa del contrato, precisando para ello, en todo caso, el contenido de la prestación del trabajador autónomo económicamente dependiente, que asumirá el riesgo y ventura de la actividad y la determinación de la contraprestación económica asumida por el cliente en función del resultado, incluida, en su caso, la periodicidad y el modo de ambas prestaciones.
- El régimen de la interrupción anual de la actividad, del descanso semanal y de los festivos, así como la duración máxima de la jornada de la actividad, incluyendo su distribución semanal si ésta se computa por mes o año. Si la trabajadora autónoma económicamente dependiente es víctima de la violencia de género, conforme a lo previsto en el artículo 14 del Estatuto del Trabajo Autónomo, y en el acuerdo de interés profesional aplicable, deberá contemplarse también la correspondiente distribución semanal y adaptación del horario de la actividad con el objeto de hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.

¹⁰⁶ No se olvide el art. 3 RD 197/2009, por el que: "el contrato tendrá la duración que las partes acuerden, pudiendo fijarse una fecha de término del contrato o remitirse a la finalización del servicio determinado. De no fijarse duración o servicio determinado se presumirá, salvo prueba en contrario, que el contrato surte efectos desde la fecha de su formalización y que se ha pactado por tiempo indefinido".

¹⁰⁷ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 98-102.

¹⁰⁸ VILA TIerno, F.: *op. cit.*, pp. 36-38.

- El acuerdo de interés profesional que, en su caso, sea de aplicación, siempre que el trabajador autónomo económicamente dependiente dé su conformidad de forma expresa.

Por otro lado, el art. 5 indica que, además de hacer constar expresamente la condición de TRADE, las partes deberán asentir sobre la concurrencia simultánea de las condiciones a que se refiere el art. 11.2 LETA. En particular, declararán y expresarán que:

- La actividad del trabajador autónomo económicamente dependiente no se ejecutará de manera indiferenciada con los trabajadores que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente.
- La actividad se desarrollará por el trabajador autónomo con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiera recibir de su cliente para la realización de la actividad.
- El riesgo y ventura de la actividad será asumido por el trabajador autónomo, que recibirá la contraprestación del cliente en función del resultado de su actividad.

El apartado 2, asimismo, recoge otra declaración que debe de contener el contrato, esta vez respecto al TRADE, ya que se trata de aspectos que principalmente corresponden a su ámbito de actuación y circunstancias personales:

- Que los ingresos derivados de las condiciones económicas pactadas en el contrato representan, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales.
- Que no tiene a su cargo trabajadores por cuenta ajena.
- Que no va a contratar ni subcontratar con terceros parte o toda la actividad contratada con el cliente ni las actividades que pudiera contratar con otros clientes.
- Que dispone de infraestructura productiva y material propios, necesarios para el ejercicio de la actividad e independientes de los de su cliente, cuando en la actividad a realizar sean relevantes económicamente.
- Que comunicará por escrito a su cliente las variaciones en la condición de dependiente económicamente que se produzcan durante la vigencia del contrato.
- Que no es titular de establecimientos o locales comerciales e industriales y de oficinas y despachos abiertos al público.
- Que no ejerce profesión conjuntamente con otros profesionales en régimen societario o bajo cualquier otra fórmula jurídica admitida en derecho.

Por último, el art. 4.3 RD 197/2009 reconoce que “las partes podrán incluir en el contrato cualquier otra estipulación que consideren oportuna y sea conforme a derecho”. En concreto, el reglamento establece, a modo ejemplificativo, que se podrá recoger el siguiente contenido voluntario u opcional en el contrato:

- La fecha de comienzo y duración de la vigencia del contrato y de las respectivas prestaciones.
- La duración del preaviso con que el trabajador autónomo económicamente dependiente o el cliente han de comunicar a la otra parte su desistimiento o voluntad de extinguir el contrato respectivamente, en virtud de lo establecido en el artículo 15.1 d) y f) LETA, así como, en su caso, otras causas de extinción o interrupción de conformidad con el artículo 15.1 b) y 16.2 LETA respectivamente.
- La cuantía de la indemnización a que, en su caso, tenga derecho el trabajador autónomo económicamente dependiente o el cliente por extinción del contrato, conforme a lo previsto en el artículo 15 LETA, salvo que tal cuantía venga determinada en el acuerdo de interés profesional aplicable.
- La manera en que las partes mejorarán la efectividad de la prevención de riesgos laborales, más allá del derecho del trabajador autónomo económicamente dependiente a su integridad física y a la protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo, así como su formación preventiva de conformidad con en el artículo 8 LETA.
- Las condiciones contractuales aplicables en caso de que el trabajador autónomo económicamente dependiente dejase de cumplir con el requisito de dependencia económica.

4.4. Registro e información a los representantes de los trabajadores del cliente principal

Una vez celebrado el contrato entre TRADE y cliente principal, este deberá de ser registrado conforme a lo dispuesto en el art. 6 RD 197/2009. Conforme a tal artículo, el contrato deberá de ser registrado por el TRADE en el plazo de 10 días hábiles desde su firma, comunicando el registro al cliente en el plazo de los 5 días siguientes al mismo. Si transcurre el plazo de 15 días desde la firma, el cliente deberá de ser quien registre el contrato. Dicho registro se efectuará por regla general ante el Servicio Público de Empleo Estatal (*vid.*, disposición adicional quinta del RD 197/2009), por medio de la presentación de copia del contrato de manera presencial o de forma telemática, incluso por medio de representante. A través del mismo procedimiento se comunicarán las modificaciones en el contrato y su terminación al SEPE.

En el registro se especificarán los extremos obligatorios del contrato contenidos en el art. 4.2 RD 197/2009, de modo que además de los datos esenciales identificativos del trabajador autónomo y del cliente, fecha de inicio y terminación del contrato, en

su caso, y actividad económica o profesional, figuren también: la constancia expresa de la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente del cliente contratante, el contenido de la prestación del trabajador autónomo económicamente dependiente y la contraprestación económica del cliente, el régimen de la interrupción anual de la actividad y jornada, así como el acuerdo de interés profesional cuando sea aplicable.

Por otro lado, el art. 7 RD 197/2009 establece que el cliente, en un plazo no superior a diez días hábiles a partir de la contratación de un trabajador autónomo económicamente dependiente, deberá informar a los representantes de sus trabajadores, si los hubiere, sobre dicha contratación. A tal fin, el cliente notificará los siguientes elementos del contrato: identidad del trabajador autónomo; objeto del contrato; lugar de ejecución; fecha de comienzo y duración del contrato. De esta información el empresario deberá de excluir en todo caso el número de documento nacional de identidad, el domicilio, el estado civil y cualquier otro dato que pudiera afectar a la intimidad personal, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre. Por último, el art. 7.3 RD 197/2009 reconoce que será de aplicación el sigilo profesional para los miembros del comité de empresa por la información relativa a los contratos de los TRADE, con remisión al art. 65 ET.

4.5. La pérdida sobrevenida de la condición de TRADE

La ordenación normativa del TRADE no recoge expresamente qué consecuencias tiene la pérdida de la condición de TRADE, por incumplimiento sobrevenido de cualquiera de los requisitos del art. 11 LETA, sobre la relación jurídica establecida entre dicho trabajador y su cliente principal. En concreto, el art. 2.3 RD 197/2009 faculta al cliente para que solicite al TRADE la acreditación de los mencionados requisitos y puede comprobar si este cumple con la condición de TRADE, “todo ello sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales oportunas en el supuesto de controversia derivada del contrato”.

De este modo, a salvo de instar la correspondiente declaración judicial sobre la verdadera naturaleza del contrato o bien, si ha habido ocultamiento fraudulento, extinguir el contrato por incumplimiento contractual del TRADE con la correspondiente indemnización¹⁰⁹, cuando el TRADE deje de cumplir sus requisitos constitutivos se deberá de estar a lo dispuesto en el propio contrato (véase, el contenido opcional del contrato del art. 4.3.e) RD 197/2009). En cambio, si no establece nada el contrato, la pérdida de condición de TRADE no tiene por qué conllevar la extinción del contrato, pues puede suponer la vuelta a las condiciones pactadas con anterioridad a adquirir tal condición, así como la aplicación de la normativa prevista para el trabajador autónomo ordinario¹¹⁰.

¹⁰⁹ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 157.

¹¹⁰ SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, p. 70.

5. Derechos y obligaciones en la relación TRADE-cliente

Al margen de los derechos y obligaciones generales que tiene el TRADE como trabajador autónomo "común" (*vid.*, arts. 4-10 LETA)¹¹¹, el capítulo III del título II de la LETA recoge una serie de especificaciones concretas en forma de derechos y obligaciones reconocidos en exclusiva para el TRADE. A la vista de lo anterior, destaca la regulación de la jornada de la actividad profesional en el art. 14 (rúbrica que no es del todo exacta); de la extinción contractual en el art. 15; y de las interrupciones justificadas en el art. 16 de la LETA.

5.1. Tiempo de trabajo e interrupciones del contrato TRADE

A pesar de que la regulación del tiempo de trabajo ha venido siendo una materia que tradicionalmente ha quedado fuera de ordenación legal para el trabajo autónomo, con la inclusión del TRADE en la LETA se introduce una regulación en el art. 14, principalmente a causa de la nota de la dependencia económica presente en este colectivo de trabajadores. No obstante, ya desde el comienzo puede decirse que se trata de una regulación muy flexible que deja sus límites en manos de la libre autonomía de las partes, remitiendo en muchas ocasiones directamente y de manera indistinta tanto al contrato como a los AIP¹¹². Asimismo, cabe destacar que la regulación del tiempo de trabajo que se pretende con el art. 14 es una ordenación parcial, ya que solo afecta a las relaciones que el TRADE tenga con su cliente principal, y no despliega efectos sobre la prestación de servicios a otros clientes, quedando tales relaciones sometidas a la regulación común y, por tanto, desprovistas de las garantías mínimas que se presentan a continuación. En cualquier caso, el principal inconveniente de la regulación es su carácter simbólico ya que no se ha previsto ninguna modificación en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social para sancionar la transgresión de los límites en el tiempo de trabajo¹¹³.

El art. 14.1 LETA reconoce que el TRADE tendrá derecho a una interrupción de su actividad anual de 18 días hábiles, sin perjuicio de que dicho régimen pueda ser mejorado mediante contrato entre las partes o mediante acuerdos de interés profesional. En este sentido, más allá de reconocer un derecho al autónomo de interrumpir su actividad por un periodo de tiempo determinado, dicho trabajador y su cliente deberán de pactar la forma y modo de disfrute de esta interrupción (y no solo mejorar), sin perjuicio de que pueda ser regulado por AIP. Y lo más relevante, este derecho no se corresponde por lo general con unas vacaciones más reducidas al estilo de las reconocidas en el art. 38 ET, ya que, salvo acuerdo entre las partes o AIP, no tendrán carácter retribuido por parte del cliente principal¹¹⁴. Tampoco se establece la prohibición de que tal período sea sustituible por compensación económica, otra de

¹¹¹ Para un estudio exhaustivo, cfr., GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 132-196, donde se analizan ampliamente los derechos de base constitucional, legal y contractual del TRADE, así como sus deberes profesionales.

¹¹² VILA TIerno, F.: *op. cit.*, p. 39.

¹¹³ GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 176 y 178.

¹¹⁴ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 169, 170 y 180.

las garantías que garantiza el efectivo disfrute del derecho al descanso anual. Por ello, más que de unas vacaciones pagadas se trata de un supuesto especial de interrupción justificada de la actividad profesional, en el sentido del art. 16 LETA, que no podrá dar lugar a una extinción justificada del contrato por parte del cliente con base en un incumplimiento contractual del TRADE (art. 16.3 LETA). Ahora bien, esta garantía no impide que el trabajador autónomo vea extinguido finalmente su contrato por esta causa, ya que en este supuesto su derecho a la interrupción anual se verá sustituido por una compensación económica: la indemnización correspondiente por extinción injustificada del cliente del art. 15.3 LETA¹¹⁵.

En el segundo apartado, el artículo 14 LETA dispone que, mediante contrato individual (*vid.*, art. 4.2.d) RD 197/2009) o acuerdo de interés profesional, sin dar preferencia a uno u otro, se determinará tanto el régimen de descanso semanal y el correspondiente a los festivos, así como la cuantía máxima de la jornada de actividad y, en el caso de que la misma se compute por mes o año, su distribución semanal. Como se puede observar, la LETA no ha establecido unos límites concretos en defecto de acuerdo entre las partes, ya sea para el descanso semanal, un número concreto de festivos o bien un límite máximo de jornada de actividad, desoyendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos, “Un estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo”, por las que si bien se demandaba en la ordenación del tiempo de trabajo un amplio margen de decisión de los afectados, también se pedía el establecimiento de un conjunto de reglas supletorias para el caso de no alcanzarse pacto¹¹⁶. Por ello, a pesar de que la ley reconoce ciertos elementos básicos que deben de estar presentes en el contrato o AIP (duración, distribución y descansos semanales), para un sector doctrinal esto supone un puro espejismo o mero voluntarismo, ya que lo único que hace la LETA es concretar los principios que ya rigen el Derecho civil, como la prohibición de que el contenido de los contratos quede a disposición de una de las partes (art. 1256 CC) o la prohibición de pactar un objeto incierto (art. 1261 CC). En cambio, la legislación no establece ningunos topes máximos, aunque sean más flexibles o permitan una distribución más irregular que la prevista en el Estatuto de los Trabajadores, y lo más importante, ni siquiera establece unas normas dispositivas, para que a falta de acuerdo rijan la regulación legal¹¹⁷.

El artículo 14.3 LETA, por otro lado, al regular una especie de “horas extraordinarias” para el TRADE sí que establece una norma dispositiva. En efecto, “la realización de actividad por tiempo superior al pactado contractualmente será voluntaria en todo caso, no pudiendo exceder del incremento máximo establecido mediante acuerdo de interés profesional”, a lo que se añade la regla supletoria de que: “en ausencia de acuerdo de interés profesional, el incremento no podrá exceder del 30

¹¹⁵ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 181 y 182.

¹¹⁶ GUERRERO VIZUETE, E.: *op. cit.*, pp. 175 y 176.

¹¹⁷ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 178-180. Además, para los autores esta parca regulación tiene efectos muy importantes en el disfrute de los principales derechos laborales que la LETA, en principio, reconoce a los trabajadores autónomos, tales como el derecho a la seguridad y salud o el derecho a la conciliación personal, familiar y laboral.

por ciento del tiempo ordinario de actividad individualmente acordado". La expresión "en todo caso" debe de entenderse en el sentido de que la realización de una jornada por encima de lo pactado será siempre de carácter voluntario. Con lo cual, cuando el TRADE se niegue, el cliente principal no podrá extinguir el contrato alegando justa causa, pues dicho trabajador autónomo está amparado legalmente para negar o aceptar dicha propuesta del cliente¹¹⁸.

Al amparo del art. 4.3.g) LETA, el art. 14.4 indica que "el horario de actividad procurará adaptarse a los efectos de poder conciliar la vida personal, familiar y profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente". Sin embargo, autorizada doctrina califica esta previsión normativa nuevamente como un espejismo o una mera emulación artificial de la regulación estatutaria (sobre todo del art. 34.8 ET), pues no se reconoce un derecho sino tan solo una recomendación, de modo que el horario de la actividad productiva "procurará adaptarse" al horario de la vida privada de la persona trabajadora. Mayores garantías, en cambio, para la TRADE víctima de violencia de género ya que en este supuesto sí se reconoce un derecho a la adaptación del horario de actividad con el objeto de hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral¹¹⁹.

Por último, el artículo 16 LETA recoge una serie de causas por las que se podrá interrumpir la prestación de servicios por parte del TRADE de manera justificada. Esto es, se trata de una interrupción que no podrá dar lugar a la extinción del contrato por causa justificada del cliente (art. 15.1.f) LETA), salvo las excepciones que se comentarán en el siguiente apartado. Por regla general, si el cliente opta por rescindir el contrato tendrá que abonarle una indemnización al TRADE por extinción injustificada (art. 15.3 ET).

En concreto, las causas que justifican la interrupción del contrato son: a) Mutuo acuerdo de las partes; b) La necesidad de atender responsabilidades familiares urgentes, sobrevenidas e imprevisibles; c) El riesgo grave e inminente para la vida o salud del trabajador autónomo, según lo previsto en el art. 8.7 LETA; d) Incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar; e) Riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural de un menor de 9 meses; f) La situación de violencia de género, para que la trabajadora autónoma económicamente dependiente haga efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral; g) Fuerza mayor. En último lugar, el art. 16.2 LETA reconoce que mediante contrato o AIP podrán fijarse otras causas de interrupción justificada de la actividad profesional¹²⁰.

5.2. La extinción del contrato TRADE: causas, forma y efectos

La LETA reconoce en el artículo 15.1 una serie de motivos para extinguir el contrato celebrado entre el TRADE y su cliente principal. Tales causas de extinción

¹¹⁸ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 168.

¹¹⁹ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 180-181.

¹²⁰ Un estudio de las causas que justifican la interrupción del contrato TRADE en SOLER ARREBOLA, J.A.: *op. cit.*, pp. 150-169.

se pueden clasificar en función de la existencia o no de voluntad, sea conjunta o unilateral¹²¹:

- Extinción por voluntad concurrente de las partes: mutuo acuerdo de las partes (art. 15.1.a); causas válidamente consignadas en el contrato, salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto (art. 15.1.b). Entre las causas de extinción consignadas en el contrato habrá que incluir la expiración del tiempo convenido para la prestación de servicios o la realización de obra determinada¹²².
- Extinción por voluntad de una de las partes: desistimiento del trabajador autónomo económicamente dependiente, debiendo en tal caso mediar el preaviso estipulado o conforme a los usos y costumbres (art. 15.1.d); voluntad del trabajador autónomo económicamente dependiente, fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte (art. 15.1.e)¹²³; voluntad del cliente por causa justificada¹²⁴, debiendo mediar el preaviso estipulado o conforme a los usos y costumbres (art. 15.1.f); por decisión de la trabajadora autónoma económicamente dependiente que se vea obligada a extinguir la relación contractual como consecuencia de ser víctima de violencia de género (art. 15.1.g). Dentro de la causa del art. 15.1.f) es necesario introducir la precisión que realiza el art. 16.3 LETA, en el sentido de que permite al cliente la extinción justificada cuando el contrato TRADE se interrumpa en los supuestos de incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar; riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural de un menor de 9 meses; o fuerza mayor, siempre que la interrupción le cause al cliente un perjuicio importante que paralice o perturbe el normal desarrollo de su actividad¹²⁵. No obstante, en estos últimos supuestos si el TRADE procede a contratar a un trabajador por cuenta ajena siguiendo lo establecido en

¹²¹ Clasificación recogida en VILA TIerno, F.: *op. cit.*, pp. 40 y 41.

¹²² MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, p. 185. En el mismo sentido STSJ País Vasco 19 de julio de 2022, EDJ 724860.

¹²³ STSJ Extremadura 7 de febrero de 2019, EDJ 537757.

¹²⁴ En estos supuestos MARTÍN PUEBLA, E.: *op. cit.*, p. 103, la expresión “causa justificada”, como concepto jurídico indeterminado, habrá que determinarla en cada caso particular. Ahora bien, es un concepto más amplio que el de incumplimiento contractual pues, además de las propias infracciones, se incluyen cuestiones relacionadas con la falta de satisfacción del interés del cliente o la producción de efectos perjudiciales para este, lo cual recuerda al despido objetivo laboral.

¹²⁵ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 182 y 183, es ciertamente crítica con la inclusión dentro de la extinción justificada (sin indemnización) que hace el art. 16.3 LETA, ya que existen infinidad de hechos que pueden ocurrir en el devenir de la actividad empresarial que perturban su normal desarrollo, dejando en manos del cliente y su voluntad la pervivencia del vínculo contractual. Estos devenires no siempre causan mal para la actividad y atribuir las consecuencias de los mismos al más débil, no parece que sea lo más adecuado. Además, MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, p. 191, entienden que la regulación de la extinción en situaciones relacionadas con la maternidad, paternidad o cuidado de menores en general podría estar amparando situaciones de discriminación, directas o indirectas.

el art. 11.2.a) LETA, excepto en los supuestos de fuerza mayor, no podrá extinguirse el contrato de forma justificada.

- Extinción por causas ajenas a la voluntad de las partes: muerte y jubilación o invalidez incompatibles con la actividad profesional, conforme a la correspondiente legislación de Seguridad Social (art. 15.1.c)¹²⁶.

Por último, cabe precisar que este listado no supone un *numerus clausus*, ya que el art. 15.1.h) permite "cualquier otra causa legalmente establecida".

En cuanto a la forma de extinguir el contrato, la LETA deja un amplio margen a la libre voluntad de las partes, ya sea consignada en el contrato o en un AIP (*vid.*, STSJ Madrid 20 de febrero de 2013, EDJ 36377). El único de los requisitos formales que establece dicha norma es el plazo de preaviso para los supuestos de desistimiento por parte del TRADE o bien para la extinción justificada por parte del cliente¹²⁷ (cabe precisar que en los supuestos de extinción por decisión del TRADE basada en incumplimiento contractual grave del cliente no es necesario el preaviso). Un plazo de preaviso cuya duración no ha sido determinada por el legislador, sino que remite a lo estipulado por las partes y, en su defecto, a los usos y costumbres locales y profesionales.

Respecto a los efectos, el art. 15.2 LETA indica que "cuando la resolución contractual se produzca por la voluntad de una de las partes fundada en un incumplimiento contractual de la otra, quien resuelva el contrato tendrá derecho a percibir la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios ocasionados". Esto es, la resolución por incumplimiento contractual de la otra parte, ya sea del cliente o del TRADE, generará un derecho de resarcimiento a través de una indemnización por daños y perjuicios (lo que se conoce como estabilidad obligacional y no real). En este sentido, es importante que se precisen en el contrato o en el AIP qué incumplimientos graves son los que justifican la extinción contractual, aunque también puede entenderse que cualquier lesión de los derechos básicos de los trabajadores o bien la transgresión de los deberes profesionales básicos (arts. 4 y 5 LETA, respectivamente) justifican la extinción¹²⁸.

Además de lo anterior, también se generará derecho a indemnización a favor del TRADE cuando el cliente resuelva el contrato sin causa justificada¹²⁹, al igual que a favor del cliente principal cuando el TRADE emita su libre desistimiento y, sin perjuicio de cumplir el preaviso, este produzca un perjuicio importante que paralice

¹²⁶ No se considera causa que justifique la extinción del contrato ni la solicitud ni la declaración de concurso de acreedores del cliente ni el cese de la actividad, no previstas legalmente ni recogidas en el contrato con el TRADE, cuando además no ha habido preaviso, por lo que procede indemnización a favor del autónomo dependiente (STSJ Aragón 28 de febrero de 2014, EDJ 35341).

¹²⁷ En los casos de extinción del contrato por parte del cliente con base en causa justificada, lógicamente, la causa ha de contenerse en la comunicación extintiva y, por ende, en el preaviso (STSJ Madrid 23 de diciembre de 2015, EDJ 268898).

¹²⁸ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 191 y ss.

¹²⁹ De ello se deduce que la resolución del contrato justificada por parte del cliente no genera derecho a indemnización a favor del TRADE.

o perturbe el normal desarrollo de la actividad del cliente. Una última precisión en el caso de desistimiento del TRADE que, para algunos autores, resulta ciertamente excesiva pues supone una puerta a que, siempre que quiera el cliente, exista obligación de indemnizar¹³⁰.

Por último, el artículo 15.4 LETA especifica que la cuantía de la indemnización a favor del TRADE será la fijada en el contrato individual o en el AIP¹³¹. Es más, en los casos en los que no se haya determinado tal cuestión en el acuerdo entre partes, la ley establece una serie de factores que se deben tomar en consideración, sin excluir otros no precisados en la normativa, para cuantificar la indemnización (normalmente por el juez): “el tiempo restante previsto de duración del contrato, la gravedad del incumplimiento del cliente, las inversiones y gastos anticipados por el trabajador autónomo económicamente dependiente vinculados a la ejecución de la actividad profesional contratada y el plazo de preaviso otorgado por el cliente sobre la fecha de extinción del contrato”¹³². En cambio, la indemnización que le sea debida al cliente deberá de cuantificarse en función de los daños y perjuicios efectivamente causados y acreditados¹³³.

6. Especialidades del TRADE en sectores específicos

Sin ánimo de exhaustividad, la LETA y su desarrollo reglamentario recogen una serie de especificaciones concretas para ciertos colectivos de autónomos con características especiales que pueden llegar a ser TRADE, destacando los agentes de seguros y sobre todo los transportistas autónomos ya que un importante número de estos últimos reúne las condiciones para ser TRADE en la práctica.

En primer lugar, la LETA ha recogido un régimen especial de adaptación o período transitorio mucho más amplio que el general para los contratos suscritos con anterioridad a su entrada en vigor con agentes de seguros o transportistas potencialmente TRADE. Así, la disposición transitoria tercera de la LETA y la disposición transitoria segunda del RD 197/2009 recogían un plazo de adaptación de 18 meses desde la entrada en vigor del desarrollo reglamentario, plazo ya finalizado, salvo que en dicho periodo alguna de las partes hubiera optado por rescindir el contrato, sin perjuicio de las correspondientes responsabilidades. Asimismo, se concedía un plazo

¹³⁰ AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, p. 186.

¹³¹ Sobre la prioridad aplicativa de la indemnización prevista en el contrato sobre otras variables como por ejemplo el tiempo restante de duración del contrato, véase STSJ Madrid 23 de enero de 2015, EDJ 13919.

¹³² MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, p. 194 recoge otros criterios que pueden tomarse en consideración por parte del juez para la cuantificación de la indemnización: el tiempo de prestación de servicios del TRADE o las expectativas u oportunidades reales de recolocación en el sector en que trabaja, sin olvidarse de la reparación de los daños morales, especialmente en supuestos de lesión de derechos fundamentales. Sobre el margen jurisdiccional para fijar la indemnización véase STSJ Cataluña 27 de febrero de 2014, EDJ 55923. En cambio, no procede aplicar las reglas para la determinación de la indemnización por despido improcedente (SSTSJ Asturias 19 de febrero de 2010, EDJ 49668 y de Madrid 2 de diciembre de 2010, EDJ 316432).

¹³³ MARTÍN PUEBLA, E.: *op. cit.*, p. 104.

de comunicación que se iniciaba con la entrada en vigor de la LETA y finalizaba un año después de la entrada en vigor del RD 197/2009¹³⁴.

Más allá de este plazo especial de adaptación y comunicación común, para el sector de los agentes de seguros la disposición adicional 17ª LETA se encarga de precisar que “los contratos celebrados por los agentes de seguros que cumplan con las condiciones establecidas en el capítulo tercero de la presente Ley y los supuestos en que dichos agentes quedarían sujetos al mismo se determinarán reglamentariamente sin afectar, en ningún caso, su relación mercantil”. En efecto, el capítulo II del RD 197/2009 recoge una regulación específica para la figura del agente de seguros TRADE. En primer lugar, el art. 8 indica que a los agentes de seguros exclusivos y agentes de seguros vinculados que cumplan con los requisitos para ser TRADE les será de aplicación lo establecido en el capítulo III del título II de la LETA. Asimismo, también especifica que dichos agentes de seguros además de no poder contratar (art. 11.2.a) LETA), no podrán suscribir contratos mercantiles con auxiliares externos, de conformidad con su normativa de aplicación, con anterioridad la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados, derogada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

En segundo lugar, el art. 9 RD 197/2009 precisa y define algunos de las condiciones del art. 11.2 LETA para adaptarlas a la figura del TRADE agente de seguros. Así, el apartado primero define las indicaciones técnicas del art. 11.2.d) LETA como “las relacionadas con su actividad, especialmente las que deriven de la normativa interna de suscripción y de cobertura de riesgos de la entidad aseguradora, de la normativa de seguros privados, de la normativa de protección de datos de carácter personal, de blanqueo de capitales u otras disposiciones de obligado cumplimiento”. A los efectos de la infraestructura propia del trabajador autónomo del art. 11.2.c) LETA, el desarrollo reglamentario precisa que “no se considerará económicamente relevante la documentación, el material, ni el uso de instrumentos o herramientas, incluidas las telemáticas, que la entidad aseguradora proporcione a los agentes de seguros autónomos económicamente dependientes”. El citado art. 9 RD 197/2009 en su apartado tercero también indica que “el cumplimiento de las indicaciones técnicas que los agentes de seguros autónomos económicamente dependientes puedan recibir de la entidad aseguradora para la que presten sus servicios, así como el uso de la documentación, material, herramientas e instrumentos proporcionados por la entidad aseguradora a aquéllos no supondrá que tales agentes de seguros ejecuten su actividad de manera indiferenciada con los trabajadores que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente”, en clara referencia al

¹³⁴ Plazo de comunicación ampliado hasta el 5 de marzo de 2010 con la modificación introducida por la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, ya que con anterioridad solo se permitía la comunicación hasta el 12 de octubre de 2008 cuando el plazo de adaptación se fijaba hasta el día 5 de septiembre de 2010. AGUILAR MARTÍN, M.C.: *op. cit.*, pp. 152-156.

art. 11.2.b) LETA. Por último, aparte del artículo 11 RD 197/2009 que reconoce la aplicación de procedimientos no jurisdiccionales de solución de conflictos al agente de seguros económicamente dependiente, el art. 10 dispone que el contrato que se celebre entre el agente de seguros TRADE y su cliente principal se registrará según lo dispuesto por la propia norma reglamentaria, siempre que no se oponga a la normativa sectorial, ya referenciada. El registro del art. 6 RD 197/2009 no será incompatible con el Registro administrativo de distribuidores de seguros y reaseguros.

Respecto a los transportistas autónomos económicamente dependientes, la disposición adicional undécima LETA, por un lado, incluye en el ámbito de aplicación de la propia ley a los transportistas según la definición dada por el art. 1.3.g) ET (“las personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, realizada, mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aun cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador”)¹³⁵. Por otro lado, al margen de cumplir con las notas comunes del trabajo autónomo, la citada disposición adicional suaviza los requisitos exigidos para obtener la condición de TRADE para los transportistas autónomos al solo requerir dos de ellos: ser dependiente económicamente según el art. 11.1 LETA, así como no tener trabajadores a su cargo ni subcontratar según lo establecido en el art. 11.2.a) LETA. Consecuentemente, la disposición adicional primera RD 197/2009 excluye al transportista autónomo económicamente dependiente de la declaración del art. 5.1 y de la letra d) del art. 5.2 del desarrollo reglamentario. Por último, según el art. 6.3 del Real Decreto 128/2013, de 22 de febrero, sobre ordenación del tiempo de trabajo para los trabajadores autónomos que realizan actividades móviles de transporte por carretera, se deberá de reflejar en el contrato, salvo que se haya previsto expresamente en el AIP aplicable, el tiempo de trabajo en el que se va a desarrollar su actividad profesional, teniendo, asimismo, el transportista, en virtud de lo previsto en el art. 2.3.d) del citado RD, que conocer con carácter previo tanto los períodos de disponibilidad, como la estimación de su duración antes de la salida o antes del inicio del efectivo período de que se trate, pero respetando, en todo caso, el límite de jornada del artículo 14 LETA¹³⁶.

7. A modo de cierre: ¿TRADE y nuevas formas de empleo joven?

La “novedosa” regulación del TRADE no ha alcanzado las expectativas que se habían depositado en ella. Tras casi dos décadas de su aprobación, se puede llegar a decir que el ámbito de protección ha quedado relegado a unos pocos autónomos en sectores muy específicos, sin que se haya cubierto un número significativo del total de potenciales beneficiarios que, según la Exposición de motivos de la LETA y la EPA de 2004, era de un total de 285.600 empresarios sin asalariados que trabajan para una única empresa o cliente.

¹³⁵ Véase STSJ Andalucía (Málaga) de 19 de febrero de 2015, EDJ 68648.

¹³⁶ VILA TIerno, F.: *op. cit.*, pp. 44 y 45.

Si se acude al número de trabajadores autónomos económicamente dependientes dados de alta en Seguridad Social la cifra es de 7621 según los datos del 1º trimestre de 2023¹³⁷. Un número que se ha reducido desde el cuarto trimestre de 2016 (10.468) en casi 3000 personas y que no es representativo de los potenciales TRADE que según algunas estimaciones recoge el INE. Para ciertos autores esta cifra se sitúa según datos de 2017 en 329.400 personas¹³⁸, aunque hay que tener reticencias de que se trate de un número exacto, pues no existen estadísticas específicas al respecto¹³⁹.

El reducido éxito de esta regulación puede deberse, entre otros factores: al escaso interés público a la hora de contrarrestar las resistencias empresariales de contratar bajo la figura del TRADE por la mayor asunción de costes; a la debilidad del trabajador autónomo ante la extinción de su contrato tras la solicitud de su condición de TRADE, al menos hasta la reforma operada por la LRJS en 2011; a la existencia de un rígido requisito de dependencia económica, que no se ayuda de presunciones legales; a la fuerte individualización existente en la relación entre autónomo y cliente principal y, en fin, al limitado poder de negociación para acordar los AIP.

Por ello, si se quiere proteger a los "verdaderos" TRADE no contabilizados que operan como autónomos "clásicos"¹⁴⁰, pese a ser económicamente dependientes, se requiere por parte del poder público que se realice un esfuerzo de búsqueda, reclasificación y sanción. En este sentido, es necesario, por un lado, mejorar y perfilar las herramientas estadísticas para que afloren tales situaciones de dependencia económica¹⁴¹. Por otro lado, resulta ineludible que los planes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incluyan a estos objetivos en su actuación¹⁴², para lo cual puede ser una herramienta útil cruzar datos con la Agencia Tributaria para determinar qué autónomos están facturando en exclusiva o predominantemente a un cliente¹⁴³. Asimismo, sería preciso introducir una infracción específica en el TRLISOS cuando se detecte el incumplimiento de la normativa TRADE, siempre que haya existido

¹³⁷ Datos extraídos de: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2023/1TRIMESTRE/PUBLICACION_PRINCIPAL_1_TRIM_2023.pdf

¹³⁸ MARTÍN LÓPEZ, S. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *El trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE) en el marco de los nuevos modelos de prestación del trabajo*, Luhu Editorial, 2019, p. 15, datos calculados por Martín López resultado de sumar, por un lado, los trabajadores independientes que en el año 2017 no tenían ningún cliente o a lo sumo uno en los últimos 12 meses y, por otro lado, los trabajadores independientes que declaraban tener más de un cliente, pero predominantemente uno.

¹³⁹ ROCHA SÁNCHEZ, F.: "El trabajo autónomo económicamente dependiente en España. Diagnóstico y propuestas de actuación", *Revista de derecho de la Seguridad Social. Laborum*, N.º 10, 2017, pp. 322 y 323 es muy crítico con esta cuestión y propone una serie de mejoras en la elaboración de las fuentes de información de este colectivo.

¹⁴⁰ En otras fuentes se recoge un número más moderado de potenciales TRADE: 124.400. Visto en: ESTEBAN, J.: "¿Por qué fracasó la alternativa "legal" a los falsos autónomos", en *El Economista*, noticia de 30 de enero de 2024.

¹⁴¹ Ello se reivindica en: VV. AA.: *Trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADES): medición estadística, desafíos y oportunidades*, op. cit., passim.

¹⁴² MARTÍN LÓPEZ, S. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: op. cit., pp. 84 y 85.

¹⁴³ Vid., "UPTA calcula que en España hay más de 300.000 falsos autónomos", en la web de UPTA, disponible en: <https://upta.es/https-upta-es-wp-content-uploads-2022-04-nota-de-prensa-upta-220405-docx/>

comunicación efectiva de la dependencia económica por parte de este. Por último, también puede coadyuvar a este fin que la vía jurisdiccional no sea la primera y única forma de reconocer el contrato TRADE, así como que se cree un registro no ya de contratos sino de trabajadores autónomos económicamente dependientes para facilitar la labor de control de la Inspección ¹⁴⁴.

Otra de las cuestiones que más se han discutido es la relación del TRADE con las nuevas formas de trabajo a través de plataformas digitales. Por lo general, estas nuevas formas de prestación del servicio se han venido instrumentando a través de un trabajo autónomo o por cuenta propia precario, lo cual ha suscitado un largo debate tanto a nivel doctrinal como judicial, con soluciones de distinto signo (a favor de la autonomía, la laboralidad o una solución intermedia: el TRADE).

En lo que aquí respecta, algunos autores han propuesto aplicar la figura del TRADE al trabajo en plataformas con ciertos ajustes, como disminuir el porcentaje exigible de dependencia económica al 50 % ¹⁴⁵. Es más, la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA) en 2019 formuló la creación del “TRADE digital”, computando el nivel de dependencia económica del 75 % de los ingresos respecto al total de las plataformas digitales para las que se trabaje ¹⁴⁶.

No obstante, aunque ciertos tribunales habían calificado al trabajador de plataforma como TRADE en algunos supuestos ¹⁴⁷, esta opción parece haber sido desterrada tras la unificación de doctrina por parte del Tribunal Supremo y la posterior normativa conocida como “Ley Rider” ¹⁴⁸, al menos para el caso de los repartidores o *riders*. En efecto, la conocida STS de 25 de septiembre de 2020 (rec. 4746/2019) fue la que finalmente zanjó el debate en torno a la relación laboral o mercantil de los repartidores con la plataforma digital, a favor de la primera opción, sobre la base del sistema de indicios de laboralidad y la presunción del art. 8.1 ET ¹⁴⁹. Tras esta sentencia,

¹⁴⁴ MARTÍN LÓPEZ, S. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 39 y 84 y 85.

¹⁴⁵ MERCADER UGUINA, J.R.: “Los trades en las plataformas digitales”, en VV. AA.: *El trabajo en plataformas digitales: análisis sobre su situación jurídica y regulación futura*, PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F. (Coord.), Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 105-118.

¹⁴⁶ Véase el documento “35 propuestas 2019. Seguir avanzando en el trabajo autónomo”, disponible en la página web de ATA.

¹⁴⁷ STSJ de Madrid, en fecha 19 de septiembre de 2019, en recurso de suplicación n.º 195/2019. En contra la STSJ de Madrid de 17 de enero de 2020, recurso de suplicación n.º 1323/2019, comentada, junto con alusiones a otras sentencias, en MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Las difusas fronteras entre el trabajo asalariado y por cuenta propia. Riders y plataformas digitales de nuevo a examen en la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia. STSJ de Madrid-SOC núm. 40/2020, de 17 de enero”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, N.º 4, 2020.

¹⁴⁸ Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, convalidado por la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

¹⁴⁹ Un análisis en MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN MUÑOZ, M.R.: “88. La laboralidad de quienes prestan servicios a través de plataformas digitales. STS-SOC núm. 805/2020, de 25 de septiembre”, en *Anuario de 2020 de Jurisprudencia Laboral (Estudio de 100 casos relevantes)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2021, pp. 969-982.

se emprendió una fase de concertación social que ha desembocado en la Ley Rider, por la que, aparte de la novedosa información algorítmica, se ha introducido una disposición adicional 23ª en el Estatuto de los Trabajadores¹⁵⁰, que para algunos autores poco o nada añade a la presunción de laboralidad ya recogida en el art. 8.1 ET¹⁵¹, si bien sí aporta una rebaja legal en la exigencia de dependencia jurídica en el plano laboral para el caso de que el trabajo de reparto sea dirigido o coordinado a través de un algoritmo¹⁵².

En cualquier caso, dicha intervención normativa, que tampoco es perfecta, solo se refiere al sector del *delivery* a través de plataformas y no se ocupa de regular otras nuevas formas de trabajo que igualmente necesitan de una mayor protección, como es el caso del resto de trabajos en plataformas digitales que se basan en la localización (servicios de transporte, cuidado, limpieza...) o los trabajos basados en la web, con especial mención a los *crowdworkers*¹⁵³.

Así, es necesaria una regulación que precise la relación de este tipo de trabajadores con la plataforma digital, y cabe preguntarse aquí, por tanto, si la figura del TRADE supone o no una adecuada solución desde el punto de vista de la política social del Derecho, puesto que en la mayoría de los casos el trabajo se desarrolla mediante formas de trabajo autónomo desprotegido, incluso al margen de la Seguridad Social. En este punto, no debe de olvidarse una cuestión sobre la que se llamó la atención al inicio del capítulo, la cual versa sobre la prevalencia de trabajadores jóvenes en estas nuevas formas de trabajo.

¹⁵⁰ "Por aplicación de lo establecido en el artículo 8.1, se presume incluida en el ámbito de esta ley la actividad de las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital. Esta presunción no afecta a lo previsto en el artículo 1.3 de la presente norma".

¹⁵¹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., "Las presunciones legislativas de laboralidad", *Revista Trabajo y Derecho*, nº 79-80, 2021, versión electrónica, y PÉREZ GUERRERO, M.L.: "Trabajo en plataformas como forma de trabajo del siglo XXI en continuo cambio", en VV. AA.: *La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI*, CALVO GALLEGOS, F.J. et al. (Dir.), Murcia, Laborum, 2021, pp. 103-125.

¹⁵² De esta opinión es TODOLÍ SIGNES, A.: "Cambios normativos en la digitalización del trabajo: comentario a la "ley rider" y los derechos de información sobre los algoritmos", *IUSLabor*, N.º 2, 2021, versión electrónica.

¹⁵³ "Las plataformas dedicadas a la asignación de microtareas son plataformas digitales que brindan a empresas y a otros clientes acceso a una fuerza de trabajo extensa y flexible (o *crowd*) para llevar a cabo tareas generalmente de poca envergadura que pueden ser realizadas a distancia haciendo uso de una computadora y de Internet. Se trata de tareas diversas que van desde la identificación, transcripción y anotación de imágenes hasta la moderación de contenidos y la recopilación y el procesamiento de datos, pasando por la transcripción de audio y video, y la traducción. En las plataformas, los clientes publican paquetes de tareas que deben ser completados, mientras que los trabajadores seleccionan tareas y reciben un pago por cada tarea que realizan. El pago que reciben los trabajadores corresponde al precio indicado por el cliente menos la comisión que cobran las plataformas". *Vid.*, Organización Internacional Del Trabajo: *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, 2019, p. XV.

No obstante, se trata de una cuestión de difícil resolución a nivel nacional y, por ello, se demanda una ordenación que parta desde distintas instituciones internacionales, como ya está ocurriendo en el seno de la Unión Europea con la “Directiva de Plataformas”¹⁵⁴, en la idea de ampliar el manto protector laboral a estas nuevas profesiones.

Por ende, una interpretación extensiva del contrato de trabajo adaptada a la disrupción tecnológica debe de ser la opción más adecuada si se cumplen los presupuestos de laboralidad, como así han establecido algunos tribunales en el marco de servicios de limpieza y/o de cuidado a través de plataformas¹⁵⁵. Además, si tenemos en cuenta que podemos encontrar aquí una importante salida de empleo para los trabajadores jóvenes, en estos casos se debe de impedir especialmente el recurso al trabajo autónomo y al TRADE, pues ello puede suponer un elemento de precarización aún mayor, a la hora de huir del Estatuto del trabajo por cuenta ajena y de sus garantías protectoras¹⁵⁶.

Pero no es menos cierto que podemos encontrarnos con determinadas formas de trabajo que pueden escapar de este nuevo (y ampliado) molde de la relación laboral. Si se atiende al fenómeno del *crowdwork* -aunque ciertos autores defienden que se trataría más bien de una relación laboral común¹⁵⁷, en sintonía con la sentencia de 1 diciembre 2020 de la Sala Novena del Tribunal Federal alemán de Trabajo¹⁵⁸- o bien a las plataformas digitales donde los profesionales prestan sus servicios a distancia (servicios jurídicos, de traducción, financieros...), podría ser una buena medida acudir a la figura del TRADE si se cumplen efectivamente sus requisitos de dependencia económica e independencia jurídico-organizativa. Lo mismo podría ocurrir con el trabajo de *influencers*, *streamers* o en general creadores de contenido, cuando sus ingresos dependan en un 75 % de una determinada red social y no de pagos externos

¹⁵⁴ Véase la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales [COM(2021) 762 final].

¹⁵⁵ Cfr.: TODOLÍ SIGNES, A.: “Las trabajadoras de limpieza y cuidados en plataformas son asalariadas y no autónomas (STSJ Cataluña 1/3/2022 y Social 15 de Barcelona 20 de junio de 2023)”, Blog: *Argumentos en Derecho Laboral*, entrada de 21 de septiembre de 2023, disponible en: <https://adriantodoli.com/2023/09/21/las-trabajadoras-de-limpieza-y-cuidados-en-plataformas-son-asalariadas-y-no-autonomas-stsj-cataluna-1-3-2022-y-social-15-de-barcelona-20-de-junio-de-2023/>

¹⁵⁶ SUÁREZ CORUJO, B.: “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 35, N.º 1, 2017, *passim*.

¹⁵⁷ TODOLÍ SIGNES, A.: *El trabajo en la era de la economía colaborativa. La clasificación jurídica de trabajadores y autónomos y los efectos de la reputación online en la economía de las plataformas virtuales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017. Específicamente, analizando el caso de *Amazon Mechanical Turk*, GINÈS I FABRELLAS, A.: “Crowdsourcing sites y nuevas formas de trabajo. El caso de *Amazon Mechanical Turk*”, *Revista Derecho Social y Empresa*, N.º 6, 2016, versión electrónica.

¹⁵⁸ Un análisis en MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La laboralización de los trabajadores al servicio de plataformas digitales por la jurisprudencia, en Alemania. Un estudio comparado con el derecho español”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, N.º 1, 2021, pp. 181-193.

de marcas o publicidad, aunque también se ha discutido la solución de la relación laboral en determinadas plataformas donde la independencia es cuestionada¹⁵⁹.

En cualquier caso, una posible respuesta podría ser regular una figura especial del "TRADE digital", en sintonía con la propuesta de ATA, que se amolde a los nuevos trabajos en plataforma, siempre que no concurren los elementos de dependencia y ajenidad propios del art. 1.1 ET. Esta figura del TRADE digital, además de precisar el cómputo de ingresos de un solo cliente (o de varios), reforzaría la posición de estos trabajadores, que en su mayoría son jóvenes y precarios, sobre todo en materia de delimitación del tiempo de trabajo y de protección frente a la extinción unilateral del contrato. Es más, incluso podría reformularse la forma de cotización, para que se traslade este coste a la plataforma digital¹⁶⁰.

8. Bibliografía

- AGUILAR MARTÍN, M.C.: *El régimen jurídico del trabajador autónomo económicamente dependiente*, Granada, Comares, 2015.
- BARRIOS BAUDOR, G.L. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente", en VV. AA.: *Tratado del trabajo autónomo*, BARRIOS BAUDOR, G.L. (Coord.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.
- ESTEBAN, J.: "¿Por qué fracasó la alternativa "legal" a los falsos autónomos", en *El Economista*, noticia de 30 de enero de 2024.
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: "Peculiaridades del régimen jurídico del trabajador económicamente dependiente", en VV. AA.: *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y VILA TIerno, F. (Dir.), Granada, Comares, 2017.
- GALIANA MORENO, J.M. y SELMA PENALVA, A.: "El trabajo autónomo dependiente dos años después de la aprobación del Estatuto del trabajo autónomo. Aportaciones prácticas del RD 197/2009 que desarrolla la Ley 20/2007", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N.º 83, 2009.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El estatuto profesional del trabajador autónomo: diferenciando lo verdadero de lo falso*, Madrid, Tecnos, 2008.

¹⁵⁹ Véase "UGT demanda a Google (Youtube) por despido improcedente de un creador de contenido (youtuber)", disponible en: <https://www.ugt.es/ugt-demanda-google-youtube-por-despido-improcedente-de-un-creador-de-contenido-youtuber>

¹⁶⁰ LAHERA FORTEZA, J. y GÓMEZ SÁNCHEZ, V.: "Regulación laboral en España de las plataformas digitales: presente y futuro", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, N.º 7, 2023, p. 53, incide en este sentido, aunque también llama la atención sobre la necesidad de flexibilizar los requisitos del TRADE a la hora de exigir infraestructura productiva propia y sobre el modo de fijar la retribución.

- GARCÍA PEREA, P. y ROMÁN, C.: “Caracterización del empleo no asalariado en España desde una perspectiva europea”, *Boletín Económico* 2/2019, *Artículos analíticos*, Banco de España, 2019.
- GINÈS I FABRELLAS, A.: “Crowdsourcing sites y nuevas formas de trabajo. El caso de *Amazon Mechanical Turk*”, *Revista Derecho Social y Empresa*, N.º 6, 2016, versión electrónica.
- GOERLICH PESET, J.M.: “La noción de trabajo autónomo económicamente dependiente: puntos críticos”, *Justicia laboral: revista de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, N.º 33, 2008.
- GÓMEZ GARCÍA, M. y HOSPIDO, L.: “El reto de la medición del trabajo en plataformas digitales”, *Boletín Económico* 1/2022, *Artículos analíticos*, Banco de España, 2022.
- GUERRERO VIZUETE, E.: *El trabajador autónomo dependiente económicamente. Un estudio jurídico laboral*, Valladolid, Lex Nova, 2012.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M.: *El trabajador autónomo económicamente dependiente. Delimitación conceptual y ámbito de aplicación*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.
- LAHERA FORTEZA, J. y GÓMEZ SÁNCHEZ, V.: “Regulación laboral en España de las plataformas digitales: presente y futuro”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, N.º 7, 2023.
- MARTÍN LÓPEZ, S. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *El trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE) en el marco de los nuevos modelos de prestación del trabajo*, Luhu Editorial, 2019.
- MARTÍN PUEBLA, E.: *El trabajo autónomo económicamente dependiente: contexto europeo y régimen jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La laboralización de los trabajadores al servicio de plataformas digitales por la jurisprudencia, en Alemania. Un estudio comparado con el derecho español”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, N.º 1, 2021.
- MERCADER UGUINA, J.R.: “Los trades en las plataformas digitales”, en VV. AA.: *El trabajo en plataformas digitales: análisis sobre su situación jurídica y regulación futura*, PÉREZ DE LOS COBOS y ORIHUEL, F. (Coord.), Madrid, Wolters Kluwer, 2018.
- MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: “Capítulo III. Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente”, en VV. AA.: *El Estatuto del trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2009.

- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción al nuevo derecho del trabajo. Una reflexión crítica sobre el derecho flexible del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: "El trabajo autónomo, entre autonomía y subordinación", *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, N.º 5, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: "Introducción general. Significación jurídica del Estatuto del trabajo autónomo", en VV. AA.: *El Estatuto del trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: "La seguridad social de los trabajadores autónomos", en VV. AA.: *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y VILA TIerno, F. (Dir.), Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La responsabilidad empresarial en los procesos de subcontratación: puntos críticos*, Madrid, *Ibidem*, 1994.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: "Las difusas fronteras entre el trabajo asalariado y por cuenta propia. Riders y plataformas digitales de nuevo a examen en la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia. STSJ de Madrid-SOC núm. 40/2020, de 17 de enero", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, N.º 4, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN MUÑOZ, M.R.: "88. La laboralidad de quienes prestan servicios a través de plataformas digitales. STS-SOC núm. 805/2020, de 25 de septiembre", en *Anuario de 2020 de Jurisprudencia Laboral (Estudio de 100 casos relevantes)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M. y GUINDO MORALES, S.: *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos: entre derecho normal y derecho de la emergencia*, Murcia, Laborum, 2021.
- MONTTOYA MELGAR, A.: "El ámbito personal del Derecho del Trabajo: tendencias actuales", *Aranzadi Social*, N.º 3, 2006.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., "Las presunciones legislativas de laboralidad", *Revista Trabajo y Derecho*, n.º 79-80, 2021, versión electrónica.

- PÉREZ CAPITÁN, L.: *La controvertida delimitación del trabajo autónomo y asalariado. El TRADE y el trabajo en las plataformas digitales*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.
- PÉREZ GUERRERO, M.L.: “Trabajo en plataformas como forma de trabajo del siglo XXI en continuo cambio”, en VV. AA.: *La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI*, CALVO GALLEGO, F.J. et al. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2021.
- SOLER ARREBOLA, J.A.: “La contratación de asalariados por TRADES”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, N.º 184, 2016.
- SOLER ARREBOLA, J.A.: *La contratación del trabajador autónomo económicamente dependiente. Régimen jurídico en un entorno de descentralización productiva*, Granada, Comares, 2013.
- SUÁREZ CORUJO, B.: “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 35, N.º 1, 2017.
- TODOLÍ SIGNES, A.: *El trabajo en la era de la economía colaborativa. La clasificación jurídica de trabajadores y autónomos y los efectos de la reputación online en la economía de las plataformas virtuales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- TODOLÍ SIGNES, A.: “Cambios normativos en la digitalización del trabajo: comentario a la “ley rider” y los derechos de información sobre los algoritmos”, *IUSLabor*, N.º 2, 2021, versión electrónica.
- TODOLÍ SIGNES, A.: “Las trabajadoras de limpieza y cuidados en plataformas son asalariadas y no autónomas (STSJ Cataluña 1/3/2022 y Social 15 de Barcelona 20 de junio de 2023)”, Blog: *Argumentos en Derecho Laboral*, entrada de 21 de septiembre de 2023, disponible en: <https://adriantodoli.com/2023/09/21/las-trabajadoras-de-limpieza-y-cuidados-en-plataformas-son-asalariadas-y-no-autonomas-stsj-cataluna-1-3-2022-y-social-15-de-barcelona-20-de-junio-de-2023/>
- VALDÉS ALONSO, A.: “La regulación del trabajo autónomo económicamente dependiente en la Ley 20/2007: apuntes para un debate”, *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, N.º 96, 2008.
- VARVA, S. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Plataformas digitales: una perspectiva comparada en los ordenamientos italiano y español”, *Revista de Derecho de las relaciones laborales*, N.º 10, 2019.
- VICENTE PALACIO, A.: “Capítulo III. Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente”, en VV. AA.: *Comentarios a la Ley del Estatuto del trabajo autónomo: Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*, GARCÍA NINET, J.I. (Dir.) y BALLESTER PASTOR, M.I. (Coord.), CISS, Valencia, 2007.

- VILA TIERNO, F.: "El trabajador autónomo económicamente dependiente", en VV. AA.: *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, MONEREO PÉREZ, J.L. y VILA TIERNO, F. (Dir.), Granada, Comares, 2017.
- VV. AA.: *Trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADES): medición estadística, desafíos y oportunidades*, 2014, publicado en la web de UPTA: https://upta.es/wp-content/uploads/2019/10/trade_final_esp.pdf

CAPÍTULO 30. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS JÓVENES DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

ALEJANDRO MUROS POLO

Profesor Doctor Sustituto Interino

Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Seminario José Vida Soria

Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0002-6192-8481>

Sumario: 1. La discriminación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo; 2. La juventud frente a otros rasgos sujetos a protección jurídica en materia de discriminación; 3. Derecho antidiscriminatorio de los jóvenes en materia laboral; 3.1. El marco jurídico internacional; 3.2. El derecho social comunitario; 3.3. La regulación española; 4. Principales medidas reparadoras de la discriminación laboral de las personas jóvenes; 4.1. La tutela administrativa: infracciones y sanciones en el orden social; 4.2. La tutela judicial efectiva en materia de discriminación de las personas trabajadoras jóvenes; 5. Conclusiones críticas: las necesarias medidas antidiscriminatorias desde una perspectiva preventiva e integral; 6. Bibliografía.

1. La discriminación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo

La población joven es uno de los colectivos que más dificultades sufre a la hora de acceder y prosperar en el mercado laboral. La existencia de distintas barreras y obstáculos provoca que sea un colectivo que, pese a ciertos avances en los últimos años, se caracteriza por la precariedad, ya sea porque tiene mayores dificultades para encontrar un trabajo o ya sea porque, cuando lo obtiene, sus condiciones laborales son de menor calidad respecto a la población de más edad¹.

La discriminación por razón de edad puede proyectarse tanto sobre las personas trabajadoras maduras, como sobre las personas con una cierta juventud (suele haber un consenso al situar el límite en los 30 años). Siendo este último aspecto el que aquí nos ocupa, cabe decir que los jóvenes se exponen a un tratamiento peyorativo en el mundo laboral sobre la base de unos estereotipos que supuestamente son inherentes y se atribuyen a dicho colectivo, ya sean reales o pretendidos. En efecto, la discriminación

¹ Sobre estos extremos inciden MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 13-21.

por razón de edad en el ámbito laboral afecta a las personas jóvenes, en el sentido de que estas suelen soportar estereotipos vinculados a su supuesta falta de fiabilidad, a su escasa formación profesional o experiencia previa, a su menor compromiso con el proyecto empresarial y, en general, a su menor estabilidad personal².

Basta mirar las estadísticas oficiales³ para comprobar de qué modo la personas jóvenes siguen liderando los rankings de desempleo, a pesar de su mejora. Además, aquellos que trabajan lo hacen con mayor frecuencia, en comparación con el resto de la población, con un contrato temporal y a tiempo parcial. Todo ello repercute en la existencia de una brecha salarial por razón de edad (mientras que la ganancia anual media por trabajador es de 25.896,8 €, la de los trabajadores de 25 a 29 años es de 19.089,1 € y la de los trabajadores de 20 a 24 es de 13.225,0 €, con datos de 2021).

Las cifras aquí reseñadas explican buena parte del problema de “fuga de cerebros” que ha caracterizado y caracteriza al mercado de trabajo español, sobre todo a raíz de la crisis económica de 2008, cuando decenas e incluso cientos de miles de trabajadores jóvenes, en su mayoría “sobrecualificados”, no encontraron oportunidades de empleo decentes en el país y decidieron emigrar, en especial a otros países de la Unión Europea⁴.

La utilización, excesiva y muchas veces inadecuada, de las prácticas en la población joven trabajadora también despliega efectos perjudiciales y acentúa su situación de precariedad en el mercado laboral. A la espera del Estatuto del Becario, y al margen de las nuevas medidas en materia de cotización, en España existe una importante bolsa de “estudiantes”, los cuales se enfrentan a sus primeros contactos con el empleo a través de becas o prácticas que carecen o adolecen en su protección legal. Por no hablar de que en muchas ocasiones son en realidad “falsos becarios”, por lo que acaban trabajando para las empresas casi a coste cero⁵. Se trata, en fin, de mano de obra barata.

La falta de estabilidad laboral y la minusvaloración social que ejercen los estereotipos reseñados sobre los trabajadores jóvenes, con repercusión directa en sus menores niveles salariales, determina que una parte considerable de la población tenga mayores dificultades para el ahorro, la educación y formación, el autocuidado (con afectación sobre su salud física y mental), la conciliación laboral, personal y familiar

² CABEZA PEREIRO, J. y CARDONA RUBERT, M.B.: “Capítulo I. Introducción. La discriminación de las personas mayores en el ámbito laboral. Los estereotipos en el empleo, la ocupación y las condiciones de trabajo”, en VV. AA.: *La discriminación de las personas mayores en el ámbito laboral*, Madrid, Fundación HelpAge Internacional España, 2022, pp. 25-27.

³ Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, N.º 42, 2024, T2.

⁴ Sobre las estimaciones véase NAVARRETE MORENO, L. et al.: *Balance y futuro de la migración de los jóvenes españoles: Movilidad, emigración y retorno*, Instituto de la Juventud, Madrid, 2018.

⁵ MONTES ADALID, G.M.: “La relación jurídica especial de los becarios”, en VV. AA., *Las nuevas formas de trabajo: retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Granada, Comares, 2024, pp. 361-380.

y, en definitiva, el acceso a un bien que debería de ser considerado como básico: la vivienda⁶.

2. La juventud frente a otros rasgos sujetos a protección jurídica en materia de discriminación

La situación de precariedad laboral de los trabajadores de menor edad o jóvenes que, en muchas ocasiones, obedece a posiciones discriminatorias hacia este colectivo contrasta, sin embargo, con la deficiente protección que les ofrece el ordenamiento jurídico en materia de tutela antidiscriminatoria. Como se tendrá ocasión de examinar, la normativa internacional y nacional no identifica expresamente a la juventud como un rasgo a proteger frente a la discriminación. Es así que no existe una señal identitaria específica para los jóvenes que sea objeto de prohibición por trato desigual⁷.

Cuestión distinta es que las actitudes discriminatorias hacia los trabajadores jóvenes sean jurídicamente válidas, pues puedan entrar dentro del manto protector multinivel de la prohibición de discriminación por razón de edad, que es aplicable tanto a las diferencias de trato injustificadas a personas por su “escasa” o “menor” edad como por su “mayor” edad. Una causa de discriminación que, como se ha indicado, no es específica y exclusiva de las personas jóvenes, y que tampoco ha recibido la suficiente atención por parte de los órganos judiciales comunitarios e internos. Se dice que la discriminación por razón de edad es la “hermana pobre” de todos los factores o causas de discriminación⁸.

El problema del *ageism*, como un asunto que está tomando cada vez más protagonismo en la actualidad⁹, es una causa de discriminación que no siempre ha estado reconocida. En efecto, la discriminación por razón de edad es una manifestación de la discriminación de nueva aparición, tanto en la conciencia social como en el plano jurídico. Esto se puede explicar por la propia idiosincrasia del rasgo, ya que la edad, a diferencia de otras causas de discriminación como el género, la raza o la discapacidad no es exclusiva de un colectivo específico, sino que se aplica a todas aquellas personas por el mero paso del tiempo, lo cual puede hacer que nos situemos o bien en el colectivo discriminado (persona joven, madura o anciana) o bien en el colectivo favorecido (persona adulta) de forma involuntaria. Ello probablemente ha conllevado que se hayan asumido como normales o inevitables los prejuicios socioculturales asociados a determinadas edades, contribuyendo a la invisibilidad social de las problemáticas específicas. En consecuencia, la aparición de la edad en la normativa internacional

⁶ Distintos informes alertan sobre estos extremos. Entre otros, Consejo de la Juventud de España y OXFAM Intermón, *Equilibristas. Las acrobacias de la juventud para sostener su salud mental en una sociedad desigual*, 2024 y ASENSIO, M. y SERRANO, J.: “La juventud española: empleo precario y vivienda inaccesible”, *Cuadernos de Información Económica*, N.º 299, 2024.

⁷ ARAMENDI SÁNCHEZ, J.P.: “La discriminación de los y las jóvenes en el trabajo”, *Revista de Estudios de Juventud*, N.º 89, 2010, p. 87.

⁸ PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: “La discriminación por razón de edad”, en VV. AA.: *Derecho Social de la Unión Europea: aplicación por el Tribunal de Justicia*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2023, p. 659.

⁹ Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre el edadismo*, 2022.

y nacional antidiscriminatoria ha surgido de forma más tardía, posiblemente por la mayor dificultad de identificar qué tratos diferenciados por razón de edad son o no discriminatorios. Además, a todas estas dificultades se le une una más, se trata de una discriminación sesgada hacia la protección del colectivo de trabajadores maduros, por lo que dichas dificultades de conceptualización y de protección jurídica son aún más intensas en el caso de las personas trabajadoras jóvenes¹⁰.

Más allá de lo anterior, es necesario destacar que la discriminación por razón de edad joven o el edadismo hacia los jóvenes puede no aparecer de forma aislada, sino de forma conjunta con otras causas de discriminación igualmente proscritas por la normativa. La Ley 15/2022, de 12 julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, define en su articulado qué se debe de entender por discriminación múltiple e interseccional, siendo la primera aquella que radica en una discriminación simultánea o consecutiva por dos o más causas y la segunda aquella por la que concurren e interactúan diversas causas, generando una forma específica de discriminación (art. 6.3), como puede ocurrir en el contexto de la mujer migrante racializada¹¹. Por ello, la discriminación por razón de edad debe de ser vista desde diferentes prismas si se quiere estudiar de forma global, desde la perspectiva de las diferentes causas que tienden a agravar el problema.

En este sentido, el género también debe de estar presente en el análisis de la discriminación por razón de edad en el mercado laboral. El ejemplo más paradigmático de esta cuestión es la segregación ocupacional que se repite en cierto modo entre la población joven¹². Sin que se haya producido un cambio de rumbo reciente, el empleo femenino sigue focalizándose en las actividades vinculadas al Estado del Bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), así como en el trabajo doméstico remunerado. Por el lado de los sectores masculinizados, persiste la segregación en la agricultura, la industria, la construcción, el transporte y las comunicaciones¹³. Si se observa la división por ocupaciones, las mujeres tienden a concentrarse en aquellos empleos de sectores feminizados (estructura ocupacional más polarizada) que, por lo general, suponen empleos peores remunerados¹⁴.

¹⁰ LOUSADA AROCHENA, J.F.: “Discriminación por edad: conceptos generales”, en VV. AA., *Edad, discriminación y derechos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 73-77.

¹¹ FRÍAS, M.: “La interseccionalidad de la discriminación por razones de raza, etnia y género. Informe”, *Convivir sin discriminación: un enfoque basado en los derechos humanos y la perspectiva de género*, 2022.

¹² Para intentar paliar esta situación véase la reforma introducida por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, en el mecanismo de jubilación forzosa previsto en la D.A. 10ª ET.

¹³ IBÁÑEZ, M.; GARCÍA MINGO, E. y AGUADO, E.: “Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación”, *Sociología del Trabajo*, N.º 101, 2022, pp. 329-343.

¹⁴ CES. Consejo Económico y Social De España: *Informe. Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, mayo de 2022, pp. 55 y 56, más de una de cada cuatro mujeres ocupadas pertenece al grupo ocupacional integrado por personas trabajadoras de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores/as, que engloban a la mayoría de las personas ocupadas en comercio y hostelería.

Relacionado con el reparto de puestos de trabajo en función del género se encuentra la brecha digital. En concreto, en España hay 12,3 graduadas en STEM por cada mil habitantes de entre 20 y 29 años, frente a 29,2 graduados, y las mujeres son minoría en los estudios universitarios y de formación profesional del ámbito de las ingenierías y la informática. En este sentido, tan solo el 17,8 % de la población ocupada con formación STEM son mujeres y, mientras que el 6,2 % son hombres especialistas en TIC, las mujeres solo representan el 1,7 % del total de la población ocupada¹⁵. Esta menor tasa de participación femenina en formación y trabajos tecnológicos supone, sin duda, un riesgo para la empleabilidad de las mujeres, ya que son precisamente estas profesiones las que más están creciendo a causa de la transformación digital¹⁶.

Otra relación entre género y menor edad puede estar presente en situaciones de acoso laboral, acoso por razón de sexo o acoso sexual. La menor estabilidad de la persona trabajadora joven que, en la mayoría de los casos suele tener un contrato temporal (formativo o no), cuando no directamente becaria, provoca que la situación de la mujer trabajadora ante estas situaciones de acoso sea aún más débil. La vulnerabilidad de la mujer trabajadora joven ante tales situaciones de acoso se incrementa, pues se trata de una persona que por su edad y falta de estabilidad laboral no cuenta con las herramientas necesarias para defender sus derechos y proteger su dignidad e integridad física y mental. El acoso puede venir desde el jefe como así también desde otros compañeros de trabajo, que incluso pueden aprovechar la mayor facilidad de comunicación que ofrecen las TIC y redes sociales para cometer dicho acto¹⁷.

La discapacidad también puede ser un factor discriminatorio multiplicador que puede agravar la discriminación de la persona trabajadora joven. A las dificultades que tienen los jóvenes para acceder al empleo (sobre todo a los primeros trabajos por su falta de experiencia) se le une la existencia de diversidades funcionales que dificultan la inclusión laboral de tales trabajadores por operar los prejuicios asignados a las personas con discapacidad. De hecho, si se acude a las estadísticas oficiales se puede comprobar de qué modo la tasa de desempleo es mayor en los jóvenes con discapacidad (de 16 a 24 años) tanto con respecto a los jóvenes sin discapacidad como respecto a las personas con discapacidad en edades superiores¹⁸. Es más, unido a la existencia o no de ajustes razonables y medidas de apoyo para los trabajadores con discapacidad, lo más jóvenes

¹⁵ Véase, Observatorio Nacional De Tecnología y Sociedad: *Brecha digital de género*. 2023. Red.es. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2023.

¹⁶ LÓPEZ VICO, S.: “Digitalización, género y pensiones: una cuenta pendiente en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, en VV. AA., *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2022, p. 1134.

¹⁷ España ha ratificado recientemente el Convenio de la OIT sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo N.º 190 de 2019 (BOE de 16 de junio de 2022).

¹⁸ CORDERO GORDILLO, V.: “Edad y discapacidad”, en VV. AA., *Edad, discriminación y derechos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 191 y 192.

pueden experimentar mayores problemas a la hora de desarrollarse profesionalmente y promocionar, habida cuenta de estereotipos negativos hacia su capacidad y experiencia.

Por último, sobre la discriminación hacia los trabajadores jóvenes puede incidir un factor más: la discriminación hacia el colectivo LGTBIQ+. La población joven, gracias al progreso de la sociedad y al cambio en la mentalidad, es uno de los grupos que más se puede identificar con la diversidad de orientación sexual y de identidad de género. La mayor aceptación entre la población y, en especial, entre la población joven hacia las personas LGTBIQ+, pese a encuestas que indican que todavía existe discriminación y exclusión, no tiene por qué ir acompañada de una mayor aceptación por parte de las empresas¹⁹. De hecho, existen estudios que apuntan a que más del 35 % de las personas LGTBIQ+ ha presenciado rumores sobre su identidad de género o sexual, así como comentarios negativos o chistes sobre la comunidad a la que pertenece, y en menor porcentaje ha experimentado insultos o burlas, ha tenido mayores dificultades de ascender o de conseguir un aumento de sueldo e incluso ha perdido su puesto de trabajo. En concreto, las personas que sufren una mayor exclusión, que se refleja en sus altas tasas de desempleo, son las mujeres trans, con una mayor probabilidad de acabar en el *sinhogarismo*²⁰. Asimismo, la existencia de políticas de vestimenta en ciertas empresas puede impedir la contratación de personas que se alejen de los cánones tradicionales de hombre-mujer y sus códigos de expresión física, corporal o social²¹. Se trata, sin duda, de una discriminación por razón de orientación sexual o de identidad o expresión de género que puede verse multiplicada en la población trabajadora más joven que, por lo general, es la que más se siente identificada con sexualidades alejadas de lo “cis-hetero”.

3. Derecho antidiscriminatorio de los jóvenes en materia laboral

3.1. El marco jurídico internacional

En el contexto de la regulación internacional en materia de protección de la discriminación por razón de edad, es necesario indicar que dicha regulación es más bien escasa. Ni la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa contienen referencias expresas acerca de la discriminación por razón de edad, más allá de la proclamación del deber genérico de igualdad y la proscripción de cualquier tipo de discriminación (arts. 2 y 7 DUDH), sin que se mencione el factor edad como una causa de trato desigual, si quiera sea respecto a los derechos reconocidos en los tratados (art. 14 CEDH²²).

¹⁹ European Union Agency for Fundamental Rights: *A long way to go for LGBTI equality*, 2020.

²⁰ LLOP-MEDINA, L.; BUENO-SÁNCHEZ, L. y FERNÁNDEZ-SALIDO, M.: “Discriminación en el acceso al mercado laboral de jóvenes LGTBI: una aproximación cualitativa”, en VV. AA., *Trabajo social en la sociedad contemporánea: ética, cuidado y digitalización*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 379-384.

²¹ Como problema de la expresión de género e identidad de género en la empresa, véase las SSTC 67/2022, de 2 de junio y 81/2024, de 3 de junio, aunque según el TC finalmente no se ampara a los recurrentes por ausencia de indicios discriminatorios.

²² En realidad, el art. 14 CEDH no se refiere al principio de igualdad ni tampoco a una prohibición general de discriminación, puesto que lo que se introduce es una prohibición de discriminación pero respecto de los derechos reconocidos en el propio CEDH. Así, este precepto no tiene vida autónoma, pues está

Lo mismo ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor en 1976, si bien es cierto que existen mayores movimientos hacia la protección por razón de edad, pero de los mayores, con la propuesta y estudio de la Convención de Naciones Unidas en Defensa de los Derechos de las Personas Mayores²³.

Ahora bien, no se puede obviar que la construcción del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (arts. 23.1 DUDH y art. 7 PIDESC) es igualmente aplicable a los trabajadores jóvenes. En efecto, se trata de una serie de obligaciones para los Estados a la hora de garantizar la calidad del empleo y su desmercantilización relativa a través del reconocimiento de una serie de derechos sociales (remuneración equitativa y satisfactoria, limitación del tiempo de trabajo, seguridad y salud laboral, libertad sindical...), que son del mismo modo extensibles al trabajo de los jóvenes²⁴.

La protección del trabajo de los jóvenes a nivel internacional consiste no tanto en una protección frente a su discriminación, sino más bien en la limitación del trabajo infantil como mecanismo para lograr la protección frente a la explotación económica o bien para resguardar la seguridad y salud de los más jóvenes, así como garantizar su buen desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. La Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU de 1989 establece obligaciones para los Estados en materia de fijación de edades mínimas para trabajar, regulación apropiada de los horarios y las condiciones de trabajo, así como el establecimiento de sanciones efectivas (art. 32). El PIDESC igualmente señala que debe perseguirse el empleo infantil en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal (art. 10.3).

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo, al margen de la prohibición del trabajo forzoso (convenios 29²⁵ y 105²⁶) y de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (convenio número 182 de 1999²⁷), ha elaborado diversos tratados internacionales, por los que se prevé la limitación de la edad mínima

vinculado al ejercicio de los derechos y libertades que se reconocen expresamente en el CEDH y sus Protocolos. MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: "Prohibición de discriminación", *Temas Laborales*, N.º 145, 2018, pp. 328 y 329.

²³ Para una mejor comprensión, *Vid.*: MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A.: "Igualdad y no discriminación por razón de edad y derechos de los mayores", en VV. AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2014, pp. 105-127.

²⁴ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: "Derecho a unas condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Artículos 23.1 y 24 DUDH; Artículo 7 del PIDESC y Normas concordantes", en VV. AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2014, pp. 797 y ss.

²⁵ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

²⁶ Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

²⁷ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

de acceso al trabajo (convenios números 5²⁸, 138²⁹ y 123³⁰), la regulación del trabajo nocturno de los menores (convenios número 6 de 1919³¹, n.º 79 de 1946³² y n.º 90 de 1948³³), así como el examen médico de los menores de edad en el trabajo (convenios 77³⁴ y 78³⁵ de 1946 y número 124 de 1965³⁶).

Respecto a la regulación antidiscriminatoria de la OIT, igualmente tampoco se refiere a la edad expresamente el Convenio n.º 111 de 1958 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que abarca tanto el trato desigual en el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones, así como también la discriminación en las condiciones de trabajo³⁷. Entre las causas de discriminación la OIT recoge “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”, y nada se expresa acerca de la condición de la edad como potencial factor discriminatorio³⁸.

La OIT sí que muestra una mayor preocupación en torno a la edad en el empleo con la posterior Recomendación sobre los trabajadores de edad, de 1980 (número 162), destinada a completar sobre este tema los instrumentos de 1958. No obstante, se trata de un texto que no está destinado a los trabajadores jóvenes, sino a los “trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación”. En esta Recomendación se definen medidas que se deben de adoptar para impedir cualquier discriminación en el empleo con respecto a los trabajadores de edad, que como se ha señalado se refiere a una edad “madura”, teniendo en cuenta las particularidades de la situación como consecuencia de la edad, las adaptaciones que se deben hacer en las condiciones de trabajo y los problemas relacionados con el acceso a la jubilación (se presta igualmente atención a la regulación de la jubilación forzosa)³⁹.

En el plano de la Carta Social Europea, como instrumento normativo del Consejo de Europa que se constituye como la auténtica “Constitución Social” de la

²⁸ Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5).

²⁹ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

³⁰ Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 123).

³¹ Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6).

³² Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79).

³³ Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90).

³⁴ Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77).

³⁵ Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78).

³⁶ Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124).

³⁷ Véase también la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

³⁸ Es también cierto que el citado convenio abre la posibilidad de incluir por parte del Estado Miembro cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación. Una opción que no se ha llevado a cabo en el Instrumento de Ratificación Español («BOE» núm. 291, de 04 de diciembre de 1968).

³⁹ ROSSILLON, C.: “La OIT y la eliminación de la discriminación en el empleo”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, N.º 76, 1987, pp. 11 y 12.

Europa amplia”⁴⁰, tampoco se recoge el factor edad como un aspecto a proteger por su potencial efecto discriminatorio. La Carta Social Europea, siendo la declaración de derechos sociales más completa en el ámbito europeo⁴¹, por un lado, afianza el derecho al trabajo con unas condiciones equitativas y satisfactorias y, por otro lado, utiliza la edad como un aspecto merecedor de tutela en materia del trabajo de niños y adolescentes (art. 7) y del derecho de las personas de edad avanzada a la protección social⁴² (art. 23 de la versión revisada de 1996, ratificada por España en 2021). El art. 15 de la Carta Social Europea revisada también se refiere a la edad a efectos de que no puede condicionar el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida en la comunidad.

Como se puede observar, en sintonía con la normativa ya comentada, la Carta Social Europea centra su atención en la edad, no como factor discriminatorio, sino como rasgo digno de tutela en materia de trabajo infantil o de menores de edad al ser un mecanismo necesario para proteger a un colectivo vulnerable que puede enfrentar problemas en su salud y desarrollo personal a causa del trabajo. Así, el art. 7, como obligaciones para los Estados parte, se ocupa de fijar una edad mínima de admisión al trabajo de 15 años, con ciertas excepciones; fija una edad mínima de 18 años para la admisión en ciertas ocupaciones consideradas peligrosas e insalubres; prohíbe que los niños en edad escolar obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio de su educación; limita la jornada laboral de los trabajadores menores de 18 años para adecuarla a las exigencias de su desarrollo y, en particular, a las necesidades de su formación profesional; reconoce el derecho de los trabajadores jóvenes y de los aprendices a un salario equitativo o, en su caso, otra retribución adecuada; dispone que las horas que los menores dediquen a su formación profesional durante la jornada normal de trabajo con el consentimiento del empleador se consideren parte de dicha jornada; fija una duración mínima de cuatro semanas para las vacaciones anuales pagadas de los trabajadores menores de 18 años; prohíbe el trabajo nocturno a los trabajadores menores de 18 años, excepto en ciertos empleos determinados por las leyes

⁴⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como ‘Constitución Social’ de la Europa amplia”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, N.º 4, 2022, *passim*.

⁴¹ GARCÍA GONZÁLEZ, G.: “La recepción de la Carta Social Europea en el ordenamiento español: aspectos jurídicos, políticos e institucionales (1978-2018)”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, N.º 137, 2018, p. 43.

⁴² *Vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A.: “Derecho de las personas con edad avanzada a la protección social (Artículo 23)”, en: VV. AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2017, pp. 821-833; GUINDO MORALES, S., “Normas europeas en materia de ocupación y protección social en relación con el ámbito local”, en VVAA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local: Especial atención a colectivos desfavorecidos: Jóvenes, mayores y discapacitados*, ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) y VILA TIerno, F. (Ed.) et al., Málaga, AMEIS, 2017, pp. 55 y ss. y MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “La discriminación por razón de edad vinculada al momento de la jubilación del trabajador: la objetividad, la razonabilidad y el juicio de proporcionalidad”, *LA LEY Unión Europea*, N.º 58, abril 2018, Editorial Wolters Kluwer, pp. 3 y 4 (versión electrónica).

o reglamentos nacionales; dispone que los trabajadores menores de 18 años ocupados en ciertos empleos determinados por las leyes o reglamentos nacionales sean sometidos a un control médico regular; proporciona una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos los niños y los jóvenes, especialmente contra aquellos que, directa o indirectamente, deriven de su trabajo.

La referencia al derecho a un salario equitativo u otra retribución adecuada para los trabajadores jóvenes y los aprendices sí que puede entenderse, en cambio, como una vía para proteger a los trabajadores jóvenes frente a discriminaciones en materia salarial. El Comité Europeo de los Derechos Sociales ha determinado que la diferencia entre el salario de los trabajadores menores de edad y los trabajadores adultos no puede exceder en ningún caso del 20 % (Conclusiones XX-4, 2015, Reino Unido) ni puede ser más de un 20 % más bajo que el salario mínimo (Conclusiones XX-4, 2015, República Checa). Asimismo, para los jóvenes de quince o dieciséis años, un salario un 30 % inferior al salario inicial de un adulto en principio es aceptable (Conclusiones 2006, Albania). Ahora bien, el salario referencial de los adultos debe de ser suficiente, por mucho que se respeten los porcentajes, ya que de lo contrario no se estará cumpliendo el art. 7.5 CSE (Conclusiones XX-4, 2015, Alemania y España). En cuanto a los aprendices, se ha considerado válido que se cobre menos en estos supuestos respecto a los trabajadores ordinarios (hasta un tercio del salario inicial de adulto, con incremento gradual hasta dos tercios en el final⁴³), puesto que el valor de la formación debe ser considerado, aunque dichos contratos no pueden utilizarse con una duración excesiva, de forma desproporcionada con las aptitudes y formación que se vayan a obtener o como mecanismo para pagar menos⁴⁴.

3.2. El derecho social comunitario

En el seno de la Unión Europea, la discriminación por razón de la edad ocupa un lugar especialmente relevante. En efecto, el mismo art. 10 TFUE expresa que “[e]n la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. Y, en este sentido, el art. 19 TFUE otorga a la Unión Europea las funciones y el procedimiento legislativo concreto para desarrollar la legislación anti-discriminatoria comunitaria.

El artículo 21 CDFUE, con igual valor jurídico que los Tratados de la UE (art. 6 TUE), de igual modo también recoge a la “edad” como un rasgo de la persona a proteger frente a discriminación⁴⁵. La prohibición de discriminación por razón de edad,

⁴³ Conclusiones 2019, Austria.

⁴⁴ CABEZA PEREIRO, J.: “Derecho de los niños y adolescentes a protección. Artículo 7 de la Carta Social Europea”, en VV. AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), Granada, Comares, 2017, p. 551.

⁴⁵ El artículo 25 CDFUE también se refiere a la edad, pero respecto a la perspectiva del derecho de las personas mayores “a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”. En este punto, el citado artículo supone el “punto de inflexión en la política comunitaria de atención a los mayores”, enfocando más el problema del edadismo o *ageism* hacia la solución del envejecimiento

a pesar de su reconocimiento, no es un derecho como tal, sino un principio que ha de observarse pero que depende de actos legislativos y/o ejecutivos concretos adoptados por las instituciones de la UE o por los Estados Miembros. De este modo, el principio comunitario de no discriminación por razón de edad tiene sus limitaciones, ya que, si las instituciones competentes no han adoptado instrumentos normativos de desarrollo, el art. 21 CDFUE no puede ser aplicado como tal y permanecerá “en cuarentena”⁴⁶.

En el ámbito del empleo y la ocupación, no existe problema ya que se cuenta con la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, ya transpuesta por los ordenamientos jurídicos nacionales. Tal y como recuerda el TJUE, el principio de no discriminación por razón de la edad constituye “un principio general del Derecho de la Unión” (entre otras, SSTJUE 19 de enero 2010, C-555/07, *Kücükdeveci* y de 26 de marzo 2020, T-547/18, *Raivo Teeäär*), pero que, en cambio, no cubre a cualquier asunto examinado, ya que debe tenerse en cuenta únicamente la Directiva 2000/78 que concreta el citado principio. Por ello, “si un asunto no está comprendido en el ámbito de aplicación material de esta Directiva tampoco lo está en el artículo 21.1 CDFUE” (SSTJUE 19 de enero 2010, C-555/07, *Kücükdeveci*).

Dicho lo anterior, la Directiva 2000/78 pretende establecer un marco común, de carácter mínimo, en el ámbito del empleo y la ocupación. Se trata, sin duda, de dos elementos (empleo y ocupación) esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas y, en gran medida, dos elementos que contribuyen a la plena participación de los ciudadanos en la vida económica, social y cultural. En esta normativa se prohíben tanto las discriminaciones directas como indirectas, entre las que cabe las que sean por razón de la edad, en materia de condiciones de acceso al trabajo y a la orientación y formación profesional, de condiciones de empleo y ocupación (incluyendo el despido y la remuneración), así como de inscripción y participación en organizaciones patronales, sindicales u otras profesionales⁴⁷.

Su ámbito de aplicación alcanza tanto al sector público como al sector privado, sea cual sea la rama de actividad, al igual que alcanza a todos los niveles de clasificación profesional (incluso a los trabajos en régimen de aprendizaje⁴⁸). De este modo, están sometidos a la Directiva 2000/78 no solo las disposiciones legales y reglamentarias, sino también las normas administrativas y los convenios o acuerdos colectivos⁴⁹.

Como ya adelanta el considerando 25, “[l]a prohibición de discriminación por razones de edad constituye un elemento fundamental para alcanzar los objetivos

activo. MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “La discriminación por razón de edad vinculada al momento de la jubilación del trabajador...”, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶ AGÍS DASILVA, M.: “Discriminación por edad en el empleo y la ocupación desde la perspectiva del Derecho Europeo”, en VV. AA., *Edad, discriminación y derechos* (CABEZA PEREIRO, J. et al., Coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019, pp. 140 y 141.

⁴⁷ MONEREO ATIENZA, C.: “Artículo 21. Principio de no discriminación”, en VV. AA., *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2012, p. 466.

⁴⁸ STJCE de 18 de junio de 2009, C-88/08, *Hutter*.

⁴⁹ AGÍS DASILVA, M.: *op. cit.*, p. 144.

establecidos por las directrices sobre el empleo y para fomentar la diversidad en el mismo”, lo cual no impide que, “en determinadas circunstancias se pueden justificar diferencias de trato por razones de edad, y requieren por lo tanto disposiciones específicas que pueden variar según la situación de los Estados miembros”. Para el legislador comunitario “[r]esulta pues esencial distinguir las diferencias de trato justificadas, concretamente por objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado laboral y de la formación profesional, y debe prohibirse la discriminación”.

En efecto, el art. 6 de la Directiva indica que, a pesar de prohibir la discriminación directa e indirecta por razones de edad, “los Estados miembros podrán disponer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del Derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios”. Como se puede observar, se trata de una cláusula general de limitación de derechos fundamentales (al estilo de lo que prevé el art. 52 CDFUE), si bien es cierto que se citan tres finalidades legítimas que pueden justificar la diferencia de trato: las políticas de empleo, el mercado de trabajo y la formación profesional⁵⁰.

Debe de concurrir, por tanto, un elemento finalista (fin legítimo, desde una perspectiva objetiva y razonable), al igual que un elemento instrumental (que los medios sean adecuados y necesarios). Se trata de elementos valorativos, de notable imprecisión, donde caben diferentes opciones interpretativas⁵¹. Y no es que el TJUE precisamente haya elaborado una doctrina demasiado exigente en cuanto a la no permisión de distintas diferencias de trato por razón de la edad, pues en algunas ocasiones incluso ha utilizado argumentos esquivos y forzados para terminar presuponiendo la existencia de objetivos de empleo legítimos en la legislación o la práctica negocial discutida⁵².

Además, el art. 6.1 ejemplifica en un sentido amplio una serie de diferencias de trato que, si son proporcionadas, podrían no constituir discriminación por razón de la edad. En primer lugar, se refiere al establecimiento de condiciones especiales de acceso al empleo y a la formación profesional, de empleo y de trabajo, incluidas las condiciones de despido y recomendación, para los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los que tengan personas a su cargo, con vistas a favorecer su inserción profesional o garantizar la protección de dichas personas. En segundo lugar, señala el

⁵⁰ PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: *op. cit.*, p. 669.

⁵¹ BALLESTER PASTOR, M.A.: “El tratamiento de la edad en Derecho comunitario”, en VV. AA., *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración* (CAMAS RODA, F., Coord.), Barcelona, Bosch, 2009, p. 102.

⁵² Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 octubre 2007, C-411/05, *Palacios de la Villa*, donde se determinó que la previsión española de jubilación forzosa (en concreto, la Ley 14/2005, de 1 de julio) no era contraria al principio de no discriminación por razón de edad. TOMÁS JIMÉNEZ, N.: “La jubilación forzosa y su evolución legislativa”, en VV.AA.: *La edad de jubilación*, MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2011, pp. 256 y 257.

establecimiento de condiciones mínimas en lo que se refiere a la edad, la experiencia profesional o la antigüedad en el trabajo para acceder al empleo o a determinadas ventajas vinculadas al mismo. Y, en tercer lugar, recoge el establecimiento de una edad máxima para la contratación, que esté basada en los requisitos de formación del puesto en cuestión o en la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación.

Por todo ello, la doctrina entiende que la causa antidiscriminatoria por razón de edad es la más degradada, puesto que en lugar de ser las excepciones a la prohibición de tal discriminación escasas, concretas y limitadas, la amplitud con la que se formulan las excepciones, su indeterminación y la generosidad con la que han sido interpretadas han convertido la excepción en la regla. Como ejemplo paradigmático procede citar la STJUE de 5 de marzo de 2009, C-388/07, *Age Concern*, donde el tribunal interpretó que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en la elección de los medios que les permitan lograr sus objetivos de política social⁵³.

Centrándonos en el análisis de supuestos concretos en los que la diferencia de trato por la “menor edad” -es decir, por la juventud de la persona trabajadora- han sido objeto de estudio por parte del Tribunal de Luxemburgo, procede señalar los siguientes casos, los cuales contrastan con los abundantes pronunciamientos en los que el TJUE ha discutido sobre la “mayor edad” a la hora de fijar la edad de extinción del contrato en virtud de jubilación forzosa⁵⁴ o la edad límite para ciertas profesiones o colectivos de trabajadores como los pilotos⁵⁵.

Respecto a la edad de acceso al empleo, el Tribunal de Justicia ha determinado que el tope máximo para acceder a determinadas profesiones como la de bombero a los 30 años (STJUE 10 de enero 2010, C-229/08, *Wolf*) o policías *Ertzaina* a los 35 años (STJUE 15 de noviembre 2016, C-258/15, *Salabarría Sorondo*), no constituye discriminación ya que en estos casos se ha interpretado que la edad es un requisito profesional, esencial y determinante para ejercer la actividad (art. 4 Directiva 2000/78)⁵⁶. Ello se diferencia de la fijación de 30 años como límite de edad para acceder a la policía local, pues para el Tribunal de Luxemburgo tal tope no resulta una diferencia justificada y proporcionada (STJUE 13 de noviembre 2014, C-416/13, *Vital Pérez*).

La edad, en el sentido de persona joven, también ha sido tomada en cuenta respecto a evaluar las diferencias de trato en materia de condiciones de trabajo⁵⁷. En este

⁵³ PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: *op. cit.*, pp. 668 y 669.

⁵⁴ Véase, entre otras, SSTJUE de 16 de octubre 2007, C-411/05, *Palacios de la Villa*; de 12 de enero de 2010, C-341/08, *Petersen*; de 12 de octubre 2010, C 45/09, *Rosenblatt*; de 5 de julio 2012, C-141/11, *Homfeldt*; de 18 de noviembre de 2010, C-250/09 y C-268/09, *Georgiev*; de 28 de febrero de 2018, C46/17, *Asunto Hubertus John y Freie Hansestadt Bremen*.

⁵⁵ SSTJUE de 13 de septiembre 2011, C-447/09, *Prigge* y de 7 de noviembre 2019, C-396/18, *Cafaro*.

⁵⁶ De hecho, el artículo 3.4 de la Directiva 2000/78 expone que “[l]os Estados miembros podrán prever la posibilidad de que la presente Directiva no se aplique a las fuerzas armadas por lo que respecta a la discriminación basada en la discapacidad y en la edad”.

⁵⁷ BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Edad, discriminación positiva y “kaldor-hicks”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, N.º 5, 2022, pp. 286 y 287.

sentido, el Tribunal de Luxemburgo ha entendido que excluir los periodos de trabajo de jóvenes aprendices anteriores a los 18 años a la hora de fijar el escalafón profesional del empleado público no es conforme a la Directiva comunitaria antidiscriminatoria (STJUE de 18 de junio de 2009, C-88/08, *Hutter*), por mucho que esta diferencia de trato tenga la finalidad de no desfavorecer a la enseñanza general con relación a la formación profesional y de fomentar la inserción de los jóvenes aprendices en el mercado de trabajo. En cambio, no es discriminatoria la legislación que excluye que se tomen en consideración los periodos de estudios cursados por un funcionario antes de cumplir los 18 años a los efectos de otorgar un derecho a pensión y de calcular el importe de su pensión de jubilación, en la medida en que, por una parte, dicha medida está justificada objetiva y razonablemente por una finalidad legítima relativa a las políticas de empleo y del mercado de trabajo y, por otra parte, constituye un medio adecuado y necesario para lograr dicha finalidad (STJUE de 21 de enero de 2015, C-529/13, *Felber*)⁵⁸.

El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que los periodos de trabajo completados por el trabajador antes de alcanzar los 25 años de edad no se tienen en cuenta a efectos del cálculo del plazo de preaviso de despido (STJUE de 19 de enero de 2010, C-555/07, *Küçükdeveci*). En cambio, no es discriminatorio por razón de edad una disposición que permite a un empresario celebrar un contrato de trabajo discontinuo con un trabajador menor de 25 años, sea cual sea la naturaleza de la prestación laboral, y le permite extinguir dicho contrato cuando se alcance el límite de los 25 años, puesto que esta disposición persigue un objetivo legítimo de política de empleo y del mercado laboral, así como los medios previstos para lograr dicho objetivo son adecuados y necesarios (STJUE de 19 de julio de 2017, C-143/16, *Abercrombie*).

Respecto a la remuneración, entendida en un sentido amplio, para el TJUE determinar el salario base de un juez en función de la edad de la que se disponía en el momento del nombramiento constituye un acto discriminatorio, a menos que se trate de la conservación de los derechos adquiridos (STJUE de 9 de septiembre de 2015, C-20/13, *Unland*), como supuesto de justificación de la discriminación *pro operario*⁵⁹. Asimismo, la Directiva 2000/78 debe de interpretarse en la dirección de que se opone a una medida nacional según la cual, dentro de cada grado funcional, el escalón de sueldo base del funcionario se determina, en el momento de su entrada en funciones, atendiendo a su edad, aunque también indica que la norma comunitaria (concretamente el art. 17 de la Directiva) “no exige que se abone retroactivamente a los funcionarios discriminados un importe equivalente a la diferencia entre la retribución que percibieron efectivamente y la que corresponda al máximo escalón de su grado” (STJUE de 19 de junio de 2014, C501/12 a C506/12, C540/12 y C541/12, *Specht*). Respecto a una normativa que reconoce una doble escala salarial (inferior y superior) para los docentes incorporados antes o después de una determinada fecha, el Tribunal

⁵⁸ Para los periodos anteriores a los 18 años de aprendizaje y de trabajo, véase STJUE de 16 de junio de 2016, C-159/15, *Lesar*.

⁵⁹ PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: *op. cit.*, p. 684.

de Luxemburgo ha determinado que ello es conforme al Derecho comunitario, en el sentido de que el objetivo perseguido (la reducción estructural de costes) justifica la medida, con independencia de que el colectivo mayoritariamente afectado sea menor de 25 años. Para el TJUE la fecha de incorporación es un criterio “objetivo y neutro”, que tampoco supone una discriminación indirecta por razón de la edad (STJUE de 14 de febrero de 2019, C-154/18, *Horgan y Keegan*).

Dicho lo anterior, la norma de la Unión Europea también sigue la estela de la normativa internacional de la ONU, la OIT y el Consejo de Europa a la hora de proteger al trabajador (joven) menor de edad en el mercado de trabajo, por su especial vulnerabilidad. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, aunque no tiene valor normativo, ya se refería a ello cuando establecía la edad mínima de acceso al trabajo a los 15 años, además de recordar que se establecieran las medidas necesarias para adecuar las normas del Derecho laboral a los jóvenes trabajadores para así satisfacer sus exigencias de desarrollo y las necesidades de su formación profesional y de su acceso al empleo. Además de recordar el estándar de retribución equitativa, la Carta se refería a estas medidas adaptativas, como la limitación de la duración del tiempo de trabajo y la prohibición del trabajo nocturno, con ciertas excepciones. Y, el apartado 23, recoge un aspecto clave, cuando expone que: “[l]os jóvenes deben poder beneficiarse, al final de la escolaridad obligatoria, de una formación profesional inicial de duración suficiente para que puedan adaptarse a las exigencias de su futura vida profesional; esta formación debería tener lugar, para los jóvenes trabajadores, durante la jornada de trabajo”.

En este marco, es la Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo la que se ocupa de prestar una protección especial a este colectivo de personas trabajadoras que no han alcanzado la mayoría de edad. La citada norma, además de prohibir el trabajo de los menores en periodo de escolaridad a tiempo completo obligatoria y, en todo caso, a los 15 años, también les ofrece unas específicas garantías en materia de prevención de riesgos laborales y evaluación de riesgos (art. 6), prohibición de trabajos especialmente peligrosos (art. 7)⁶⁰, limitación del tiempo de trabajo a ocho horas diarias y 40 horas semanales (art. 8), prohibición del trabajo nocturno (art. 9) y aumento del periodo de descanso respecto a los trabajadores jóvenes adultos, sobre todo en relación con el descanso semanal (art. 10) o la denominada “pausa del bocadillo” (art. 12).

⁶⁰ “a) que superen objetivamente sus capacidades físicas o psicológicas;

b) que impliquen una exposición nociva a agentes tóxicos, cancerígenos, que produzcan alteraciones genéticas hereditarias, que tengan efectos nefastos para el feto durante el embarazo o tengan cualquier otro tipo de efecto que sea nefasto y crónico para el ser humano;

c) que impliquen una exposición nociva a radiaciones;

d) que presenten riesgos de accidente de los que se pueda suponer que los jóvenes, por la falta de consciencia respecto de la seguridad o por su falta de experiencia o de formación, no puedan identificarlos o prevenirlos; o

e) que pongan en peligro su salud por exponerles a frío o calor, ruidos, o a causa de vibraciones”.

3.3. La regulación española

La Constitución Española recoge a la igualdad como uno de los valores superiores inherentes al Estado social y democrático de Derecho español. Además, el artículo 9.2 CE establece un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como obliga a los poderes públicos a que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y, asimismo, faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social⁶¹.

Junto a este principio de igualdad real y efectiva, el art. 14 CE expresa la igualdad formal ante la ley, que corresponde a todos los españoles. El precepto constitucional no se agota aquí, ya que también reconoce una prohibición explícita de trato discriminatorio con fundamento en una serie de motivos o razones (STC de Pleno 91/2019, de 3 de julio). Entre tales motivos se encuentra el nacimiento, la raza, el sexo, la religión, la opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Como se puede observar, entre tales razones no se encuentra la edad. Sin embargo, por la vía de “otra condición o circunstancia personal o social” el Tribunal Constitucional español ha venido incluyendo otro tipo de discriminaciones basadas en la discapacidad (SSTC 51/2021, de 15 de marzo y 172/2021, de 7 de octubre), la orientación sexual (STC 41/2006, de 13 de febrero), la identidad de género (SSTC 67/2022, de 22 de junio y 81/2024, de 3 de junio) y, por supuesto, la edad (SSTC 66/2015, de 13 de abril y 3/2018, de 22 de enero)⁶².

El Estatuto de los trabajadores, igualmente, también reconoce el derecho de las personas trabajadoras a “no ser discriminadas directa o indirectamente para el empleo o, una vez empleados, por razones de estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, identidad sexual, expresión de género, características sexuales, afiliación o no a un sindicato, por razón de lengua dentro del Estado español, discapacidad, así como por razón de sexo, incluido el trato desfavorable dispensado a mujeres u hombres por el ejercicio de los derechos de conciliación o corresponsabilidad de la vida familiar y laboral”. La prohibición de discriminación prevista en el art. 4.2.c) ET se amplía a otras condiciones o razones, entre las que figura la edad, “dentro de los límites marcados por esta ley”.

En efecto, la edad del trabajador es tomada en cuenta para regular ciertas condiciones especiales o diferencias de trato si la persona es menor de edad y tiene

⁶¹ El art. 48 CE también indica que: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. Cfr., MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El derecho a una política de promoción de la juventud”, en VV. AA., *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002, pp. 1727-1754.

⁶² ARETA MARTÍNEZ, M.: “Garantías de la igualdad de trato y no discriminación”, en VV. AA., *Igualdad de trato y no discriminación en la salud y protección social en la era de la disrupción digital. VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024, pp. 652-654.

dieciséis años o más. Siguiendo la legislación comunitaria en la materia, se prohíbe la admisión al trabajo de los menores de dieciséis años, así como se prohíbe la realización de trabajos nocturnos y de actividades o trabajos peligrosos conforme a la normativa preventiva⁶³ y la realización de horas extraordinarias (art. 6 ET). En materia del tiempo de trabajo, se regulan unos límites especiales respecto a la jornada diaria, el período de descanso si la jornada excede de cuatro horas y media o el descanso semanal (arts. 34 y 37 ET). Además, el art. 7 ET regula la capacidad para contratar de estos trabajadores menores de edad, pero con 16 o más años. En cualquier caso, estos límites de edad para trabajar no pueden ser considerados obviamente como causas de discriminación, pues responden a la necesidad de atender los intereses del menor y precisamente erradicar la explotación que supone situarles en el mercado de trabajo en un período de su vida que debería de estar destinado a su formación y desarrollo personal⁶⁴.

El factor edad también se considera respecto al acoso, que debe de entenderse, según la Directiva 2000/78, como cualquier comportamiento no deseado relacionado con alguna de las señas protegidas por la norma comunitaria frente a la discriminación y que tenga como objetivo o consecuencia el atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo (art. 2.3 de la Directiva). El art. 4.2.e) ET reconoce el derecho de la persona trabajadora a la protección frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo. Con base en ello, el acoso por razón de edad al empresario o a los compañeros de trabajo figura como una de las causas de despido disciplinario prevista en el art. 54.2.g) ET. Y, por la labor de la jurisprudencia, si es el propio trabajador el que ha sufrido la discriminación por razón de edad, queda abierta la vía de la dimisión provocada del art. 50 ET (véase la paradigmática sentencia del TSJ de Madrid de 27 de junio de 2006, rec. 1225/2006).

El artículo 17 ET se ocupa de la no discriminación en las relaciones laborales, con una especial mención a la edad. Así, especifica que “[s]e entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español”. El precepto también precisa que serán igualmente nulas las órdenes de discriminar, así como reconoce la garantía de indemnidad por todas aquellas reclamaciones destinadas a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.

⁶³ Al respecto, véase el art. 27 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

⁶⁴ ARAMENDI SÁNCHEZ, J.P.: *op. cit.*, p. 91.

Como ya se ha analizado en el plano comunitario, no cualquier diferencia de trato basada en la edad constituye un supuesto de discriminación. En efecto, para comprobar si el trato desigual por razón de la edad constituye un trato discriminatorio, los tribunales españoles y, por supuesto, el Tribunal Constitucional vienen ejerciendo el llamado juicio de proporcionalidad. El principio de igualdad y no discriminación no solo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada sino, además, que se supere un juicio de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida⁶⁵.

El Tribunal Constitucional viene interpretando que “el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin” (STC 58/1993, de 6 de mayo). Se deben de cumplir tres requisitos o condiciones para que la diferencia de trato supere el denominado “juicio de proporcionalidad” (STC 66/1995, de 8 de mayo, entre otras): en primer lugar, que la medida sea susceptible de conseguir el objetivo propuesto (test o juicio de idoneidad); en segundo lugar, la medida debe de ser necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de indispensabilidad, estricta necesidad o de ausencia de medios alternativos); y, al fin, la diferencia de trato debe de ser proporcionada en sentido estricto, esto es, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (test de proporcionalidad). Así, es necesaria una ponderación de todos los bienes involucrados para obtener el resultado más beneficioso para los intereses generales⁶⁶.

La Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, del mismo modo, prohíbe la discriminación por razón de edad en su artículo 2, a menos que la diferencia de trato se base en criterios razonables y objetivos y lo que se persiga lograr sea un propósito legítimo (art. 2.2). Es decir, la Ley 15/2022 admite desigualdad de trato por razón de edad siempre que se pueda justificar de forma objetiva por una finalidad legítima y sea el medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla (art. 4.2). Por lo general, no podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de edad para el acceso al empleo por cuenta ajena, público o privado, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato de trabajo (art. 9). Igualmente la negociación colectiva no

⁶⁵ MERCADER UGUINA, J.R.: “Bases para la construcción del juicio de no discriminación por razón de edad”, en VV. AA., *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito social*, Lex Nova, Valladolid, 2009, p. 34.

⁶⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “Prohibición de discriminación”, *op. cit.*, pp. 352-354.

podrá establecer limitaciones, segregaciones o exclusiones para el acceso al empleo, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato de trabajo, por las causas previstas en esta ley (art. 10).

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo también concede un especial protagonismo a la edad a la hora de configurar los principios rectores de la política de empleo. Se reconoce al principio de igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y desarrollo profesional por motivo de edad, lo cual deberá de regir el diseño y ejecución de las políticas de empleo, la garantía y cumplimiento de los servicios garantizados y compromisos reconocidos en esta ley, así como el acceso a los servicios de empleo, básicos y complementarios, y otros programas o actuaciones orientados a la inserción, permanencia o progresión en el mercado de trabajo (art. 5.a) LE). Asimismo, respecto a las medidas de empleabilidad, a la hora de su planificación, organización y desarrollo se guardará especial cuidado en evitar discriminaciones por edad, pues se evitará el establecimiento de criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores o suficientemente jóvenes (art. 39 LE). La labor de intermediación laboral y, en concreto, la selección de personas para un puesto de trabajo, además, se realizará evitando cualquier sesgo o estereotipo de edad (arts. 40.2.c) y 45.2 LE). Las agencias de colocación deberán, en clara coherencia con lo anterior, garantizar en su ámbito de actuación el principio de igualdad en el acceso al empleo, sin que se pueda establecer discriminación alguna por razón de edad (art. 43.3.f) LE).

Las personas jóvenes especialmente con baja cualificación son consideradas como colectivo vulnerable de atención prioritaria para la política de empleo (arts. 50.1 y 53 LE), con base en su baja tasa de inserción laboral. De este modo, con carácter excepcional y en tanto la tasa de desempleo juvenil no se equipare a la tasa de desempleo total, se entenderá que no constituye discriminación por motivos de edad en el ámbito del empleo y la ocupación la configuración de condiciones de trabajo y empleo específicas, si están justificadas, objetiva y razonablemente, por la concurrencia de una finalidad legítima y resultan adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo de las personas jóvenes, siempre que no comporte otra discriminación por razón de sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, así como por razón de lengua, dentro del Estado español o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (disposición adicional sexta LE).

4. Principales medidas reparadoras de la discriminación laboral de las personas jóvenes

4.1. La tutela administrativa: infracciones y sanciones en el orden social

Por mor de la potestad sancionadora de la Administración, la propia Administración laboral asume la función de imponer la ejecución de la normativa rectora jurídico-laboral de las relaciones interprivados, lo que conlleva una intensa publicación del régimen jurídico del ordenamiento laboral. Ello es expresivo de la idea de que en el cumplimiento de las normas sociales de derecho necesario está presente la tutela de los intereses de la comunidad, lo cual no puede quedar a merced del principio dispositivo y de la mera remisión a la actuación judicial a instancia de parte⁶⁷.

El artículo 1 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, TRLISOS), define lo que debe de entenderse por infracción administrativa en el orden social, siendo aquellas acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables tipificadas y sancionadas en la presente Ley y en las leyes del orden social, lo cual es una proyección de los principios de reserva de ley, seguridad jurídica y tipicidad⁶⁸.

En cuanto a los sujetos responsables, son las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la presente Ley y, en particular, en lo que respecta a la discriminación laboral, el empresario en la relación laboral (art. 2.1 TRLISOS). Por ello, solamente será responsable el empresario de las discriminaciones producidas en el entorno de trabajo a las personas jóvenes, aunque estas las cometan compañeros o superiores del trabajador afectado. El empresario en la relación laboral es el único que podrá ser sancionado como consecuencia del incumplimiento de las normas laborales, ya que los incumplimientos del trabajador se dejan al poder sancionador del propio empleador (poder disciplinario) y al control *ex post* jurisdiccional⁶⁹.

Dicho lo anterior, el TRLISOS introduce una serie de infracciones y de sanciones que no solo tienen valor punitivo, sino también disuasorio, pues con ellas se trata de erradicar y frenar las conductas empresariales que contradigan el derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación⁷⁰. En efecto, el artículo 8 del TRLISOS, dedicado a las infracciones administrativas muy graves en materia de relaciones laborales, contiene las siguientes infracciones susceptibles de aplicación ante situaciones discriminatorias de las personas trabajadores jóvenes en la empresa:

⁶⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Capítulo I. Teoría general del Derecho administrativo sancionador social: caracterización y principios sancionadores en el Derecho social”, en VV. AA., *Derecho administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica*, Murcia, Laborum, 2023, p. 27.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 34.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 38.

⁷⁰ LÓPEZ INSUA, B.M.: “Responsabilidades en materia de igualdad”, en VV. AA., *Derecho administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica* (MONEREO PÉREZ, J.L. et al. Dirs.), Murcia, Laborum, 2023, p. 604.

- Apartado 12º: “Las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en materia de retribuciones, jornadas, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa o lengua dentro del Estado español, así como las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación”.
- Apartado 13º: “El acoso sexual, cuando se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo de la misma”.
- Apartado 13º bis: “El acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales y el acoso por razón de sexo, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo del mismo, siempre que, conocido por el empresario, este no hubiera adoptado las medidas necesarias para impedirlo”.

Se trata de una serie de preceptos que han sido modificados con el paso del tiempo, puesto que el legislador ha ido buscando reforzar la protección del principio de igualdad, introduciendo nuevas causas de discriminación al hilo de los cambios sociales y necesidades sociales que se han ido produciendo⁷¹. Sin embargo, la edad o “discriminación desfavorable por razón de edad” es un extremo que estaba incluido en el art. 8.12 desde la redacción originaria del TRLISOS, e incluso ya se preveía en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social. El art. 8.13 bis TRLISOS, introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, si bien ha tenido posteriores modificaciones⁷², también incluía desde sus orígenes al acoso por razón de edad.

Cabe precisar que el art. 8.12 TRLISOS incluye entre las decisiones unilaterales empresariales susceptibles de infracción y sanción administrativa a las discriminaciones, tanto directas como indirectas, por razón de edad, pero que sean desfavorables.

⁷¹ *Ibidem*, p. 606.

⁷² Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres modificó, en primer lugar, el art. 8.13bis para introducir el acoso por razón de sexo y, posteriormente, Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI ha modificado dicho precepto para precisar el acoso por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales.

Esto es, por razón de edad tan solo serían sancionables las actuaciones peyorativas en materia de retribución, jornada, formación, promoción y “demás condiciones de trabajo”. Ello quiere decir que si se implantan medidas de acción positiva a favor de los trabajadores jóvenes (discriminación “favorable”), ello supone una desventaja para el resto de personas trabajadoras que no cumplen el requisito de edad que, no obstante, no será discriminatoria a efectos de la aplicación del TRLISOS, lo cual no se da en otras características de la persona, que incluyen tanto la discriminación favorable como adversa (sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa o lengua dentro del Estado español o garantía de indemnidad)⁷³.

Como muestra de la manifestación del principio de igualdad y el derecho a la no discriminación en el acceso al empleo, esto es, incluso en un estadio previo a la contratación, el artículo 16.1.c) TRLISOS recoge como infracción muy grave “[s] olicitar datos de carácter personal en los procesos de selección o establecer condiciones, mediante la publicidad, difusión o por cualquier otro medio, que constituyan discriminaciones para el acceso al empleo por motivos de sexo, origen, incluido el racial o étnico, edad, estado civil, discapacidad, religión o convicciones, opinión política, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, afiliación sindical, condición social y lengua dentro del Estado”, que es igualmente trasladable a las operaciones de intermediación o colocación⁷⁴.

Con base en todo lo anterior, la actuación empresarial discriminatoria o dirigida a conceder condiciones laborales más desfavorables a las personas jóvenes por razón de su edad (u otras causas de discriminación previstas en la ley) en comparación con el resto de personas trabajadoras, constituye una infracción administrativa muy grave, sancionada con multa, en su grado mínimo, de 7501 a 30.000 euros; en su grado medio de 30.001 a 120.005 euros; y en su grado máximo de 120.006 euros a 225.018 euros (art. 40.1.c) TRLISOS). En la misma sanción incurrirán las empresas en las que se produzcan situaciones de acoso (en cualquiera de sus variantes y específicamente acoso por razón de la menor edad) que alcancen las facultades de dirección empresarial o bien aquellas empresas que incluyan dentro de sus criterios de selección condiciones discriminatorias para el acceso al empleo por diferentes razones, como puede ser la edad. Como sanciones accesorias también serán de aplicación las previsiones recogidas en los arts. 46 bis apartado primero (sustituible por un plan de igualdad cuando la discriminación haya sido por razón de sexo), 46.1 y 46.2 bis del TRLISOS, que pueden ir, a rasgos generales, desde la pérdida y exclusión futura de ayudas, bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo o bien hasta pueden consistir, para las agencias

⁷³ LÓPEZ INSUA, B.M.: “Responsabilidades en materia de igualdad”, *op. cit.*, p. 607.

⁷⁴ Téngase en cuenta que el art. 16.1.c) TRLISOS tiene dos redacciones, como consecuencia de su modificación por las Leyes 3/2023 y 4/2023, con la misma fecha de publicación oficial y entrada en vigor, lo cual atenta contra el principio de seguridad jurídica. ARETA MARTÍNEZ, M.: *op. cit.*, p. 689.

de colocación, en la suspensión o imposibilidad de desempeñar dicha actividad durante un período determinado de años⁷⁵.

4.2. La tutela judicial efectiva en materia de discriminación de las personas trabajadoras jóvenes

Se dice que un derecho vale jurídicamente lo que valen sus garantías. Por ello, el derecho a la igualdad y a la no discriminación del art. 14 CE se encuentra protegido por el máximo nivel constitucional, ya que se reconoce el derecho a una tutela judicial especial, preferente y sumaria y, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE). El acceso a los tribunales es una cuestión que también se precisa en la Directiva comunitaria 2000/78 a la hora de exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato (arts. 9 y 10).

La normativa antidiscriminatoria quedaría en papel mojado si no se prevé un procedimiento judicial, más reforzado, que tutele a los sujetos afectados. Además de las dificultades comunes de todo proceso judicial, las leyes de igualdad conocen importantes obstáculos, ya que los estereotipos y prejuicios que están asociados a las causas de discriminación suelen ser invisibles y omnipresentes. Así, los estereotipos y prejuicios dificultan la identificación de la discriminación, su prueba e incluso su reparación, por lo que es absolutamente necesario que el legislador prevea una vía específica de tutela judicial, dotada de las suficientes garantías reforzadas⁷⁶. El art. 28 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación se pronuncia en la misma dirección.

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (en adelante, LRJS) dispone, en este sentido, de una modalidad procesal especial destinada a la tutela de los derechos fundamentales y las libertades públicas (arts. 177-184 LRJS), entre la que cabe, por supuesto, la protección frente a situaciones discriminatorias por razón de edad. Cabe precisar que el principio de igualdad y no diferencia de trato por razón de edad ampara frente a situaciones discriminatorias, ya sean vividas en estadios previos a la contratación (con el recurso a criterios y procesos de selección de personal discriminatorios) o bien en las condiciones de trabajo (salario, jornada, movilidad funcional, geográfica, conciliación...) e incluso en la salida del puesto de trabajo (despido discriminatorio por razón de edad, acoso por razón de edad...), lo cual podrá tener cobijo en el proceso especial de tutela de derechos fundamentales o bien en sus respectivas modalidades procesales con las correspondientes especialidades, siguiendo un “modelo dualista” (art. 184 LRJS)⁷⁷.

⁷⁵ Una análisis exhaustivo en ROMERO CORONADO, J.: “Las sanciones accesorias”, en VV. AA., *Derecho administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica*, Murcia, Laborum, 2023, pp. 581-601.

⁷⁶ LOUSADA AROCHENA, J.F.: “Reparación efectiva y disuasoria frente a las discriminaciones”, en VV. AA., *Igualdad de trato y no discriminación en la salud y protección social en la era de la disrupción digital. VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024, pp. 393 y ss.

⁷⁷ ARETA MARTÍNEZ, M.: *op. cit.*, pp. 657-660.

Esta tutela especial respecto a la garantía del derecho a la no discriminación, además de estar guiada por los principios de preferencia y sumariedad, la excepcionalidad del intento de conciliación extrajudicial, la intervención del Ministerio Fiscal o bien la atenuación/facilitación de la prueba a través de indicios razonables de discriminación⁷⁸, encuentra reparación en los extremos que se precisan en el art. 182 LRJS. Así, la sentencia declarará la existencia de un hecho o acto discriminatorio contrario al principio de igualdad; declarará la nulidad radical de la actuación del sujeto que ha cometido la discriminación; ordenará el cese inmediato de la actuación/omisión contraria al derecho fundamental a la igualdad; así como dispondrá el restablecimiento del demandante en la integridad de su derecho y reposición de la situación al momento anterior a producirse el hecho discriminatorio (efecto propio de los despidos nulos), además de la reparación de las consecuencias por la vía de las indemnizaciones del art. 183 LRJS.

La tutela indemnizatoria frente a la discriminación, en este caso por razón de edad, es la opción más eficaz, porque es aplicable en todos los casos, incluso en aquellos en los que las demás tutelas resulten inaplicables o de muy difícil aplicación (tutela anulatoria o repositoria), como puede ocurrir en un acoso sin represalia evidente o en una no contratación por criterios de selección discriminatorios de difícil prueba. Además, esta es la vía más adecuada porque es el mejor mecanismo para garantizar la prevención o disuasión frente a comportamientos discriminatorios, así como porque permite reparar, no solo los daños materiales (daño emergente y lucro cesante) y físicos, sino también los daños morales, de gran importancia en estas cuestiones donde está en juego la dignidad de la persona⁷⁹.

El daño moral en las demandas de derechos fundamentales y por razones de discriminación ha sido una cuestión ampliamente debatida en sede judicial y doctrinal. La difícil prueba y cuantificación de tales daños ha dado lugar a una interpretación oscilante, en cuanto a la mayor o menor exigencia de prueba de los daños morales. La doctrina actual, a la luz de la LRJS, se ha inclinado hacia una postura flexible, por la que la exigible identificación de “circunstancias relevantes para la determinación de la indemnización solicitada” se ha de excepcionar en el caso de “los daños morales unidos a la vulneración del derecho fundamental cuando resulte difícil su estimación detallada” (STS de 5 de octubre de 2017, rec. 2497/2015). Así, en sede judicial se han venido admitiendo distintos baremos como criterios orientativos de la cuantificación de la indemnización por daño moral (v. gr.: accidentes de tráfico), tomando especial protagonismo las sanciones pecuniarias del TRLISOS⁸⁰. Es más, el Tribunal Supremo (STS 2014/2022, de 9 de marzo) viene interpretando que en la sentencia que declare la existencia de una violación de un derecho fundamental el órgano jurisdiccional debe

⁷⁸ Sobre este aspecto, cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La carga de la prueba en los despidos lesivos de derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996. El art. 10 de la Directiva 2000/78 también se manifiesta en este sentido.

⁷⁹ LOUSADA AROCHENA, J.F.: *op. cit.*, pp. 406-407.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 408-409.

pronunciarse sobre la cuantía de la indemnización y hacerlo por razones de orden público procesal⁸¹.

Dicho lo anterior, en materia de protección de las personas trabajadoras jóvenes, o simplemente candidatas a un empleo, el problema realmente no está en la inexistencia de protección por parte de los poderes públicos, sino precisamente en conseguir la prueba necesaria que dé acceso a tal protección, como hemos visto en sede judicial. El supuesto más habitual es la realización de un proceso de selección que, en realidad, esconde un hecho discriminatorio, ya que ante dos candidatos con iguales cualificaciones casi siempre se suele optar por el de mayor edad, discriminando por tanto al de menor edad. En estos casos es de enorme dificultad poder probar el hecho discriminatorio cuando este se oculta en la oferta de empleo pero, en cambio, este se manifiesta con posterioridad cuando el empleador procede a la selección de la persona trabajadora. Aquí puede ser útil acudir a medios novedosos probatorios como la estadística o el test de situación⁸².

5. Conclusiones críticas: las necesarias medidas antidiscriminatorias desde una perspectiva preventiva e integral

De cuanto se ha expuesto con anterioridad, se puede obtener la siguiente conclusión: la protección frente a la discriminación por razón de edad goza de un estatuto jurídico protector más débil que el resto de causas de discriminación, como es el género o la discapacidad. Es por ello que se habla de “la hermana pobre” de entre los rasgos o factores sujetos a la prohibición de discriminación, ya que la tutela frente al trato desigual por razón de edad es más limitada, al contar con más excepciones que justifican dicho trato diferenciado. La construcción amplia de las razones que excusan el tratamiento diferencial, como son los objetivos legítimos de política de empleo, del mercado de trabajo o de la formación profesional, sitúan a esta causa de discriminación en el último lugar en cuanto a la existencia de barreras antidiscriminatorias⁸³.

En cualquier caso, la discriminación por razón de edad -sin que exista regulación expresa para la discriminación por razón de persona trabajadora joven, que se subsume en esta categoría- puede encontrar respuesta en la tutela administrativa sancionadora socio-laboral y/o en sede judicial a través de los mecanismos correspondientes de vulneración de derechos fundamentales. No obstante, la dificultad probatoria del trato discriminatorio y las amplias excepciones que justifican un comportamiento empresarial diferencial hacia los jóvenes en el trabajo, sobre todo si se trata de una exclusión de procesos de selección por el simple hecho de la edad (enmascarado en la falta de experiencia), entorpece que exista una adecuada protección y resarcimiento del daño producido.

⁸¹ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Despido nulo por vulneración derechos fundamentales, resarcimiento del daño moral y modo “prudencial” de cuantificación de la indemnización”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, N.º 3, 2022.

⁸² ARAMENDI SÁNCHEZ, J.P.: *op. cit.*, p. 89.

⁸³ PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: *op. cit.*, p. 690.

De lo que se trata más bien es de encontrar respuestas preventivas que, por tanto, vayan más allá de los mecanismos de tutela reparadora ya estudiados. Es cierto que en el ordenamiento jurídico español no existen planes de igualdad específicos en materia de edad y ni mucho menos en materia de jóvenes en la empresa. En cambio, lo que sí se puede realizar es aprovechar los planes o medidas existentes para ofrecer una tutela preventiva de carácter interseccional e integral, por la que se proteja a las personas jóvenes en el trabajo, ya sea por su condición de mujer joven (introduciendo previsiones expresas en los planes de igualdad de la Ley Orgánica 3/2007⁸⁴) o por su condición de joven perteneciente al colectivo LGTBI. Respecto a este último colectivo, cabe precisar que el art. 15 de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, ha establecido dos obligaciones para las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras: por un lado, la negociación colectiva de un conjunto planificado de medidas y recursos para alcanzar la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI y, por otro lado, la realización de un protocolo contra el acoso o la violencia hacia dicho colectivo, que puede valerse del “protocolo general” frente al acoso y violencia que ya exista en la empresa y contenga medidas para las personas LGTBI o que sea objeto de ampliación (art. 8.4 del Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas)⁸⁵. De este modo, lo que se persigue es que se incluyan medidas específicas destinadas al colectivo de personas trabajadoras jóvenes en los mecanismos ya existentes, ya que la edad supone un factor que añade más vulnerabilidad a condiciones como el género o la orientación sexual e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, llegando a darse supuestos de discriminación múltiple e interseccional.

Es más, no se olvide que la Ley 15/2022 ha establecido que las empresas tienen la obligación de protección frente a cualesquiera de las causas de discriminación recogidas en la ley, entre las que cabe la discriminación por razón de edad y el acoso por edad. Tienen la obligación de aplicar “métodos o instrumentos suficientes” para la detección de la discriminación, al igual que tienen el deber de aplicar medidas preventivas, así como de articular las medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias (art. 25.1). Por ello, aunque parece apresurado hablar de un nuevo “Protocolo de discriminación” a elaborar por las empresas como obligación, sí que parece conveniente, para cubrir la responsabilidad empresarial, que se negocie e implante un protocolo antidiscriminatorio a nivel empresarial o bien que se adapte

⁸⁴ Un análisis de los planes de igualdad en MONEREO PÉREZ, J.L. y GUINDO MORALES, S.: “Planes de igualdad”, en VV. AA., *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres*, Madrid, BOE, 2018, pp. 565-579 y LÓPEZ INSUA, B.M.: “El modelo de Planes de igualdad ante los recientes cambios normativos”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 8, N.º 4, 2020, pp. 8-27.

⁸⁵ Sobre este desarrollo reglamentario, *cfr.* FABREGAT MONFORT, G.: “Igualdad y no discriminación LGTBI en las empresas (II). Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas”, en *Briefs AEDTSS*, N.º 84, 2024.

el plan de igualdad preexistente a las exigencias de la Ley 15/2022 que, por supuesto, ofrecen una especial atención a la discriminación por razón de edad⁸⁶. Se conseguiría, así, dar una respuesta preventiva e integral a la discriminación por razón de edad en las personas trabajadoras jóvenes en cuanto a su acceso y mantenimiento en el empleo.

6. Bibliografía

- AGÍS DASILVA, M.: “Discriminación por edad en el empleo y la ocupación desde la perspectiva del Derecho Europeo”, en VV. AA., *Edad, discriminación y derechos* (CABEZA PEREIRO, J. et al., Coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019.
- ARAMENDI SÁNCHEZ, J.P.: “La discriminación de los y las jóvenes en el trabajo”, *Revista de Estudios de Juventud*, N.º 89, 2010.
- ARETA MARTÍNEZ, M.: “Garantías de la igualdad de trato y no discriminación”, en VV. AA., *Igualdad de trato y no discriminación en la salud y protección social en la era de la disrupción digital. VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024.
- ASENSIO, M. y SERRANO, J.: “La juventud española: empleo precario y vivienda inaccesible”, *Cuadernos de Información Económica*, N.º 299, 2024.
- BALLESTER PASTOR, M.A.: “El tratamiento de la edad en Derecho comunitario”, en VV. AA., *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración* (CAMAS RODA, F., Coord.), Barcelona, Bosch, 2009.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Edad, discriminación positiva y “kaldor-hicks”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, N.º 5, 2022.
- CABEZA PEREIRO, J. y CARDONA RUBERT, M.B.: “Capítulo I. Introducción. La discriminación de las personas mayores en el ámbito laboral. Los estereotipos en el empleo, la ocupación y las condiciones de trabajo”, en VV. AA.: *La discriminación de las personas mayores en el ámbito laboral*, Madrid, Fundación HelpAge Internacional España, 2022.
- CABEZA PEREIRO, J.: “Derecho de los niños y adolescentes a protección. Artículo 7 de la Carta Social Europea”, en VV. AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2017.
- CES. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA: *Informe. Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, mayo de 2022.

⁸⁶ En sentido general, véase MARTÍNEZ ÁLVAREZ, M.Ó.: “Planes de igualdad y protocolos de acoso: una visión normativa y jurisprudencial actual”, en VV. AA., *El Derecho del trabajo que viene. Reflexiones sobre la reforma laboral que necesitamos* (MARTÍNEZ MORENO, C., Dir.), A Coruña, Colex, 2023, pp. 228 y 229.

- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA y OXFAM INTERMÓN, *Equilibristas. Las acrobacias de la juventud para sostener su salud mental en una sociedad desigual*, 2024.
- CORDERO GORDILLO, V.: “Edad y discapacidad”, en VV. AA., *Edad, discriminación y derechos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS: *A long way to go for LGBTI equality*, 2020.
- FABREGAT MONFORT, G.: “Igualdad y no discriminación LGTBI en las empresas (II). Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas”, en *Briefs AEDTSS*, N.º 84, 2024.
- FRÍAS, M.: “La interseccionalidad de la discriminación por razones de raza, etnia y género. Informe”, *Convivir sin discriminación: un enfoque basado en los derechos humanos y la perspectiva de género*, 2022.
- GARCÍA GONZÁLEZ, G.: “La recepción de la Carta Social Europea en el ordenamiento español: aspectos jurídicos, políticos e institucionales (1978-2018)”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, N.º 137, 2018.
- GUINDO MORALES, S., “Normas europeas en materia de ocupación y protección social en relación con el ámbito local”, en: VVAA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local: Especial atención a colectivos desfavorecidos: Jóvenes, mayores y discapacitados*, ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) y VILA TIerno, F. (Ed.) et al., Málaga, AMEIS, 2017.
- IBÁÑEZ, M.; GARCÍA MINGO, E. y AGUADO, E.: “Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación”, *Sociología del Trabajo*, N.º 101, 2022.
- LLOP-MEDINA, L.; BUENO-SÁNCHEZ, L. y FERNÁNDEZ-SALIDO, M.: “Discriminación en el acceso al mercado laboral de jóvenes LGTBI: una aproximación cualitativa”, en VV. AA., *Trabajo social en la sociedad contemporánea: ética, cuidado y digitalización*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “El modelo de Planes de igualdad ante los recientes cambios normativos”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 8, N.º 4, 2020.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “Responsabilidades en materia de igualdad”, en VV. AA., *Derecho administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica* (MONEREO PÉREZ, J.L. et al. Dirs.), Murcia, Laborum, 2023.

- LÓPEZ VICO, S.: “Digitalización, género y pensiones: una cuenta pendiente en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, en VV. AA., *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2022.
- LOUSADA AROCHENA, J.F.: “Discriminación por edad: conceptos generales”, en VV. AA., *Edad, discriminación y derechos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2019.
- LOUSADA AROCHENA, J.F.: “Reparación efectiva y disuasoria frente a las discriminaciones”, en VV. AA., *Igualdad de trato y no discriminación en la salud y protección social en la era de la disrupción digital. VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, M.Ó.: “Planes de igualdad y protocolos de acoso: una visión normativa y jurisprudencial actual”, en VV. AA., *El Derecho del trabajo que viene. Reflexiones sobre la reforma laboral que necesitamos* (MARTÍNEZ MORENO, C., Dir.), A Coruña, Colex, 2023.
- MERCADER UGUINA, J.R.: “Bases para la construcción del juicio de no discriminación por razón de edad”, en VV. AA., *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito social*, Lex Nova, Valladolid, 2009.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, N.º 42, 2024, T2.
- MONEREO ATIENZA, C.: “Artículo 21. Principio de no discriminación”, en VV. AA., *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Contribuyendo a garantizar la igualdad integral y efectiva. La ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación”, *Revista crítica de relaciones de trabajo. Laborum*, N.º 4, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y GUINDO MORALES, S.: “Planes de igualdad”, en VV. AA., *Un decenio de jurisprudencia laboral sobre la Ley de igualdad entre mujeres y hombres*, Madrid, BOE, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *El principio de igualdad de género en el Derecho Social del Trabajo*, Murcia, Laborum, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Derecho a unas condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Artículos 23.1 y 24 DUDH; Artículo 7 del PIDESC y Normas concordantes”, en VV. AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El derecho a una política de promoción de la juventud”, en VV. AA., *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “La discriminación por razón de edad vinculada al momento de la jubilación del trabajador: la objetividad, la razonabilidad y el juicio de proporcionalidad”, *LA LEY Unión Europea*, N.º 58, abril 2018, Editorial Wolters Kluwer (versión electrónica).
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “Prohibición de discriminación”, *Temas Laborales*, N.º 145, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “El principio fundamental de no discriminación en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos en el marco del sistema multinivel de garantías”, *Revista derecho del trabajo*, N.º 21, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A.: “Derecho de las personas con edad avanzada a la protección social (Artículo 23)”, en: VV. AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y MALDONADO MOLINA, J.A.: “Igualdad y no discriminación por razón de edad y derechos de los mayores”, en VV. AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La carga de la prueba en los despidos lesivos de derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Despido nulo por vulneración derechos fundamentales, resarcimiento del daño moral y modo “prudencial” de cuantificación de la indemnización”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, N.º 3, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como ‘Constitución Social’ de la Europa amplia”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, N.º 4, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Capítulo I. Teoría general del Derecho administrativo sancionador social: caracterización y principios sancionadores en el Derecho social”, en VV. AA., *Derecho administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica*, Murcia, Laborum, 2023.

- MONTES ADALID, G.M.: “La relación jurídica especial de los becarios”, en VV. AA., *Las nuevas formas de trabajo: retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Granada, Comares, 2024.
- NAVARETE MORENO, L. et al.: *Balance y futuro de la migración de los jóvenes españoles: Movilidad, emigración y retorno*, Instituto de la Juventud, Madrid, 2018.
- OBSERVATORIO NACIONAL DE TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD: *Brecha digital de género. 2023*. Red.es. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2023.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe mundial sobre el edadismo*, 2022.
- PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: “La discriminación por razón de edad”, en VV. AA.: *Derecho Social de la Unión Europea: aplicación por el Tribunal de Justicia*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2023.
- ROMERO CORONADO, J.: “Las sanciones accesorias”, en VV. AA., *Derecho administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica*, Murcia, Laborum, 2023.
- ROSSILLION, C.: “La OIT y la eliminación de la discriminación en el empleo”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, N.º 76, 1987.
- TOMÁS JIMÉNEZ, N.: “La jubilación forzosa y su evolución legislativa”, en VVAA.: *La edad de jubilación*, MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2011.

PARTE II. EMPLEO Y POLÍTICA DE EMPLEO EN ANDALUCÍA

CAPÍTULO 31. EL SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPLEO DE ANDALUCÍA. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

RAFAEL JOSÉ LÓPEZ BEDMAR

Contratos Predoctorales Ley 14/2011 Fpu¹

*Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0009-0002-4931-699X>

«El pleno empleo no puede ser conseguido y conservado sin un gran aumento de las responsabilidades y los poderes públicos del Estado [...]. Pedir el pleno empleo y oponerse al mismo tiempo al aumento de la actividad del Estado es querer el fin y negar los medios [...]. La política de pleno empleo es una política que ha de ser realizada a través de una acción democrática de las Administraciones Públicas, centrales o locales, responsables en última instancia ante los votantes, y de las asociaciones voluntarias y de los ciudadanos privados que cooperen conscientemente con un propósito común que entiendan y aprueben»

W. H. Beveridge²

Sumario: 1. Introducción; 2. Aproximación a la política de empleo y datos del empleo en Andalucía; 2.1. Marco general de las políticas de empleo; 2.2. Situación del empleo en la comunidad autónoma de Andalucía; 3. Los programas de empleo en la comunidad autónoma de Andalucía; 3.1. Antecedentes legislativos acerca de las políticas de empleo desarrolladas en la primera década del siglo XXI; 3.2. Las políticas de fomento del empleo; 3.2.1. Los planes de empleo para jóvenes en Andalucía; 3.2.2. Los planes de empleo dirigidos para otros colectivos; 3.3. Las políticas de formación profesional; 3.3.1. Programa de Empleo y Formación; 3.3.2. El sistema de Formación Profesional para el Empleo; 3.3.3. Itinerarios personalizados para la inserción laboral y el acompañamiento; 3.3.4. Red Andalucía Orienta; 3.3.5. Prácticas en empresas; 3.4. Políticas de intermediación o colocación; 4. Conclusiones; 5. Bibliografía.

¹ Ayudas para contratos predoctorales de Formación del Profesorado Universitario del año 2021, financiadas por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (FPU 2021, concesión definitiva por Orden de 30 de noviembre de 2022).

² BEVERIDGE, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe de Lord Beveridge. II* (1944), trad. P. López Máñez, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 57-58.

1. Introducción

El mercado de trabajo ha experimentado significativos y profundos cambios en las últimas décadas, especialmente a consecuencia del aumento del desempleo, como consecuencias de las crisis económicas, financieras y sanitarias, junto con los procesos de reestructuración de empresas. Estos cambios han implicado reajustes comerciales y sociales, con una reconfiguración del tejido productivo impulsada por la tecnología, la descarbonización, la globalización y la invasión de Ucrania. La necesidad de competitividad ha reducido plantillas, redistribuido trabajadores y transformado o eliminado puestos de trabajo, erosionando el mito del empleo estable de por vida. Tampoco se puede olvidar que varios sectores tradicionales han desaparecido, o se han visto necesariamente obligados a transformarse, con motivo de los efectos de la reestructuración digital y verde en el contexto del inicio de la Cuarta Revolución Industrial³.

El empleo es fundamental para la legitimidad social y la ciudadanía plena, y también es un medio clave para alcanzar la autonomía personal. Es una condición esencial para la dignidad humana, que se refiere a la capacidad de autodeterminación dentro de un marco de igualdad de oportunidades. Tener recursos económicos que permitan llevar una vida independiente y autónoma, ejerciendo plenamente el derecho a la autodeterminación, constituye la base de esta dignidad⁴.

Debido a estas circunstancias y comprendiendo la importancia de un empleo digno, resulta difícil la reincorporación de las personas afectadas por estas situaciones al mercado laboral. Además, se obstaculiza el acceso a quienes aún no han conseguido su primer empleo o enfrentan dificultades especiales para integrarse profesionalmente⁵.

Por los motivos esgrimidos con anterioridad, es necesario contar con unas políticas activas de empleo decisivas bajo un nuevo enfoque, que afronten la problemática del mercado laboral, para reducir sus obstáculos. Este enfoque debe considerarse un servicio público esencial, capaz de equilibrar la oferta y la demanda de puestos de trabajo⁶. Es importante recordar que el sistema de Seguridad Social debe mantener su capacidad de proteger a las personas que se encuentran en situaciones de necesidad, brindando una cobertura amplia y efectiva⁷.

³ MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021, p. 12.

⁴ OLARTE ENCABO, S.: “Marco Legal de las Políticas de Empleo y la Acción Positiva en el Ámbito de la Discapacidad. El Papel del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. Extra 5, 2023, p. 64.

⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021, p. 12.

⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales”, en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 27, 2022, pp. 47-48.

El presente capítulo pretende dar una visión general del conjunto de políticas de empleo en la comunidad autónoma andaluza y su evolución en las últimas décadas, analizando tanto el marco legislativo como los programas específicos implementados. Se examinarán las distintas iniciativas desarrolladas para mejorar la empleabilidad y reducir el desempleo, con especial atención a los colectivos más vulnerables, especialmente los jóvenes.

2. Aproximación a la política de empleo y datos del empleo en Andalucía

2.1. Marco general de las políticas de empleo

La Constitución Española⁸ (en adelante, «CE»), recoge en su artículo 40 que los poderes públicos, de especial forma, «*realizarán una política orientada al pleno empleo*». De esta forma, hay un mandato hacia los poderes públicos, eso sí, en forma de principio rector de la política social y económica, pero como un derecho fundamental directamente exigible. También, el artículo 35 de la CE indica que «*todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo*».

Este mandato se ha puesto en práctica por el legislador mediante la aprobación de varias leyes destinadas al empleo. Actualmente, el Estado español cuenta con la recién aprobada Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo⁹ (en adelante, Ley de Empleo). Esta ley trata de establecer el marco de ordenación de las políticas públicas orientadas al empleo, a la vez que regula la estructura y programas del Sistema Nacional de Empleo, como recoge el objeto de la misma.

La Ley de Empleo, en el artículo 2, recoge la definición de la política de empleo. Esta se conforma por las políticas activas de empleo y por las políticas protectoras de desempleo, que son diseñadas y ejecutadas mediante colaboración de todas las Administraciones públicas de que gocen de competencia al respecto, y con la participación de los actores sociales.

Concretamente, el apartado segundo de este artículo señala que «conforman las políticas activas de empleo el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo».

Dejando el marco nacional, e iniciando la aproximación al ámbito de la comunidad autónoma andaluza, se hace imprescindible la consulta de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁰ (en adelante, «Estatuto de Autonomía»). El Estatuto de Autonomía contiene un capítulo propio referente al empleo y las relaciones laborales, siendo este el Capítulo II del Título VI.

⁸ BOE 29/12/1978.

⁹ BOE 1/3/2023.

¹⁰ BOE 20/3/2007.

La inclusión de un capítulo específico en el Estatuto de Autonomía al empleo y las relaciones laborales -desglosándolo de esta manera de la política económica general- se debió a la importante preocupación de los estatuyentes por las cuestiones sociales¹¹.

El artículo que aborda las políticas de empleo a nivel de Andalucía en el Estatuto de Autonomía es el 169. Este establece que:

«1. Los poderes públicos fomentarán el acceso al empleo de los jóvenes y orientarán sus políticas a la creación de empleo estable y de calidad para todos los andaluces y andaluzas. A tales efectos, establecerán políticas específicas de inserción laboral, formación y promoción profesional, estabilidad en el empleo y reducción de la precariedad laboral.

2. Los poderes públicos establecerán políticas específicas para la inserción laboral de las personas con discapacidad, y velarán por el cumplimiento de las reservas previstas en la legislación aplicable.

3. Los poderes públicos diseñarán y establecerán políticas concretas para la inserción laboral de los colectivos con especial dificultad en el acceso al empleo, prestando especial atención a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social».

Asimismo, el Estatuto de Autonomía en su artículo 173 refiere que la comunidad autónoma posee capacidad de desarrollo de sus propias políticas de relaciones laborales, e incluye, en todo caso a las políticas activas de empleo.

Las políticas activas de empleo quedaron traspasadas a la Comunidad Autónoma de Andalucía gracias a un acuerdo entre el Estado y la referida comunidad autónoma. El instrumento usado fue un real decreto, concretamente el Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación¹². Hasta ese momento, las competencias en materia de políticas activas y pasivas de empleo habían residido en el Instituto Nacional de Empleo desde 1978¹³.

Resulta necesario hacer referencia al Servicio Andaluz de Empleo (en adelante, «SAE»). Este fue creado en el año 2002 mediante ley aprobada por el Parlamento de Andalucía. Concretamente, fue a través de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de Creación del Servicio Andaluz de Empleo¹⁴ (en adelante, «Ley de Creación del SAE»).

Aunque el SAE fue creado a principios del siglo XXI, en el año 1997 se creó su antecedente inmediato: el Servicio Andaluz de Colocación (en adelante, «SAC»). El SAC se puede definir como *“el servicio público de gestión de empleo de la Junta de Andalucía, participado por los agentes sociales y económicos, y en el que colaboran*

¹¹ RUIZ ROBLEDÓ, A.: “Economía y empleo”, VV. AA.: *Manual de derecho autonómico de Andalucía*, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2022, pp. 125-126.

¹² BOE 30/4/2003.

¹³ OJEDA AVILÉS, A.: “Las políticas activas de empleo en España”, en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2015, p. 36.

¹⁴ BOE 11/1/2003.

*las entidades e instituciones que actúen en el terreno de la intermediación laboral, la formación profesional ocupacional y el fomento de empleo*¹⁵. Además, el SAE forma parte del conocido como Sistema Nacional de Empleo¹⁶.

La Ley de Creación del SAE, en su artículo primero, indica que el SAE es un organismo autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía. Aparece adscrito a la consejería que se ocupe de la materia de empleo y tiene atribuidas las materias indicadas en la referida ley, junto con las que le sean traspasadas a la comunidad autónoma en materia de empleo.

Sus funciones, ampliamente detalladas, aparecen en el tercero de los artículos de la Ley de Creación del SAE, siendo estas: a.) confección de anteproyectos de planes de empleo; b.) la planificación, gestión, promoción y evaluación de los diversos programas y acciones de empleo, responsabilidad de la comunidad autónoma; c.) la resolución de las convocatorias de ayudas y subvenciones, así como la firma de convenios de colaboración relacionados con las competencias gestionadas por el SAE; d.) la asistencia técnica a los diferentes órganos de la Junta de Andalucía y a otras Administraciones Públicas, cuando así se requiera, en asuntos relacionados con el empleo y la formación profesional para el empleo; y, e.) cualesquiera otras funciones que se le encomienden en materia de empleo.

Se puede apreciar como la creación del SAE supuso la entrada de la Comunidad Autónoma de Andalucía en una nueva fase en lo referente al empleo, marcada también por la transferencia de la gestión del empleo por parte del Gobierno central. Se iniciaba una etapa que plasmaba un escenario descentralizado con competencias transferidas¹⁷.

De este modo, el modelo definido se implementa en el territorio mediante iniciativas propuestas por las entidades locales, centradas en varios ejes estratégicos: la cohesión y concertación social, la generación de riqueza y empleo de calidad, la promoción y aprovechamiento de recursos locales, la participación basada en el conocimiento del territorio, la gestión cercana y la calidad en el empleo. Esto tiene importantes implicaciones, ya que está relacionado con la voluntad política de formalizar acuerdos entre diversas entidades territoriales y la creación de espacios de colaboración y participación interterritorial¹⁸.

¹⁵ LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: “El Servicio Andaluz de Empleo”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 68, 2003, p. 17.

¹⁶ REYES MARTÍNEZ, R.M.: “Acceso al empleo público e intermediación laboral: Análisis jurisprudencial de la Instrucción 1/2021, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, 2022, p. 158.

¹⁷ Lázaro Sánchez, J.L.: “El Servicio Andaluz de Empleo”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 68, 2003, p. 26.

¹⁸ BLANCO CANTO, M.: “Avaliación das políticas activas de emprego en Andalucía”, en *Revista Galega de Economía: Publicación Interdisciplinar da Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais*, vol. 25, núm. 1, 2016, p. 50.

2.2. Situación del empleo en la comunidad autónoma de Andalucía

Para describir la situación del empleo en la comunidad autónoma andaluza, se procede a consultar los datos relativos al empleo que ofrece la Encuesta de Población Activa (en adelante, «EPA») del primer trimestre del año 2024.

La EPA se encarga de transmitir información sobre el mercado de trabajo desde la perspectiva de los hogares y se confecciona mediante las respuestas que ofrecen los ciudadanos seleccionados por los entrevistadores del INE. Las estadísticas de la EPA se elaboran con una periodicidad trimestral, por lo que son cuatro las publicadas cada año¹⁹.

De acuerdo con la EPA del primer trimestre de 2024, publicada en el mes de abril, Andalucía cuenta con 3.377.700 ocupados, lo que supone una tasa de actividad del 56,65 %. Por otro lado, existen 730.000 parados, reflejando una tasa de paro del 17,77 %. Si se compara con el marco nacional, la tasa de actividad es similar (siendo del 58,63 %), mientras que hay una mayor divergencia en la tasa de paro (al ser de un 12,29 % en el conjunto nacional)²⁰.

Por un lado, al realizar una comparativa con los datos del trimestre anterior, referido a los tres últimos meses del año 2023, se aprecia que ha caído el número de personas trabajadoras un 0,7 % y que la tasa de desempleo se ha incrementado en un 0,4 %. No obstante, si se compara con el mismo trimestre del año anterior, los resultados son satisfactorios, puesto que el número de trabajadores ocupados ha subido un 0,9 %, mientras que la tasa de paro ha disminuido un 0,61 %²¹.

En comparación con el trimestre anterior, el sector servicios creó 6500 empleos adicionales, mientras que los sectores de agricultura, industria y construcción perdieron 11.100, 10.300 y 9700 empleos respectivamente. El empleo por cuenta propia aumentó en 2000 personas, mientras que el empleo asalariado disminuyó en 26.700 personas. En términos de tipo de contrato, los contratos indefinidos disminuyeron en 15.400 (0,7 %) y los temporales en 11.300 (1,9 %) en comparación con el trimestre anterior. Por provincias, la tasa de empleo aumentó en Almería (2,1 puntos), Córdoba (1,3) y Huelva (1,0), pero disminuyó en Cádiz (1,5), Granada (1,4), Jaén (1,1), Sevilla (0,9) y Málaga (0,5)²².

¹⁹ GARCÍA MARTÍNEZ, M.Á.: “El mercado de trabajo y la Encuesta de Población Activa (EPA)”, en *Índice: Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 62, 2015, pp. 13-14.

²⁰ INE: *Encuesta de población activa (EPA) Primer trimestre 2024*. Consultado el 9/6/2024, en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA1T24.htm>

²¹ Datos extraídos de la página web del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía de la Junta de Andalucía. Consultado el 9/6/2024, en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/dega/encuesta-de-poblacion-activa-epa>

²² Datos extraídos de la página web del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía de la Junta de Andalucía. Consultado el 9/6/2024, en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/dega/encuesta-de-poblacion-activa-epa/nota-divulgativa-datos-primer-trimestre-2024>

Por grupos de edad, el desempleo disminuyó en 16.100 personas (7,9 %) entre los 16 y 29 años, pero aumentó en 14.400 (6,3 %) en el grupo de 30 a 44 años y en 5200 (1,8 %) en el grupo de 45 a 64 años, respecto al trimestre anterior. Por provincias, la tasa de desempleo disminuyó en Huelva (2,8 puntos), Jaén (2,4), Sevilla (0,9) y Córdoba (0,8), mientras que aumentó en Cádiz (3,4), Almería (1,3), Granada (0,8) y Málaga (0,4). Igualmente, por provincias, el número de personas activas aumentó en Almería (6,1 %), Cádiz y Córdoba (1,3 %), mientras que disminuyó en Jaén (5,4 %), Sevilla (2,8 %), Granada (2,0 %), Huelva (1,4 %) y Málaga (0,2 %). El número de hogares donde todos los miembros activos estaban desempleados fue de 251.400, un aumento de 5500 (2,2 %) respecto al trimestre anterior. En comparación con el mismo trimestre del año anterior, el porcentaje se mantuvo, con 100 hogares menos²³.

En las siguientes tablas, se refleja la situación de la variación del empleo y la tasa de paro de Andalucía en comparativa con el resto del Estado, de acuerdo con la EPA del primer trimestre de 2024²⁴.

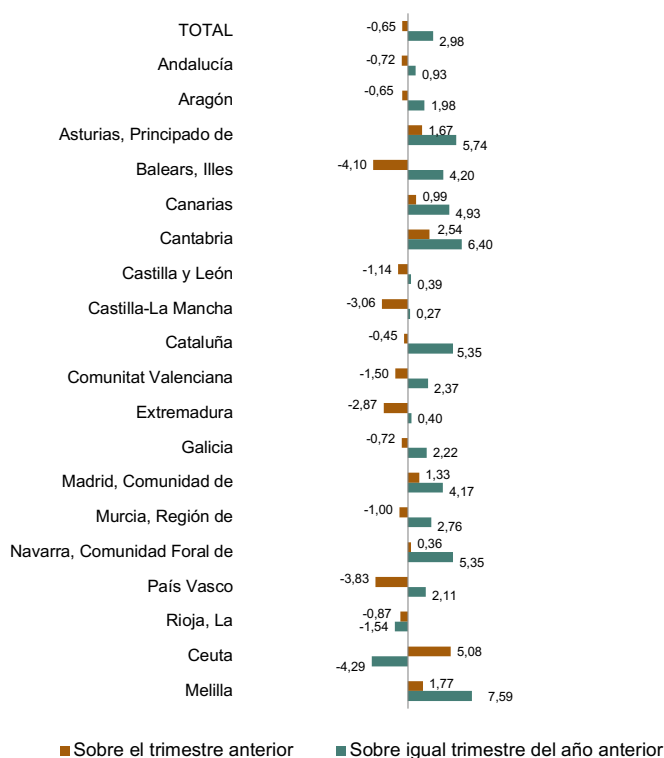


Gráfico 1. Variación del empleo en porcentajes²⁵.

²³ *Ibidem*.

²⁴ INE: Encuesta de población activa (EPA) Primer trimestre 2024. Consultado el 9/6/2024, en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA1T24.htm>

²⁵ INE: Encuesta de población activa (EPA) Primer trimestre 2024. Consultado el 9/6/2024, en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA1T24.htm>

Tasa de Paro. Porcentaje
España= 12,29

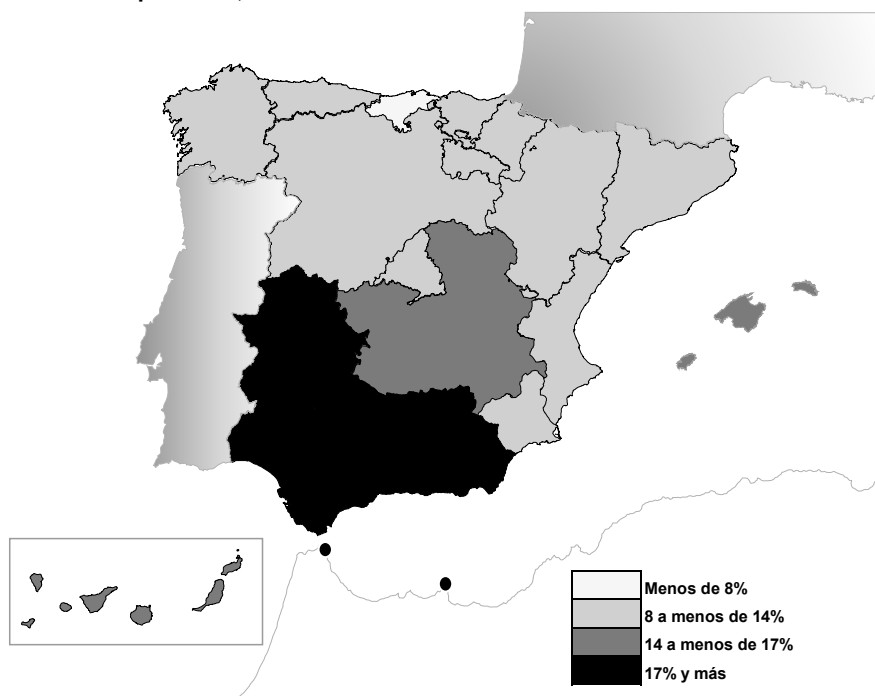


Gráfico 2. Intervalos de tasa de paro en las comunidades autónomas²⁶.

3. Los programas de empleo en la comunidad autónoma de Andalucía

3.1. Antecedentes legislativos acerca de las políticas de empleo desarrolladas en la primera década del siglo XXI

Son varios los programas a resaltar que han marcado la primera década del siglo XXI en Andalucía: a) las medias institucionales, b) las medidas de fomento del empleo, c) el fomento del autoempleo, y, d) las políticas activas con la finalidad de lograr la integración de colectivos socialmente marginados²⁷.

En cuanto al primer bloque, destaca el programa “Creación de instrumentos de apoyo a la creación y mantenimiento de empleo”, que fue el primero que se incluyó en los Programas de Fomento de Empleo de la Junta de Andalucía, iniciados en 1995. Perseguía investigar y desarrollar oportunidades de empleo social mediante la contratación y el mantenimiento de unidades y agentes locales de promoción de empleo. A su vez, la por aquel entonces Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, a través

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ QUESADA SEGURA, R.: “La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional”, en *Temas laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 100, 3, 2009, pp. 835-837.

de la Orden de 29 de mayo de 2001²⁸, creó el Programa de Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico como un mecanismo de cooperación con las corporaciones locales de Andalucía²⁹.

Un segundo bloque lo conforman las medidas de fomento del empleo. Los programas de fomento de empleo del Gobierno autonómico se centraban en dos aspectos. Primero, ofrecían incentivos económicos a las empresas para la contratación de desempleados o la conversión de contratos temporales en estables, mediante ayudas variables en lugar de bonificaciones a la Seguridad Social. Además, permitían la compatibilidad con ayudas comunitarias, estatales y autonómicas. Segundo, priorizaban la contratación de colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral, como mujeres, jóvenes, parados de larga duración, personas con discapacidad y personas en riesgo de exclusión social. Destaca el Decreto 199/1997, de 29 de julio, por el que se establecen los Programas de Fomento de Empleo de la Junta de Andalucía, que inicia la actuación de la Junta en esta materia mediante la puesta en marcha de siete programas³⁰.

En el tercer bloque hace referencia al fomento del autoempleo. Este fue regulado por el Decreto 141/2002 del 7 de mayo, que abordaba incentivos, programas y medidas para fomentar la creación de empleo y el autoempleo. Dicho decreto fue parcialmente derogado por el Decreto 175/2006 del 10 de octubre, que aprobó el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía. Además, la Orden del 15 de marzo de 2007 estableció las bases reguladoras para la concesión de ayudas³¹.

Por último, se destaca la existencia de las políticas activas que perseguían la integración de los colectivos socialmente marginados. Aquí destacó el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Dicho decreto regulaba el Ingreso mínimo de Solidaridad andaluz³².

Con posterioridad, en la segunda década del siglo XXI, se observa un diverso cuerpo de instrumentos y medidas impulsados por la Junta de Andalucía, con el fin de favorecer la creación de empleo e incentivar la actividad industrial. Estos programas se dirigían especialmente a cuatro grupos: los jóvenes, las personas mayores de 45 años, los autónomos y los andaluces que habían emigrado por motivos económicos³³.

En relación con la categoría específica de los jóvenes, en la Estrategia de Emprendimiento y de Empleo 2013-2016, el Gobierno de la Junta de Andalucía

²⁸ BOJA 5/6/2001.

²⁹ QUESADA SEGURA, R.: "La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional", en *Temas laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 100, 3, 2009, p. 835.

³⁰ *Ibidem*, pp. 835-836.

³¹ *Ibidem*, p. 837.

³² *Ibidem*, pp. 837-838.

³³ PERÁN QUESADA, S.: "¿Necesita Andalucía cambiar de rumbo en sus políticas activas de empleo?", en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2015, pp. 92-93.

implementó unos programas específicos de fomento del empleo para este colectivo. Por ello se destaca:

- a) Un Plan de Choque por el Empleo, que incluía: el Plan de Oportunidades Laborales de Andalucía, la acción de generación de empleo verde y el impulso a la rehabilitación de la vivienda.
- b) Un Plan de Fomento del Empleo Agrario, apoyado por el Gobierno de la nación.
- c) Un Plan Extraordinario de Acción Social, que rebajaría la situación de vulnerabilidad de algunos colectivos³⁴.

Expuestos estos antecedentes de los programas de empleo, es el momento de abordar la realidad actual de los programas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3.2. Las políticas de fomento del empleo

Las políticas de fomento del empleo abarcan todas aquellas iniciativas que promueven la contratación de trabajadores, en particular aquellos pertenecientes a colectivos con menores oportunidades en el mercado laboral, así como el apoyo a la creación de proyectos empresariales propios (políticas de fomento del autoempleo, tanto individual como colectivo). A través de estas políticas, los poderes públicos buscan incentivar a los empresarios a contratar mano de obra, favoreciendo la incorporación de trabajadores por cuenta ajena (medidas que impactan en la demanda de empleo)³⁵.

En esta década, la política de fomento del empleo gira en torno al Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia, que fue incorporado a los Presupuestos Generales del Estado para 2021, y que incrementó en un 29,5 %, con respecto al año anterior, la política de fomento del empleo (al contar con 7405 millones de euros)³⁶.

El Plan de Recuperación y Resiliencia de España abarca una serie de reformas diseñadas para transformar el mercado laboral, haciéndolo más dinámico, resiliente e inclusivo. Estas reformas buscan solucionar problemas persistentes desde hace décadas, como la temporalidad, la dualidad del mercado, una negociación colectiva

³⁴ PRADOS DE REYES, F.J.: “Modalidades contractuales y política de empleo juvenil”, en *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil: XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014, p. 150.

³⁵ VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011, p. 24.

³⁶ Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos: *Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2021*. Consultado el 11/6/2024, en: https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/1/3/2/N_21_E_A_1_2_2_9.PDF

desactualizada, altos niveles de desempleo estructural y general, y también incrementar la inversión en el desarrollo del capital humano³⁷.

Dicho plan nace gracias al Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia³⁸. Su Capítulo III es el referente a los Planes de Recuperación y Resiliencia, dirigidos a los Estados miembros, los cuales, podían solicitar sus propios planes entre el año 2021 y mediados del 2022, como así hizo España³⁹. La comunidad autónoma andaluza reguló este plan mediante el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía⁴⁰.

3.2.1. Los planes de empleo para jóvenes en Andalucía

Los jóvenes son uno de los colectivos desfavorecidos a la hora de encontrar un empleo. Este grupo se enfrenta a una serie de problemas presentes a nivel europeo, entre los que destacan: la precariedad laboral, la desorientación, la ausencia de formación y la desmotivación⁴¹.

Los datos estadísticos del año 2014 en Andalucía, de acuerdo con la EPA del INE y con el Observatorio ARGOS, mostraban una situación verdaderamente deficiente relativa a los datos del empleo juvenil. Concretamente, se pueden destacar varias situaciones⁴²:

- a) Un elevado desempleo juvenil. Concretamente, un 61 % de los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y 24 años se encontraban en situación de desempleo; pero también un 38,3 % de los jóvenes de 25 a 29 años.
- b) Una numerosa cantidad de personas inactivas o desempleadas que tampoco estudiaban ni se formaban. Concretamente 193.200 jóvenes de entre 16 y 24 años.
- c) Una cantidad considerable de jóvenes que se inscribían como demandantes de empleo y llevaban más de un mes sin trabajar. Se cifraban en 102.192 personas de entre 25 y 29 años. En cualquier caso, es innegable que la tasa de desempleo es significativa, afectando especialmente a las personas de

³⁷ MARTÍNEZ MONGAY, C.; GADEA RIVAS, M.D.; AZÓN PUÉRTOLAS, V; y BARRADO VICENTE, B.: “El plan de recuperación, transformación y resiliencia de España”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 173, 2022, p. 87.

³⁸ DOUE 18/2/2021.

³⁹ ALONSO, D. y MATEA ROSA, M.D.L.L.: “El Semestre Europeo 2021 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, en *Boletín económico - Banco de España*, núm. 4, 2021, p. 7.

⁴⁰ BOJA 17/12/2021.

⁴¹ LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 128, 2015.

⁴² Servicio Andaluz de Empleo: “El sistema de Garantía Juvenil en Andalucía SAE”, en *Ponencias del Seminario de Empleo Juvenil en el Mediterráneo*, 2015. Consultado el 21/6/2024, en: https://www.dipujaen.es/export/sites/default/galerias/galeriaDescargas/diputacion/dipujaen/empleo/pdf/El_sistema_de_Garantxa_Juvenil_en_Andalucxa_SAE.pdf

entre 25 y 29 años, una edad que usualmente coincide con la finalización de estudios universitarios o de formación profesional y su entrada al mercado laboral⁴³.

Es por esto por lo que dicha comunidad autónoma ha establecido una serie de planes de empleo con el objetivo de atender a la situación padecida por los jóvenes en lo referente al empleo, y así mejorar dichos indicadores.

La base gira en torno al Sistema de Garantía Juvenil, creado por la Unión Europea, y al que se acogieron los distintos Estados. España lo hizo mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁴⁴. El objetivo, de acuerdo con el artículo 90 del mismo, es que los jóvenes que no estén en situación de ocupación ni participen en sistemas de educación o formación reciban una oferta de empleo, educación o formación, incluyendo la formación como aprendices o períodos de prácticas, tras finalizar su educación formal o quedar desempleados.

A su vez, este programa del Sistema de Garantías Juvenil se dirige a un grupo de población joven muy heterogéneo. Abarca, tanto a los jóvenes que han dejado de forma temprana sus estudios -y por tanto carecen de cualificación y de experiencia laboral-, como a los titulados superiores con experiencia laboral previa que continúan con la búsqueda de empleo⁴⁵.

De esta forma se constata que la Unión Europea comprende que un aspecto fundamental para una política de empleo eficaz radica en la financiación, por esta razón, se han desarrollado instrumentos financieros destinados a cofinanciar las intervenciones regionales en los Estados miembros⁴⁶. Se habilita a varios sujetos como participantes, entre los que están las Comunidades Autónomas. En consiguiente, la comunidad andaluza desarrolló un paquete normativo muy variado.

El primero de los textos normativos es el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa de Empleo Joven y la «Iniciativa @emprende+»⁴⁷. El primero de los programas, de acuerdo con el objeto del mismo, recogido en la citada ley, perseguía aumentar la empleabilidad de los jóvenes andaluces, con el objetivo de disminuir el tiempo de inactividad que transcurre entre la finalización de su formación

⁴³ LÓPEZ VICO, S.: “Juventud y trabajo: ¿dónde están los puestos de trabajo? ¿dónde no?”, en *Noticias CIELO*, núm. 6, 2022.

⁴⁴ BOE 17/10/2014.

⁴⁵ ORTEGA LOZANO, P.G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: Análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local. Especial atención a colectivos desfavorecidos: Jóvenes, mayores y discapacitados*, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dir.) y VILA TIerno, F. (Coord.), Asociación Malagueña de Estudios e Investigaciones Sociales / AMEIS, 2017.

⁴⁶ GUINDO MORALES, S.: “Normas europeas en materia de ocupación y protección social en relación con el ámbito local”, en VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local. Especial atención a colectivos desfavorecidos: Jóvenes, mayores y discapacitados*, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dir.) y VILA TIerno, F. (Coord.), Asociación Malagueña de Estudios e Investigaciones Sociales / AMEIS, 2017, p. 68.

⁴⁷ BOJA 7/5/2014.

académica o el comienzo del desempleo y la obtención de un empleo efectivo. Este está compuesto por varias iniciativas de actuación (artículo 3.3 de dicha norma):

- a) **Iniciativa Activa Empleo Joven.** Se define como un conjunto de acciones personalizadas destinadas a la activación de los jóvenes, que incluye su tutorización y seguimiento individualizado, empleando recursos humanos, materiales y metodológicos especializados en la atención juvenil.
- b) **Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria para el Impulso del Empleo Joven.** Busca fomentar la contratación de los jóvenes por parte de los ayuntamientos andaluces con el fin de llevar a cabo iniciativas de cooperación social y comunitaria, permitiendo a los jóvenes mejorar su empleabilidad a través de la adquisición de competencias profesionales. Entre las obras o servicios a prestar, se pueden mencionar: los cuidados asistenciales a domicilio, la protección del medioambiente, la gestión de residuos, la promoción cultural, entre otros.
- c) **Iniciativa Prácticas profesionales en empresas.** Su objetivo es fomentar la inserción laboral de los jóvenes mediante el desarrollo de experiencias profesionales no laborales. Son unas prácticas de una duración de cinco horas diarias durante un periodo de seis meses, y cuentan con una remuneración de 2880 euros (2700 euros para la beca y 180 euros para el seguro).
- d) **Iniciativa Bono de Empleo Joven.** Su propósito es promover la obtención de empleo y facilitar la incorporación de los jóvenes andaluces al mercado laboral. Para ello, se otorga una ayuda económica a las personas o entidades que formalicen un contrato laboral con un titular del Bono de Empleo Joven. Supone una dotación económica de 4800 euros para contratos a jornada completa y 2400 euros para contratos a media jornada. Eso sí, la relación laboral deberá prolongarse durante al menos 12 meses.
- e) **Becas para el desarrollo de proyectos I+D+i.** Se fomenta la colaboración entre universidades y empleadores mediante la concesión de becas a jóvenes con título universitario o de posgrado, para que realicen prácticas profesionales en el desarrollo de proyectos de I+D+i. El número total de becas será de 500, con un importe económico de 8200 euros (7200 euros para la beca y 1000 euros para hacer frente a los gastos de implementación del programa).

La segunda medida legislativa reseñable es el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+⁴⁸. Su objetivo es aprobar el Programa Emple@30+, el cual establece un conjunto de medidas para fomentar la inserción laboral de personas desempleadas de treinta o más años de edad, a través de las siguientes iniciativas:

⁴⁸ BOJA 21/7/2014.

- a) Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria para el impulso del empleo 30+. Su objetivo es promover la creación de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, fomentando la contratación de personas desempleadas de treinta o más años por parte de los ayuntamientos para la realización de proyectos de cooperación social y comunitaria. Estas iniciativas les permitirán mejorar su empleabilidad a través de la adquisición de competencias profesionales. Podían ser contratadas las personas de treinta o más años de edad que estuvieran inscritas como demandantes de empleo no ocupadas en el SAE hasta el 30 de junio de 2014. La única condición para inscribirse en este programa era estar registrado como demandante de empleo en el SAE en dicha fecha.
- b) Iniciativa de Proyectos de Interés General y Social generadores de empleo. Su objetivo es fomentar la contratación de personas desempleadas de treinta años o más por parte de entidades privadas sin fines de lucro, con el fin de llevar a cabo proyectos de interés general y social que les ayuden a mejorar su empleabilidad a través de la adquisición de competencias profesionales. Las personas deben tener 30 años o más y realizarán trabajos en áreas como los servicios sociales, la gestión sostenible de los recursos, el comercio local, o el desarrollo del patrimonio, la cultura, el ocio y el deporte, entre otros.

La tercera norma a mencionar es el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo⁴⁹. De acuerdo con su exposición de motivos, supone una mejora de los programas de Emple@Joven y Emple@30+, puesto que se crea el nuevo Programa Emple@25+, destinado a acoger a aquellas personas jóvenes que, al superar los 24 años, no pueden acceder al Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Aparte, crea una serie de líneas de ayudas, entre las que destacan:

- a) Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Emple@Joven y Emple@25+. Su objetivo es impulsar la generación de empleo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante el fomento de la inserción laboral de personas desempleadas a través de los ayuntamientos. Estos proyectos se centran en la cooperación social y comunitaria, facilitando a los participantes mejorar su empleabilidad mediante la adquisición de competencias profesionales.
- b) Becas para el desarrollo de prácticas profesionales en empresas. Tiene como propósito facilitar la integración laboral de personas jóvenes menores de 30 años a través del desarrollo de experiencias profesionales no laborales. Se convocarán 1000 prácticas profesionales, cada una con una beca destinada a las personas jóvenes menores de 30 años.
- c) Ayudas para la contratación de personas titulares del Bono de Empleo Joven. Su objetivo es fomentar la obtención de empleo y facilitar la incorporación

⁴⁹ BOJA 11/3/2015.

al mercado laboral de las personas jóvenes andaluzas. A estos efectos, se concede una ayuda económica a las personas o entidades que, cumpliendo los requisitos establecidos en esta sección, formalicen un contrato laboral con una persona titular de un Bono de Empleo Joven.

- d) Iniciativa de Proyectos de Interés General y Social generadores de empleo. Su propósito es estimular la contratación de personas desempleadas de treinta años o más por parte de entidades sin ánimo de lucro privadas, para la ejecución de proyectos de interés general y social. Estos proyectos están diseñados para mejorar la empleabilidad de los participantes mediante el desarrollo de competencias profesionales.
- e) Incentivos a la contratación indefinida de jóvenes. En base a esto, las entidades que contraten de forma indefinida a jóvenes titulares de un Bono de Empleo Joven, tras el periodo de doce meses de ayuda, tendrán derecho a una ayuda de 4750 euros. Esta ayuda se puede solicitar tanto para contratos inicialmente indefinidos como para la transformación de contratos temporales en indefinidos. Además, las empresas asociadas a la Iniciativa Prácticas Profesionales en Empresas también podrán recibir esta ayuda si contratan de forma indefinida a los jóvenes tras el periodo de prácticas. El contrato deberá ser a jornada completa y mantenerse durante al menos doce meses.

En cuarto lugar, hay una norma que se encargó de modificar las anteriores. Es el Decreto-Ley 2/2016, de 12 de abril, por el que se modifican la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo; el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la «Iniciativa @Mprende+» y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+⁵⁰. Este decreto-ley se encarga de realizar mejoras en la normativa anteriormente citada, puesto que ya ha sido implementada y se han apreciado algunas situaciones de mejora. Por ejemplo, introduce un plazo máximo de 18 meses para la ejecución de los proyectos, asegurando un marco temporal adecuado para su desarrollo, dado que la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, no establecía un plazo.

Merece la pena destacar, en quinto lugar, el Decreto 192/2017, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial y Medidas de Inserción Laboral en Andalucía⁵¹. Este decreto está dirigido a generar empleo en el mercado laboral andaluz, especialmente en el sector industrial, para impulsar la economía regional mediante oportunidades de empleo e inserción laboral. En su art. 4.2.1 recoge a los jóvenes como colectivo destinatario de atención preferente. Destaca una medida: las prácticas no laborales en empresas. Esta medida busca mejorar la empleabilidad de jóvenes desempleados en Andalucía mediante prácticas

⁵⁰ BOJA 20/4/2016.

⁵¹ BOJA 14/12/2017.

no laborales, preferentemente en el sector industrial. Las prácticas durarán entre tres y nueve meses, bajo la dirección de un tutor y la supervisión del SAE. Los participantes recibirán una beca equivalente al 80 % del IPREM mensual, y estas prácticas no crearán una relación laboral entre la empresa y el joven.

En sexto lugar, hay que hacer referencia a la Iniciativa Bono de Empleo, a través de la Orden de 6 de mayo de 2018, por la que se establecen las Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la Inserción Laboral en Andalucía, en el Marco del Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía y la Iniciativa Bono de Empleo⁵². Dicho bono se diseña como un instrumento específico para combatir el desempleo juvenil, con la finalidad de fomentar la creación de empleo y facilitar la integración al mercado laboral de los jóvenes andaluces; y ha sido financiado con el Fondo Social Europeo, a través del Programa Operativo Empleo Joven 2014-2020 (POEJ 2014-2020). Existen dos tipologías de ayudas de dicho bono:

- a) Bono empleo. La medida consiste en la contratación por un mínimo de doce meses de jóvenes de 18 a 29 años inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo, que estén desempleados, inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y que tengan una titulación universitaria, de formación profesional, bachillerato, enseñanzas artísticas profesionales o deportivas, o el título de Educación Secundaria Obligatoria. En cuanto a la cuantía, se otorga un incentivo de 6000 € para contratos a jornada completa y de 3000 € para contratos de al menos el 50 % de la jornada laboral.
- b) Contratación indefinida de destinatarios del bono. Para las personas cuyos contratos ya fueron incentivados por el bono empleo, después de los doce meses iniciales de dicho bono. Esta ayuda se puede solicitar tanto para mantener un contrato que ya era indefinido como para transformar uno inicial en indefinido. El contrato debe mantenerse al menos 18 meses adicionales tras los doce meses del bono de empleo. Se ofrece un incentivo de 8000 € para contratos a jornada completa y de 4000 € para contratos formalizados al menos al 50 % de la jornada laboral.

En séptimo lugar, uno de los programas más recientes, ya en la época post covid-19 es el Programa Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas, que se configura como una de las medidas y programas en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia de Andalucía (anteriormente mencionado). De esta forma se articula en base a la siguiente normativa:

- a) Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía.

⁵² BOJA 9/5/2018.

- b) Decreto-ley 1/2022, de 15 de marzo, por el que se modifican diversos decretos leyes en materia de subvenciones para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento, medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y, en materia de contratación de emergencia, se deroga parcialmente el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19).
- c) Extracto de la convocatoria de las subvenciones reguladas en la línea 1 del Capítulo I del Título I del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía.

El objetivo este programa es el de brindar a los jóvenes desempleados que han concluido su formación académica sus primeras oportunidades laborales dentro de los servicios ofrecidos por las administraciones y entidades del sector público andaluz. Este programa busca contribuir al desarrollo de competencias, habilidades sociales y profesionales, facilitando así su integración en el mercado laboral. El objetivo de las subvenciones contempladas es fomentar la contratación, por parte de las Administraciones Públicas y entidades del sector público andaluz, de jóvenes desempleados de entre dieciséis y treinta años, mediante contratos en prácticas, con el fin de que adquieran experiencia profesional. Se dará prioridad a los puestos que estén relacionados con la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios, la cohesión social y el desarrollo local rural⁵³.

El octavo plan por destacar es el I Plan Estratégico de la Juventud 2022-2026. Este Plan aborda integralmente los asuntos juveniles y pretende ser una herramienta eficaz para que la comunidad autónoma andaluza responda a los retos actuales y futuros de la juventud. Se concibe como un documento dinámico y adaptable, que pretende inspirar políticas públicas juveniles ajustables a nuevas realidades, afrontando desafíos sociales derivados de la globalización, nuevas tecnologías, y la crisis económica y sanitaria de la pandemia. Se compone de seis ejes estratégicos, que son: la educación y formación, el empleo y emprendimiento, la emancipación y vivienda, el incremento de los jóvenes en la participación del desarrollo social, el fomento de los hábitos saludables y prevención de la violencia, y, la transversalidad⁵⁴.

Por último, cabe destacar que el Gobierno de la Junta de Andalucía anunció recientemente, en junio de 2024, la firma de un nuevo plan de empleo juvenil en

⁵³ Consultado el 27/6/2024, en:

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/sede/tramites/procedimientos/detalle/24844.html>

⁵⁴ Consultado el 27/6/2024, en:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/iaj/estructura/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/242953.html>

colaboración con CEA, UGT y CCOO. Dicho plan estará conformado por cinco programas y se dotará con 496 millones de euros⁵⁵.

3.2.2. Los planes de empleo dirigidos para otros colectivos

Dado que esta obra se centra en el empleo juvenil en Andalucía, se ha dedicado un apartado específico a los planes de empleo dirigidos a este grupo. No obstante, también se considera relevante abordar las líneas generales de otros programas de empleo que no están destinados exclusivamente a los jóvenes.

En primer lugar, el ya mencionado anteriormente Decreto 192/2017, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial y Medidas de Inserción Laboral en Andalucía; establece una atención prioritaria a las personas mayores de 45 años, a las que estén en situación de desempleo de larga duración, a las personas con discapacidad y a las personas en riesgo de exclusión social.

Es la también comentada Orden de 6 de mayo de 2018, por la que se establecen las Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la Inserción Laboral en Andalucía, en el Marco del Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía y la Iniciativa Bono de Empleo; la que aprueba las bases reguladoras en régimen de concurrencia no competitiva de los incentivos de creación de empleo estable.

La cuantía para incentivar a la contratación indefinida consiste en la bonificación de 8000 euros a favor de la persona o entidad empleadora por cada nuevo contrato indefinido realizado con una persona inscrita como demandante de empleo no ocupada, o por la transformación de un contrato temporal a indefinido, en jornada completa; y con 8800 euros, para los mismos fines, cuando la persona contratada pertenezca a uno de los colectivos reconocidos (personas desempleadas de larga duración, personas mayores de 45 años que hayan estado inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo no ocupados durante al menos los 6 meses consecutivos previos a la formalización del contrato por el cual se solicita el incentivo).

En segundo lugar, otro programa de empleo de especial trascendencia es el Programa para el retorno del talento, incluido en el también comentado Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo. Su objetivo es facilitar el regreso de andaluces que trabajan en el extranjero y desean integrarse en el mercado laboral andaluz.

El presente programa destina dos tipos de ayudas:

- a) Incentivos para empresas que contraten a andaluces que residan y trabajen en el extranjero.

⁵⁵ Consultado el 27/7/2023, en:

<https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/gobiernoaldia/194809/JuanmaMoreno/Andalucia/Gobiernoandaluz/empleo/jovenes/CEA/UGT/CCOO/FP/cancercervix/ayudasagricultores/sanidad/educacion/dependencia/vivienda/cultura>

- b) Ayuda para el traslado de residencia de los contratados, favoreciendo su retorno y establecimiento en Andalucía.

El contrato debe ser indefinido, a jornada completa, en la categoría correspondiente a la titulación, y mantenerse por al menos veinticuatro meses. Los trabajadores contratados deben cumplir: Tener hasta 45 años; poseer un título universitario oficial de Grado o equivalente; y, haber trabajado y residido en el extranjero en su categoría durante al menos los dos años anteriores.

Por último, en tercer lugar, el mismo Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, incluye el Programa de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo. Su objetivo es generar empleo fomentando el trabajo autónomo y prevenir su desaparición mediante el mantenimiento y consolidación del trabajo autónomo actual.

A efectos de este programa, se consideran trabajadores autónomos a las personas físicas que realicen habitualmente una actividad económica o profesional lucrativa, de forma personal y directa, por cuenta propia, fuera de la dirección de otra persona, con residencia y domicilio fiscal en Andalucía, independientemente de si emplean a trabajadores por cuenta ajena. No obstante, se recogen algunas situaciones de exclusión.

Este programa abarca dos líneas: la de fomento del trabajo autónomo y la de promoción del trabajo autónomo. Por una parte, la primera línea tiene como objetivo generar empleo mediante el impulso a la creación de unidades económicas de trabajo autónomo, ofreciendo subvenciones para el inicio de la actividad. Por otra parte, la segunda línea busca fortalecer el empleo autónomo mediante programas de orientación y asesoramiento gestionados por entidades beneficiarias para prevenir su pérdida y promover su consolidación en Andalucía.

3.3. Las políticas de formación profesional

Este tipo de políticas buscan mejorar la «calidad» de la demanda de empleo mediante la adecuada capacitación de los solicitantes de empleo⁵⁶. De acuerdo con la Ley de Empleo, es uno de sus objetivos, puesto que señala la norma que se propone *«el mantenimiento del empleo y la progresión profesional de las personas ocupadas, mediante la mejora y la actualización preventivas y activas de sus cualificaciones a través de la formación en el trabajo, así como la difusión de nuevos yacimientos de empleo, especialmente en el caso de sectores, enclaves o empresas en proceso de reconversión»* (artículo 4.c.). El artículo 33 de la Ley de Empleo desarrolla también este objetivo, puesto que está dedicado al sistema de formación en el trabajo.

⁵⁶ VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011, p. 24.

La razón de ser de este tipo de política de formación es la adaptación de conceptos como trabajo o formación ante el paradigma de un marco laboral que cambia a gran velocidad y aceleración⁵⁷.

Además, debe comprenderse que debe ser una formación adecuada en el contexto del inicio de la Cuarta Revolución Tecnológica, que conlleva la formación en competencias digitales avanzadas para acceder a los nuevos empleos surgidos de la disrupción tecnológica. No obstante, es igualmente importante comenzar con las competencias digitales básicas, ya que estas no solo mejoran la empleabilidad de los trabajadores, sino que también aseguran el respeto por la ciudadanía y los valores y derechos individuales y colectivos⁵⁸. En cuanto al lugar en el que se lleve a cabo la formación, podrán ser tanto centros de formación destinados a ellos, como espacios de las empresas⁵⁹.

A nivel estatal, marca un antecedente el ya derogado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo⁶⁰. El programa comprendía instrumentos y acciones diseñados para promover y extender entre las empresas, así como entre los trabajadores ocupados y desempleados, una formación que satisfaga sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento⁶¹.

Actualmente, la norma fundamental a nivel estatal es la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral⁶². Dicha ley regula la formación profesional para el empleo en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, abarcando la planificación, financiación, ejecución, control, seguimiento, sanciones, información, evaluación, calidad y gobernanza del sistema. Busca la coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas, organizaciones empresariales, sindicales y otros agentes para garantizar un mercado único y un enfoque estratégico en la formación, respetando las competencias establecidas.

3.3.1. Programa de Empleo y Formación

Es el programa más reciente y se regula por la Orden de 13 de septiembre de 2021, por la que se regula el programa de empleo y formación en la Comunidad

⁵⁷ GARCÍA VALVERDE, M.D. y SERRANO FALCÓN, C.: “Las políticas públicas de formación profesional en Andalucía ante los nuevos cambios”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 100, 3, 2009, pp. 842-843.

⁵⁸ MUROS POLO, A.: “El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024.

⁵⁹ GUINDO MORALES, S.: “Bioética: Protocolos y Normas Éticas para la Mejora de las Prácticas Profesionales”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 5 Extra, 2023, p. 545.

⁶⁰ BOE 11/4/2007.

⁶¹ GARCÍA VALVERDE, M.D. y SERRANO FALCÓN, C.: “Las políticas públicas de formación profesional en Andalucía ante los nuevos cambios”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 100, 3, 2009, pp. 851-852.

⁶² BOE 10/9/2015.

Autónoma de Andalucía y se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva a dicho programa⁶³.

El Programa, que se ofrece como alternativa a las antiguas Escuelas Taller y Talleres de Empleo, cuenta con un presupuesto de 36 millones de euros y tenía previsión de beneficiar a un total de 1800 personas desempleadas durante el ejercicio 2022. Su finalidad es implementar iniciativas de formación combinada con práctica profesional, orientadas a satisfacer las demandas del mercado en ocupaciones de utilidad pública o de interés general y social. El alumnado será contratado desde el inicio de los proyectos por un período de 12 meses, recibiendo el salario estipulado por convenio, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional⁶⁴.

Los proyectos consistirán en actividades de utilidad pública o de interés general y social, permitiendo al alumnado realizar prácticas profesionales en combinación con la formación profesional para el empleo, directamente relacionadas con dichas prácticas. En cualquier caso, el tiempo dedicado a la actividad formativa no podrá ser inferior al 25 % del total de horas de cada contrato para la formación y el aprendizaje⁶⁵.

Para participar, los candidatos deben cumplir los siguientes requisitos tanto en la preselección por el SAE como en el momento de incorporación al proyecto: tener 16 años o más, estar inscritos en el SAE como demandantes de empleo no ocupados, tener solicitado el servicio 370 en la demanda de empleo y cumplir los requisitos para formalizar un contrato de formación y aprendizaje⁶⁶.

3.3.2. El sistema de Formación Profesional para el Empleo

El sistema de Formación Profesional para el Empleo comprende un conjunto de instrumentos y acciones cuyo objetivo es promover la formación continua de los trabajadores, proporcionarles los conocimientos y prácticas adecuados a las demandas actuales del mercado laboral, mejorar la productividad y competitividad de las empresas, y aumentar la empleabilidad de los desempleados, especialmente de aquellos con mayores dificultades para encontrar trabajo⁶⁷.

El marco legislativo nacional, como se ha referido con anterioridad, se fija mediante la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral⁶⁸ y por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre,

⁶³ BOJA 17/9/2021.

⁶⁴ Consultado el 3/7/2023, en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/fpe/paginas/formacionyempleo.html>

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011, p. 267.

⁶⁸ BOE 11/9/2015.

por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral⁶⁹.

En la comunidad autónoma andaluza, la Formación Profesional para el Empleo es gestionada por la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía, bajo la competencia de la Secretaría General de Servicio Público de Empleo y Formación, en coordinación con el SAE. El SAE lleva a cabo actividades formativas para personas desempleadas y ocupadas a través de sus once Escuelas de Formación Profesional. Además, colabora con el Servicio Público de Empleo Estatal en la difusión de las acciones de formación para el empleo que este subvenciona y gestiona a través de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE)⁷⁰.

Las Escuelas de Formación Profesional abordan una amplia programación de cursos que, en la mayoría de los casos, permiten obtener diferentes certificados de profesionalidad. La formación se imparte habitualmente de forma presencial, aunque también se contempla la posibilidad de que algunas actividades se realicen a través del Aula Virtual. Este entorno de aprendizaje permite la interacción simultánea y en tiempo real entre el personal formador y el alumnado. A medida que avanza la programación, cada escuela informará sobre las actividades que se impartirán utilizando el Aula Virtual⁷¹.

Ha habido regulación normativa respecto a esta materia en los últimos años, y se puede destacar:

- a) La Resolución de 15 de marzo de 2018, por la que se modifica la Resolución de 1 de septiembre de 2016, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se regula la exención del Módulo de Formación Práctica en Centros de Trabajo, correspondiente a acciones formativas conducentes a Certificados de Profesionalidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 178, de 15 de septiembre de 2016)⁷².
- b) El ya derogado Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral⁷³.
- c) El Real Decreto 62/2022, de 25 de enero, de flexibilización de los requisitos exigibles para impartir ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, así como de la oferta de

⁶⁹ BOE 5/7/2017.

⁷⁰ Consultado el 3/7/2023, en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/fpe.html>

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² BOJA 22/3/2018.

⁷³ BOE 10/3/2021.

formación profesional en centros del sistema educativo y de formación profesional para el empleo⁷⁴.

3.3.3. Itinerarios personalizados para la inserción laboral y el acompañamiento

Quedan articulados por la Orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y acompañamiento a la inserción regulados por el Decreto 85/2003, de 1 de abril⁷⁵.

A través del Itinerario Personalizado de Inserción (en adelante, IPI), se accede de manera preferente a todos los recursos y programas del SAE. De este modo, la persona que realiza un IPI, tendrá prioridad sobre otras personas usuarias para participar en dichos programas, ya que el IPI es el mecanismo preferente de acceso. Los IPI siempre comienzan con una acción personalizada e individual de diagnóstico o evaluación socioprofesional, realizada por personal técnico de una oficina del SAE o de una Unidad de Orientación de la red “Andalucía Orienta”. Para participar en un Itinerario Personalizado de Inserción, el ciudadano debe inscribirse previamente como persona demandante de empleo desempleada en el SAE y solicitar la atención de un profesional de la orientación⁷⁶.

Durante la realización de un IPI, el profesional de la orientación asistirá al ciudadano en el diseño de un plan de acción que incluirá todas las acciones más adecuadas para que este logre su objetivo profesional, considerando sus circunstancias personales, formativas y de contexto geográfico. El IPI consta de cinco fases⁷⁷:

1. Recepción y acogida. Se identifican las necesidades y expectativas del ciudadano, y se le informan sobre los servicios disponibles en la Agencia SAE.
2. Recogida de información y análisis. El personal de orientación analiza los datos curriculares y la disponibilidad del ciudadano, evalúa su posición ante el mercado laboral y le ayuda a identificar un objetivo profesional.
3. Definición del itinerario de inserción. Se realiza en conjunto con el profesional de orientación, se define un plan con programas, servicios y actividades ofrecidos por la Agencia SAE y otros organismos.
4. Desarrollo y seguimiento del itinerario. El ciudadano realiza las acciones definidas en su IPI, con posibilidad de ajustes según las oportunidades de empleo y evaluaciones.

⁷⁴ BOE 27/1/2022.

⁷⁵ BOJA 2/10/2014.

⁷⁶ Consultado el 3/7/2023, en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/itinerarios-insercion.html>

⁷⁷ *Ibidem*.

5. Finalización y evaluación del itinerario. Se evalúan los resultados obtenidos y se registra la finalización del IPI por el profesional de orientación.

El SAE ofrece un servicio personalizado a desempleados que necesiten apoyo, asesoramiento, tutoría y seguimiento, tanto en la fase previa de acceso al mercado laboral como durante los primeros seis meses en el puesto de trabajo. Pueden participar en el Programa de acompañamiento a la inserción los desempleados de larga duración (12 meses ininterrumpidos inscritos como desempleados) y las personas con discapacidad. Para participar, deben estar desarrollando un IPI⁷⁸.

3.3.4. Red Andalucía Orienta

Queda configurado también por la Orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción. El SAS ofrece a los demandantes de empleo en Andalucía una extensa red de unidades para la orientación profesional, el asesoramiento en la búsqueda de empleo, la inserción laboral y el acompañamiento, distribuidas por todo el territorio. Estos servicios están destinados principalmente a personas inscritas como demandantes de empleo desempleadas, con un enfoque especial en aquellos colectivos que enfrentan mayores dificultades para integrarse en el mercado laboral, como las personas desempleadas de larga duración, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres y colectivos en riesgo de exclusión⁷⁹.

Se ofrecen una amplia gama de servicios, de acuerdo con el perfil de la persona usuaria y sus necesidades: desarrollo del IPI del ciudadano, información sobre el mercado de trabajo, asesoramiento sobre técnicas de búsqueda de empleo, orientación laboral, asesoramiento para el autoconocimiento y posicionamiento en el mercado de trabajo, acompañamiento en la búsqueda de empleo, detección de perfiles emprendedores y para el autoempleo, auto-orientación, y gestión de planes de acción individualizados para personas jóvenes⁸⁰.

Para desarrollar sus funciones y prestar servicios de orientación, el SAE cuenta con numerosos profesionales y entidades colaboradoras, que permiten una atención más localizada y cercana a los demandantes de empleo. Estas entidades colaboradoras reciben subvenciones del SAE mediante convocatoria pública anual y concurrencia competitiva, conforme a la Orden de 26 de septiembre de 2014, que desarrolla programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y acompañamiento a la inserción, regulados por el Decreto 85/2003 y órdenes sucesivas. La más reciente es la Orden de 18 de octubre de 2016, que aprueba las bases reguladoras en régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones para los Programas de Orientación Profesional y Acompañamiento a la Inserción. La Orden de 26 de septiembre de 2014, que modificó la de 20 de marzo de 2013, introdujo novedades en las unidades de

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Consultado el 4/7/2023, en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/andalucia-orienta.html>

⁸⁰ *Ibidem*.

orientación y cambió los criterios de valoración, priorizando territorios con déficit en recursos de orientación. También implementó un reparto más equitativo de las ayudas, tomando como referencia el número de oficinas de empleo de la Agencia SAE, y estableció nuevas garantías para mayor transparencia y control del proceso, basadas en resultados y cumplimiento de objetivos⁸¹.

3.3.5. Prácticas en empresas

Acceder a una primera experiencia laboral es uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en su búsqueda de empleo. Conscientes de esta realidad, el Servicio Andaluz de Empleo ha desarrollado un programa específicamente orientado a proporcionar esa experiencia profesional tan crucial para lograr la inserción en el mercado laboral⁸². El programa de Experiencias Profesionales para el Empleo y prácticas no laborales se configura en base al Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía⁸³

En cada convocatoria se definen los colectivos a los que se dirigirá la atención, así como los requisitos para participar en el programa. En términos generales, estos requisitos incluyen residir en la comunidad autónoma andaluza, estar inscrito en el SAE como persona demandante de empleo desempleada en situación administrativa de alta, o no tener experiencia profesional superior a tres meses relacionada con la cualificación formativa obtenida. El acceso se realiza siempre a través del IPI. Por lo tanto, una vez dentro, será el personal de orientación asignado quien ofrezca la posibilidad de participar en el programa, siempre y cuando se cumplan los requisitos y el perfil se ajuste al demandado por la empresa o entidad donde se desarrollarán las prácticas no laborales⁸⁴.

Conforme a la Orden de 12 de mayo de 2018, el Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo se desarrolla en centros de trabajo de empresas radicadas en Andalucía, excluyendo las Administraciones públicas. Estas prácticas no implican relación laboral ni remuneración, pero pueden estar becaadas hasta el 80 % del IPREM. Durante las prácticas, la persona debe estar cubierta por un seguro de accidente y responsabilidad civil. El período de realización varía entre tres y nueve meses, con un máximo de veinte horas semanales, cinco horas diarias y cuatro días a la semana⁸⁵.

3.4. Políticas de intermediación o colocación

Las políticas de intermediación o colocación en el mercado de trabajo se enfocan en fortalecer los servicios públicos de colocación, así como en abrir espacios para

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Consultado el 4/7/2023, en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/practicas-empresas.html>

⁸³ BOJA 28/4/2003.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

la iniciativa privada en la actividad de intermediación y servicios de búsqueda de empleo⁸⁶.

Por una parte, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, aplicable al Sistema Nacional de Empleo y a los Servicios de Empleo Autonómicos, establece un marco para la colaboración público-privada. Este marco proporciona instrumentos voluntarios para reforzar y apoyar las actuaciones de intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo de los servicios públicos de empleo. Por otra parte, la Ley de Empleo, establece que la intermediación en el mercado de trabajo se realizará a través de las agencias de colocación, entre otros⁸⁷.

Las agencias de colocación son entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que en coordinación y colaboración, cuando proceda, con los Servicios Públicos de Empleo, realizan actividades de intermediación laboral. Su objetivo es proporcionar a las personas trabajadoras empleos adecuados a sus características y facilitar a los empleadores trabajadores que mejor se ajusten a sus requerimientos y necesidades. Además, estas agencias pueden llevar a cabo acciones relacionadas con la búsqueda de empleo, como orientación e información profesional, y la selección de personal⁸⁸.

4. Conclusiones

En la última década, el contexto laboral de los jóvenes en Andalucía se caracteriza por altos índices de desempleo y precariedad, reflejando una problemática estructural arraigada en la región. Según los datos oficiales, el desempleo juvenil en Andalucía supera la media nacional, situándose en niveles alarmantes que rondan el 40 %. Esta situación se ve agravada por la falta de oportunidades de empleo estable y de calidad, así como por la brecha entre la formación recibida y las demandas del mercado laboral. Muchos jóvenes andaluces se ven obligados a aceptar trabajos temporales y de baja remuneración o a emigrar en busca de mejores oportunidades, lo que contribuye a la fuga de talento y al envejecimiento de la población activa en la región.

Para hacer frente a la descrita situación, se desarrolla un sistema de políticas de empleo en Andalucía. Como se expone en este capítulo, este representa un entramado normativo y programático diseñado para abordar las dinámicas complejas del mercado laboral en esta comunidad autónoma. Estas políticas se dirigen a mejorar la empleabilidad de diversos colectivos, con un enfoque particular en los jóvenes, las personas mayores de 45 años, los desempleados de larga duración y otros grupos vulnerables. El desarrollo de las políticas de empleo en Andalucía ha demostrado un compromiso significativo por parte de las autoridades responsables en la comunidad

⁸⁶ VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011, p. 24.

⁸⁷ Consultado el 4/7/2023, en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sae/areas/mejora-empleabilidad/colaboracion-publica-privada.html>

⁸⁸ *Ibidem*.

autónoma en las últimas décadas para abordar el desempleo y mejorar la empleabilidad de sus ciudadanos.

Por ello, en el presente capítulo, se han expuesto detalladamente los distintos programas de empleo, agrupados fundamentalmente en políticas de fomento del empleo, políticas de formación del empleo y políticas de intermediación. Si bien se han estudiado desde un prisma general, se abordan en mayor profundidad los dirigidos a los jóvenes, al ser este colectivo la materia de esta obra colectiva.

No obstante, se constata que, a pesar de los esfuerzos para proporcionar un marco normativo sólido y programas de apoyo, la realidad del mercado laboral andaluz sigue siendo desafiante. La alta tasa de desempleo juvenil y la precariedad laboral reflejan problemas estructurales profundos que no pueden ser resueltos únicamente a través de incentivos económicos y formación profesional. Es necesario un enfoque más integral que incluya políticas de desarrollo económico regional, mejora de la calidad educativa, y una mayor inversión en sectores con alto potencial de crecimiento y generación de empleo sostenible.

En conclusión, aunque las políticas de empleo en Andalucía muestran un compromiso significativo con la mejora de las condiciones laborales y la inserción de colectivos vulnerables, su impacto real está limitado por la necesidad de una mayor coherencia, adaptabilidad y enfoque estratégico. La creación de un entorno laboral más inclusivo y dinámico requiere no solo de ajustes legislativos, sino también de una coordinación efectiva entre todos los actores implicados y un compromiso continuo con la evaluación y mejora de las políticas implementadas. De esta forma se podrá ofrecer a los jóvenes andaluces y a otros colectivos una verdadera oportunidad de integración y desarrollo profesional en un mercado laboral cada vez más competitivo y exigente.

5. Bibliografía

- ALONSO, D. y MATEA ROSA, M.D.L.L.: “El Semestre Europeo 2021 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, en *Boletín económico - Banco de España*, núm. 4, 2021.
- BEVERIDGE, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe de Lord Beveridge. II* (1944), trad. P. López Máñez, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- BLANCO CANTO, M.: “Avaliación das políticas activas de emprego en Andalucía”, en *Revista Galega de Economía: Publicación Interdisciplinar da Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais*, vol. 25, núm. 1, 2016.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.Á.: “El mercado de trabajo y la Encuesta de Población Activa (EPA)”, en *Índice: Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 62, 2015.

- GARCÍA VALVERDE, M.D. y SERRANO FALCÓN, C.: “Las políticas públicas de formación profesional en Andalucía ante los nuevos cambios”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 100, 3, 2009.
- GUINDO MORALES, S.: “Bioética: Protocolos y Normas Éticas para la Mejora de las Prácticas Profesionales”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 5 Extra, 2023.
- GUINDO MORALES, S.: “Normas europeas en materia de ocupación y protección social en relación con el ámbito local”, en VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local. Especial atención a colectivos desfavorecidos: Jóvenes, mayores y discapacitados*, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dir.) y VILA TIERNO, F. (Coord.), Asociación Malagueña de Estudios e Investigaciones Sociales / AMEIS, 2017.
- INE: *Encuesta de población activa (EPA) Primer trimestre 2024*. Consultado, el 9/6/2024, en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA1T24.htm>
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: “El Servicio Andaluz de Empleo”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 68, 2003.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 128, 2015.
- LÓPEZ VICO, S.: “Juventud y trabajo: ¿dónde están los puestos de trabajo? ¿dónde no?”, en *Noticias CIELO*, núm. 6, 2022.
- MARTÍNEZ MONGAY, C.; GADEA RIVAS, M.D.; AZÓN PUÉRTOLAS, V; y BARRADO VICENTE, B.: “El plan de recuperación, transformación y resiliencia de España”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 173, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales”, en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 27, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021.
- MUROS POLO, A.: “El plan de recolocación externa en la recualificación y transición profesional”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024.
- OJEDA AVILÉS, A.: “Las políticas activas de empleo en España”, en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2015.

- OLARTE ENCABO, S.: “Marco Legal de las Políticas de Empleo y la Acción Positiva en el Ámbito de la Discapacidad. El Papel del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. Extra 5, 2023.
- ORTEGA LOZANO, P.G.: “Las políticas ocupacionales en el mercado de trabajo europeo y español: Análisis jurídico de las medidas de contratación y emprendimiento para el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo”, en VV. AA.: *Las políticas de empleo en el ámbito local. Especial atención a colectivos desfavorecidos: Jóvenes, mayores y discapacitados*, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dir.) y VILA TIERNO, F. (Coord.), Asociación Malagueña de Estudios e Investigaciones Sociales / AMEIS, 2017.
- PERÁN QUESADA, S.: “¿Necesita Andalucía cambiar de rumbo en sus políticas activas de empleo?”, en *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2015.
- PRADOS DE REYES, F.J.: “Modalidades contractuales y política de empleo juvenil”, en *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil: XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014.
- QUESADA SEGURA, R.: “La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional”, en *Temas laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 100, 3, 2009.
- REYES MARTÍNEZ, R.M.: “Acceso al empleo público e intermediación laboral: Análisis jurisprudencial de la Instrucción 1/2021, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, 2022.
- RUIZ ROBLEDO, A.: “Economía y empleo”, VV. AA.: *Manual de derecho autonómico de Andalucía*, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2022.
- Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos: *Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2021*. Consultado, el 11/6/2024 en: https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/1/3/2/N_21_E_A_1_2_2_9.PDF
- Servicio Andaluz de Empleo: “El sistema de Garantía Juvenil en Andalucía SAE”, en *Ponencias del Seminario de Empleo Juvenil en el Mediterráneo*, 2015. Consultado, el 21/6/2024 en: https://www.dipujaen.es/export/sites/default/galerias/galeriaDescargas/diputacion/dipujaen/empleo/pdf/El_sistema_de_Garantxa_Juvenil_en_Andalucxa_SAE.pdf

- VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011.

CAPÍTULO 32. LA PROTECCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ANDALUCÍA

RAFAEL JOSÉ LÓPEZ BEDMAR

Contratos Predoctorales Ley 14/2011 Fpu¹

*Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0009-0002-4931-699X>

«El Estado democrático del trabajo se basa en la idea fundamental de que la conservación y evolución de la existencia individual, la propagación de la especie y, finalmente, la tutela de la vida, de la integridad física y de la salud, que son para los individuos las finalidades más importantes, deben también considerarse como la razón y misión primera de toda actividad del Estado».

(Anton Menger, *El Estado democrático del trabajo*)²

Sumario: 1. Introducción; 2. La situación socio-laboral de los jóvenes; 3. Principales tipos de cláusulas recogidas en los convenios colectivos; 3.1. Cláusulas relativas a los contratos de prácticas y formación; 3.2. Promoción y formación de las competencias de la empresa; 3.3. Formación externa del trabajador y adaptación del horario laboral para estudios; 3.4. Permisos retribuidos para formación; 3.5. Acceso al empleo en igualdad de oportunidades y no discriminación; 4. Otras cláusulas de potencial inclusión en los convenios colectivos; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía; 7. Anexo. Convenios colectivos analizados.

1. Introducción

El mercado laboral ha sufrido profundas transformaciones en los últimos años, las cuales se intensificarán con el impacto de la Cuarta Revolución Industrial. Esta nueva era está siendo impulsada por una combinación de tecnologías, como la inteligencia artificial, los robots, los algoritmos, el aprendizaje automático y la impresión

¹ Ayudas para contratos predoctorales de Formación del Profesorado Universitario del año 2021, financiadas por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (FPU 2021, concesión definitiva por Orden de 30 de noviembre de 2022).

² Menger, A.: *El Estado democrático del trabajo*, trad. Adolfo Posada, revisión, edición crítica y estudio preliminar, "Derechos sociales y Estado democrático en Anton Menger", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2004, p. 177.

3D, entre muchas otras³. Sus características principales incluyen el surgimiento de nuevas tecnologías, la creciente importancia de los datos y cambios en la manera de interpretar el mundo⁴.

Un rasgo esencial de esta época es el surgimiento de una sociedad globalizada, impulsada por la revolución tecnológica, que ha dado lugar a una nueva forma de gobernar el mundo. Este paradigma, que afecta tanto a las relaciones laborales como al empleo, redefine la relación entre el Estado y la economía⁵.

Estas transformaciones afectan de manera significativa a los jóvenes, uno de los grupos más vulnerables en la búsqueda de empleo. Este colectivo enfrenta una serie de desafíos comunes en toda Europa, como la precariedad laboral, la falta de orientación, la insuficiente formación, las barreras para acceder al empleo y la desmotivación⁶.

En este contexto, la negociación colectiva ha sido históricamente uno de los principales mecanismos para proteger los derechos de los trabajadores y garantizar condiciones laborales dignas. Esto se debe a que la mayoría de los convenios colectivos incluyen una regulación de la acción social de la empresa, es decir, una serie de beneficios o derechos sociales y asistenciales reconocidos a los trabajadores⁷.

En Andalucía, una comunidad autónoma marcada por significativas desigualdades socioeconómicas y un mercado laboral caracterizado por la temporalidad y las persistentes tasas elevadas de desempleo⁸, la negociación colectiva enfrenta grandes desafíos para adaptarse a las demandas y necesidades de los jóvenes.

Este capítulo tiene como objetivo analizar la protección laboral de los jóvenes en el marco de la negociación colectiva en Andalucía. Para ello, se analizarán cuarenta convenios colectivos en vigor a fecha actual, cuya autoridad laboral competente es la Junta de Andalucía.

³ GUINDO MORALES, S.: "Efectos adversos para las personas trabajadoras de la irrupción de la cuarta revolución industrial", en *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, ORTEGA LOZANO, P.G. y GUINDO MORALES, S. (Dirs. y Eds.) Barcelona, Atelier, 2023, p. 247.

⁴ ORTEGA LOZANO, P.G.: "Desafío tecnológico e inteligencia artificial en las relaciones laborales", en *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, Ortega Lozano, P.G. y GUINDO MORALES, S. (Dirs. y Eds.) Barcelona, Atelier, 2023, pp. 417-419.

⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: "El derecho social a la gestión integral de riesgos laborales y sus instrumentos de regulación jurídica en la era de la digitalización", en *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), LÓPEZ BEDMAR, R.J. y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Eds.), Barcelona, Atelier, 2024, p. 295.

⁶ López Insua, B.M.: "La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes", en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 128, 2015.

⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: *El contenido de la negociación colectiva de empresa en la era de la constitución flexible del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 184-185.

⁸ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, F.J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.M.: "Análisis del mercado laboral en Andalucía: Factores determinantes del empleo y perfil del trabajador", en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 30, 2020, p. 25.

Finalmente, el capítulo propondrá algunas recomendaciones y propuestas de mejora para fortalecer el papel de la negociación colectiva como herramienta de protección para los jóvenes en Andalucía.

2. La situación socio-laboral de los jóvenes

La situación laboral de los jóvenes está marcada por un desempleo estructural, lo que ha dado lugar a lo que se denomina la ‘cuestión social del empleo juvenil’. Este problema, profundamente arraigado, refleja una realidad compleja. La prolongación de los periodos de formación, sumada a la disminución de oportunidades laborales y al consecuente aumento del desempleo desde la perspectiva de la Seguridad Social, ha generado una situación anómala y desfavorable para el fomento del empleo juvenil. A esto se añaden otros factores estructurales, como el uso persistente de contratos temporales y la prevalencia de relaciones laborales precarias, que dificultan a los jóvenes la planificación de proyectos de vida a largo plazo⁹.

La situación del empleo juvenil en nuestro país se ha agravado considerablemente tras la reciente pandemia de la COVID-19, que ha frenado el avance hacia una estabilidad laboral moderada para los jóvenes, entendidos como aquellos menores de 30 años¹⁰.

El alto nivel de desempleo puede explicarse, en parte, por deficiencias formativas, un factor que, en tiempos de crisis económica, ha agravado las dificultades para la incorporación de ciertos grupos al mercado laboral, especialmente los jóvenes con baja formación y escasa cualificación¹¹.

Esta situación genera un entorno de incertidumbre y dificulta la satisfacción de las necesidades individuales en términos de acceso al empleo e integración social, lo que acaba impactando en la protección social. Por ello, es posible establecer una relación entre los jóvenes y la exclusión social, así como la marginalidad¹².

La tasa de desempleo entre los jóvenes en la Unión Europea ha aumentado en cuatro puntos porcentuales como resultado de la pandemia. En la actualidad, uno de cada cinco jóvenes europeos registrados como demandantes de empleo no consigue

⁹ BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, en VV. AA.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: Una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.Á. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), GONZÁLEZ COBALEDA, E. y ORTEGA LOZANO, P.G. (Subdirs.), MONTES ADALID, G.M. (Coord.) y CASTRO MEDINA, R. (Ed.), Granada, Comares, 2022, p. 208.

¹⁰ MONERO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: Construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, p. 13.

¹¹ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, F.J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.M.: “Análisis del mercado laboral en Andalucía: Factores determinantes del empleo y perfil del trabajador”, en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 30, 2020, p. 25.

¹² BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, en VV. AA.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: Una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.Á. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), GONZÁLEZ COBALEDA, E. y ORTEGA LOZANO, P.G. (Subdirs.), MONTES ADALID, G.M. (Coord.) y CASTRO MEDINA, R. (Ed.), Granada, Comares, 2022, p. 208.

encontrar trabajo. Esta situación es aún más crítica en España, donde uno de cada dos jóvenes enfrenta serias dificultades para acceder al mercado laboral¹³.

Por un lado, a nivel nacional, en el primer trimestre de 2022, la tasa de desempleo entre los jóvenes de hasta 25 años se situaba en el 30,1 %. Por otro lado, en el contexto andaluz, durante el mismo periodo, la tasa alcanzaba el 36,1 %¹⁴. Esto evidencia que el desempleo entre los jóvenes andaluces es significativamente mayor en comparación con el resto de los jóvenes españoles.

Ante este panorama, es fundamental desarrollar una política de empleo integral que aborde los problemas y necesidades de los jóvenes en su inserción en el mercado laboral. Esta política debe ajustarse a la demanda laboral existente, mejorar la empleabilidad, promover la estabilidad laboral y adaptarse a los cambios que enfrenta el mercado de trabajo debido a factores previamente mencionados, como la globalización y los cambios demográficos, climáticos y tecnológicos¹⁵.

Por todo esto, es fundamental prestar especial atención a la necesidad de abordar el principal desafío: la situación de los jóvenes que carecen de cualificación o formación adecuada. Al mismo tiempo, no se debe descuidar el obstáculo que enfrentan aquellos sin experiencia práctica, con el objetivo de ofrecerles una auténtica vía de acceso al mercado laboral en condiciones óptimas. Es importante evitar soluciones a corto plazo que puedan derivar en la permanencia de estos jóvenes en empleos protegidos de manera indefinida¹⁶.

La negociación colectiva ha sido tradicionalmente el mecanismo que adapta la normativa general a las particularidades de cada sector o empresa. Sin embargo, no ha desempeñado un papel relevante en cuanto a las necesidades específicas de los jóvenes¹⁷. En términos generales, se puede afirmar que los convenios colectivos contienen pocas referencias sobre el fomento del empleo juvenil¹⁸.

¹³ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: Construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, p. 17.

¹⁴ ORTEGA LOPERA, L.: "Desempleo juvenil en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *RA & DEM: Revista de Administración y Dirección de empresas*, núm. 7, 2023, pp. 154-157.

¹⁵ BENITO BENÍTEZ, M.A.: "Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo", en VV. AA.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: Una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.Á. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dir.), GONZÁLEZ COBALEDA, E. y ORTEGA LOZANO, P.G. (Subdirs.), MONTES ADALID, G.M. (Coord.) y CASTRO MEDINA, R. (Ed.), Granada, Comares, 2022, p. 208.

¹⁶ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Dificultades para la integración laboral de los jóvenes. Los nuevos contratos formativos", *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social: homenaje al profesor Santiago González Ortega*, VV. AA.: BARCELÓN COBEDO, S.; CARRERO DOMÍNGUEZ, C.; et DE SOTO RIOJA, S. (Coords.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2022, p. 146.

¹⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "Condiciones laborales de los trabajadores jóvenes: Precaridad, pobreza y nuevas formas de empleo", VV. AA.: *Edad, Discriminación y Derechos*, CARDONA RUBERT, M.B., FLORES GIMÉNEZ, F. y CABEZA PEREIRO, J. (Coords.), Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p. 235.

¹⁸ MARTÍNEZ POZA, A. y ROCHA, F.: "El papel de la negociación colectiva en el fomento del empleo de las personas jóvenes", en *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 25, 2015, p. 128.

3. Principales tipos de cláusulas recogidas en los convenios colectivos

3.1. Cláusulas relativas a los contratos de prácticas y formación

Algunos convenios colectivos hacen referencia a los contratos de prácticas y formación¹⁹. Estos contratos están regulados en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores: por un lado, el apartado segundo se refiere al contrato de formación en alternancia; y por otro, el apartado tercero regula el contrato formativo para la obtención de práctica profesional.

¿Tienen estos contratos una orientación específica hacia las personas jóvenes? La respuesta es afirmativa, aunque no de manera exclusiva. A continuación, se describen brevemente las dos modalidades contractuales:

1. Contrato de formación en alternancia. Aunque puede celebrarse con personas de distintas edades, se menciona que para ciertos niveles de formación (certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2) el contrato está restringido a personas de hasta 30 años. Esto evidencia una clara intención de facilitar el acceso al mercado laboral a jóvenes en etapas formativas.
2. Contrato para la obtención de práctica profesional adecuada al nivel de estudios. Si bien está abierto a todas las personas que hayan finalizado estudios universitarios o de formación profesional, se establece que debe formalizarse dentro de los tres años (cinco para personas con discapacidad) siguientes a la finalización de los estudios, lo que también limita este tipo de contrato a una etapa temprana en la carrera profesional, siendo más

¹⁹ Es el caso del consultado Convenio Colectivo de Refrescos Envasados del Sur, S.L.U. (RENDELSUR) de Andalucía Oriental -2022-2023-, que en su artículo 8, relativo a la contratación de personal, incluye un apartado referente a la «formación y prácticas». Concretamente se establece: «D) Contrato de prácticas y formación. 1. Contrato para la obtención de la práctica profesional. La retribución por el tiempo de trabajo efectivo será del 85 % de la fijada en Convenio Colectivo para su grupo profesional y nivel salarial en la empresa, los seis primeros meses. El resto de la duración del contrato será la fijada en el Convenio Colectivo para su grupo profesional y nivel salarial en la empresa. En el caso de personas trabajadoras contratadas a tiempo parcial, el salario se reducirá en función de la jornada pactada. 2. Contrato de formación en alternancia con el trabajo. La retribución comprenderá el 80 % de la fijada en Convenio Colectivo para su nivel salarial durante el primer año, y el 90 % por ciento el segundo respecto a la fijada en convenio para su grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, en proporción al tiempo de trabajo efectivo. El periodo de prueba de los contratos previstos en el punto D) será el mismo que el del grupo profesional y nivel salarial en que se encuentren adscritas las personas trabajadoras».

²⁰ También es el caso del Convenio Colectivo de la Empresa Fundación Socio Laboral Andalucía -2022/2024-; del Convenio Colectivo de la empresa José Manuel Pascual Pascual, S.A. (Hospital Virgen de la Bella, Clínica San Rafael y Hospital Santa María del Puerto) -2022/2026-; del Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía de Ocio Educativo y Animación Sociocultural. [2022-2026]; del Convenio Colectivo de Acristalia, S.L. [2021-2024]; del Convenio Colectivo de la Asociación Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI. [2021-2024]; del Convenio Colectivo de Sector para las Empresas de Transporte de Personas Enfermas y Accidentadas en Ambulancia de Andalucía. [2020-2025]; del Convenio Colectivo de la empresa Consorcio Andaluz de Servicios Integrales, S.L. [2019-2024]; y del Convenio Colectivo de la empresa Andix, S.L. [2018-2024].

común entre jóvenes. Además, este contrato está diseñado para compaginar formación y trabajo, facilitando la transición de los estudios al empleo, lo cual es especialmente relevante para los jóvenes que carecen de experiencia laboral.

De este modo, aunque no son contratos exclusivos para jóvenes, están orientados a facilitar la inserción laboral de personas jóvenes o en proceso de formación, debido a las particularidades mencionadas.

La negociación colectiva desempeña un papel importante en la determinación de la retribución de los trabajadores que tienen este tipo de contratos²¹. Los convenios colectivos pueden fijar salarios superiores al mínimo establecido para estos contratos, e incluso aumentar el porcentaje del salario en relación con la jornada completa, mejorando así las condiciones económicas de los jóvenes trabajadores.

El convenio colectivo también puede reducir la jornada laboral en el caso del contrato de formación en alternancia. Según el apartado i) del artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores: *“El tiempo de trabajo efectivo, que habrá de ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación, no podrá ser superior al 65 por ciento, durante el primer año, o al 85 por ciento, durante el segundo, de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo de aplicación en la empresa, o, en su defecto, de la jornada máxima legal”*. Así, aunque el tiempo de trabajo efectivo ya está regulado, la negociación colectiva podría reducir aún más la carga laboral para priorizar la formación teórica y práctica, garantizando que los jóvenes dispongan de más tiempo para su desarrollo profesional.”

Finalmente, una tercera medida, avalada en el artículo 11.6, es la conversión de estos contratos en indefinidos, lo que mejoraría la estabilidad laboral de los jóvenes. A través de la negociación colectiva, se pueden establecer compromisos para transformar los contratos formativos en indefinidos una vez que el trabajador complete su periodo de formación, lo que contribuiría a ofrecer mayor estabilidad y oportunidades de desarrollo para los jóvenes.

²¹ El referido artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores mandata, para el contrato de formación en alternancia, se establece que: *“La retribución será la establecida para estos contratos en el convenio colectivo de aplicación. En defecto de previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al sesenta por ciento el primer año ni al setenta y cinco por ciento el segundo, respecto de la fijada en convenio para el grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas, en proporción al tiempo de trabajo efectivo. En ningún caso la retribución podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo”*. En cuanto al contrato formativo para la obtención de la práctica profesional, se dictamina que: *“La retribución por el tiempo de trabajo efectivo será la fijada en el convenio colectivo aplicable en la empresa para estos contratos o en su defecto la del grupo profesional y nivel retributivo correspondiente a las funciones desempeñadas. En ningún caso la retribución podrá ser inferior a la retribución mínima establecida para el contrato para la formación en alternancia ni al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo”*.

3.2. Promoción y formación de las competencias de la empresa

Los convenios colectivos pueden prever una formación continua orientada a mejorar las competencias y cualificaciones de los trabajadores, con el objetivo de combinar el aumento de la competitividad de la empresa con el desarrollo profesional de los empleados²².

Aunque no existe una relación directa con los jóvenes, la formación que reciben dentro de la empresa es crucial para este colectivo. La formación y las oportunidades de promoción permiten a los jóvenes avanzar en su carrera y adquirir habilidades que aumenten su valor en el mercado laboral

De otro modo, algunos convenios colectivos²³ otorgan prioridad en la formación a empleados de colectivos más vulnerables, como los jóvenes. Esta formación les permite adaptarse a los cambios del sector, mejorar su competitividad y desarrollar tanto habilidades técnicas como interpersonales. Además, al priorizar a colectivos desfavorecidos, se garantiza que aquellos con menos recursos o experiencia, como los jóvenes, tengan las mismas oportunidades de crecer y mejorar su empleabilidad en el sector.

Algunos de los convenios²⁴ que los empleados tienen derecho a un número máximo de horas anuales para realizar cursos de formación relacionados con su puesto o que faciliten su movilidad funcional dentro de la empresa. Estas horas se consideran tiempo de trabajo efectivo, por lo que no afectan a su salario. Además, en muchos casos, se permite que las horas no utilizadas en un año se acumulen para los años siguientes. Esta política tiene como objetivo mejorar las competencias de los empleados y aumentar su adaptabilidad dentro de la empresa.

3.3. Formación externa del trabajador y adaptación del horario laboral para estudios

Varios convenios colectivos²⁵ disponen que, si un trabajador está cursando estudios para obtener un título académico o profesional de carácter oficial, la empresa debe, siempre que las necesidades organizativas lo permitan, facilitarle un cambio de turno que le permita compatibilizar su trabajo con los estudios. Además, de ser posible, el trabajador tendrá preferencia para elegir el turno que mejor se ajuste a su situación educativa.

²² Es el caso del Convenio Colectivo de la empresa José Manuel Pascual Pascual, S.A. (Hospital Virgen de la Bella, Clínica San Rafael y Hospital Santa María del Puerto). [2022-2026].

²³ Siendo el caso del Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía de Ocio Educativo y Animación Sociocultural. [2022-2026]. Lo menciona en el artículo 54 del mismo.

²⁴ Convenio Colectivo de la empresa Vensy España, S.A. [2017-2024].

²⁵ Como es el caso del Convenio Colectivo de Servicios Globales de Integración Siglo XXI, S.L. [2021-2024]. También aparece esta medida en el Convenio Colectivo de Damas S.A. [2020-2024].

También se incluyen en algunos convenios²⁶ derechos para que los trabajadores puedan asistir a exámenes y cursos de formación profesional, así como ajustar su jornada laboral para facilitar su participación en estos cursos. Esto tiene un impacto especial en los jóvenes, ya que es más común que estén cursando estudios académicos o profesionales, lo que les permite beneficiarse de estas disposiciones. De este modo, pueden combinar sus estudios con el empleo sin tener que sacrificar sus oportunidades de formación y desarrollo.

3.4. Permisos retribuidos para formación

Se aprecia como algún convenio colectivo²⁷ contempla un permiso retribuido de un número determinado de horas anuales destinadas a la formación profesional para el empleo. Para los jóvenes, esto representa una oportunidad importante para adquirir nuevas habilidades o mejorar las que ya tienen, facilitando así su desarrollo dentro de la empresa.

En otros convenios colectivos²⁸, aunque no se especifica estrictamente como un permiso retribuido, se incluye un número de horas anuales dentro de la jornada laboral destinadas a la formación, ya sea en el propio centro o en un centro externo, en materias relacionadas con su actividad profesional.

3.5. Acceso al empleo en igualdad de oportunidades y no discriminación

Algunos convenios colectivos²⁹ establecen que todas las personas, incluidos los jóvenes, tienen derecho a acceder a empleos sin sufrir discriminación por motivos de nacimiento, edad, género, orientación sexual, raza, etnia, religión, discapacidad, entre otros. Esto garantiza que los jóvenes sean contratados en igualdad de condiciones que otros grupos, eliminando barreras que históricamente han marginado a este colectivo en los procesos de selección.

Se promueve, por tanto, un acceso igualitario a las ofertas de empleo independientemente de la edad o experiencia previa. En este sentido, se eliminan prácticas discriminatorias que podrían excluir a personas más jóvenes debido a la falta

²⁶ Como el Convenio Colectivo de la empresa Cajasur Banco SAU. [2022-2024]. También el Convenio Colectivo de la Asociación Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI. [2021-2024]. Igualmente aparece en el Convenio Colectivo de Sector para las Empresas de Transporte de Personas Enfermas y Accidentadas en Ambulancia de Andalucía. [2020-2025]. Asimismo, el Convenio Colectivo de la empresa «Confederación Sindical Comisiones Obreras Andalucía». [2018-2025]. Además, el Convenio Colectivo de la empresa «Compañía General de Canteras, S.A. 2018-2020» [2018-2024]. A su vez, el Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo Andalucía (Forem-Andalucía). [2019-2024]. Del mismo modo, el Convenio colectivo de compañía General de canteras, S.A. [2015-2024].

²⁷ Como es el Convenio Colectivo del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. [2022-2024]. En este caso concreto, se establece, en el artículo 13.e) del convenio, que todo el personal tiene derecho a un permiso retribuido de veinte horas anuales para formación profesional, vinculada a la actividad de la agencia. Este beneficio está disponible para trabajadores con al menos un año de antigüedad y es acumulable durante un periodo de hasta cinco años.

²⁸ Como el Convenio Colectivo de Servicios Globales de Integración Siglo XXI, S.L. [2021-2024].

²⁹ Tal y como hace el Convenio Colectivo de la Agencia Pública Andaluza de Educación [2019-2024].

de experiencia, y se apuesta por evaluar el mérito, las capacidades y las competencias en lugar de aspectos como la edad.

4. Otras cláusulas de potencial inclusión en los convenios colectivos

De manera general, se identifican cuatro pilares fundamentales para la adopción de medidas destinadas a los jóvenes a través de la negociación colectiva: a) Fomentar que en los procesos de selección y promoción de jóvenes se valoren sus cualificaciones académicas, profesionales y su experiencia laboral, garantizando que se les asignen puestos acordes a sus competencias; b) Otorgar preferencia a los jóvenes en el acceso a la formación interna de la empresa y en la obtención de permisos individuales para formación, facilitando además su participación en procesos de reconocimiento de experiencia laboral que contribuyan a mejorar sus capacidades profesionales; c) Crear sistemas específicos para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos formativos como herramienta para su incorporación al mundo laboral; y d) Establecer medidas que favorezcan la contratación laboral frente al uso de prácticas no remuneradas en las empresas³⁰.

Son varias las posibles cláusulas de inclusión para favorecer la protección laboral de los jóvenes:

- Cupos de contratación juvenil. Se puede promover que las empresas reserven un porcentaje mínimo de su contratación a jóvenes menores de 30 años, asegurando que estos sean contratos de calidad, preferentemente indefinidos o con formación asociada.
- Prohibición del uso abusivo de contratos en prácticas o de formación. Incluir en los convenios la limitación del uso repetido de contratos de formación o en prácticas para evitar que los jóvenes permanezcan indefinidamente en situaciones de bajo salario y sin estabilidad laboral.
- Revisión salarial periódica. Establecer revisiones salariales automáticas conforme los jóvenes adquieran antigüedad o completen etapas formativas, asegurando que sus salarios evolucionen con el tiempo y no se queden estancados en el nivel inicial.
- Planes de carrera. Incorporar en los convenios la obligación de desarrollar planes de carrera para jóvenes, en los que se detallen las oportunidades de promoción interna y las competencias necesarias para avanzar en la estructura empresarial.
- Reducción de jornada o teletrabajo en periodos de alta carga académica. Incluir la posibilidad de reducir la jornada laboral o realizar teletrabajo en momentos puntuales del calendario académico sin perder derechos laborales ni salariales.

³⁰ MARTÍNEZ POZA, A. y ROCHA, F.: “El papel de la negociación colectiva en el fomento del empleo de las personas jóvenes”, en *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 25, 2015, p. 127.

- Acceso preferente a jornada completa. Incluir cláusulas que otorguen preferencia a los jóvenes trabajadores para acceder a vacantes de jornada completa si están contratados a tiempo parcial de manera involuntaria.
- Protección frente al despido improcedente. Los jóvenes suelen ser más vulnerables a despidos por su poca antigüedad. Es necesario incluir cláusulas que refuercen la estabilidad de los jóvenes en la empresa, garantizando que no sean despedidos arbitrariamente por suponer un coste menor para la empresa, en comparación con los trabajadores más veteranos.
- Representación de jóvenes en comités de empresa. Incluir una representación mínima de jóvenes en los comités de empresa y en los órganos de negociación colectiva para garantizar que sus necesidades y preocupaciones sean tenidas en cuenta en las decisiones laborales.

5. Conclusiones

Es fundamental analizar el papel de la negociación colectiva en la protección de los jóvenes en Andalucía en el contexto del mercado laboral, considerando los principales desafíos y las posibles mejoras necesarias. Para ello se han examinado cuarenta convenios colectivos vigentes actualmente, cuya autoridad laboral ha correspondido a la Junta de Andalucía.

En primer lugar, se observa que el mercado laboral andaluz presenta características estructurales que agravan la situación de los jóvenes, como la alta tasa de temporalidad y el desempleo juvenil, que se sitúa en el 36,1 % en comparación con el 30,1 % del promedio nacional. Esta situación se ha visto empeorada por la pandemia de la COVID-19, que ha afectado negativamente a las oportunidades de empleo para los jóvenes, generando incertidumbre y dificultando su integración en el mercado laboral. Esta precariedad afecta directamente a su planificación vital a largo plazo, lo que sitúa a este colectivo en una posición de vulnerabilidad.

Una de las críticas principales es la falta de una política de empleo integral orientada a los jóvenes. Se necesitan más iniciativas que atiendan específicamente a este colectivo, que padece una carencia formativa en muchos casos y una falta de experiencia práctica. Esto supone un obstáculo importante para su acceso al mercado de trabajo. Aunque la negociación colectiva podría ser un mecanismo útil para abordar estos problemas, su papel ha sido limitado en la práctica. Y es que, se puede afirmar que, los convenios colectivos examinados no contienen cláusulas específicas orientadas a fomentar el empleo juvenil o mejorar las condiciones laborales de los jóvenes, aunque sí hay cláusulas que guardan relación con este sentido.

En este sentido, el artículo resalta la importancia de los contratos de formación y de prácticas, que, aunque no son exclusivos para jóvenes, facilitan su inserción en el mercado laboral. No obstante, estos contratos, aunque diseñados para combinar formación y trabajo, presentan una problemática recurrente: el uso abusivo y repetido de contratos temporales. En muchas ocasiones, los jóvenes permanecen en una

situación de inestabilidad, con bajos salarios y pocas oportunidades de progreso. La conversión de estos contratos en indefinidos, tal y como se contempla en el artículo 11.6 del Estatuto de los Trabajadores, podría ser una herramienta para mejorar la estabilidad de los jóvenes, pero su aplicación efectiva sigue siendo limitada.

La formación continua y la promoción de competencias dentro de las empresas son otros aspectos relevantes. Si bien los convenios colectivos pueden prever formación para los empleados, la prioridad que se otorga a los jóvenes es escasa. Aunque algunos convenios priorizan a colectivos vulnerables, incluyendo jóvenes, la falta de una política clara de formación específica para este grupo limita su desarrollo profesional. Es fundamental que los convenios incluyan más disposiciones que permitan a los jóvenes acceder a una formación adecuada, tanto interna como externa, para mejorar sus competencias y aumentar su empleabilidad.

Asimismo, el acceso a la igualdad de oportunidades en el empleo es un tema que merece atención. Aunque algunos convenios colectivos incluyen cláusulas sobre no discriminación, es necesario reforzar el compromiso con la igualdad de acceso al empleo, eliminando barreras como la falta de experiencia. Los convenios deberían promover la valoración del mérito y las competencias, independientemente de la edad o la experiencia previa, para garantizar que los jóvenes puedan acceder a puestos acorde con sus capacidades.

Una crítica importante que se puede elaborar es que las propuestas de mejora deben ir más allá de soluciones temporales. Medidas como la creación de cupos de contratación juvenil, la prohibición del uso abusivo de contratos en prácticas, la revisión salarial periódica y el desarrollo de planes de carrera específicos para jóvenes son fundamentales para cambiar el panorama actual. Estas propuestas no solo buscan mejorar las condiciones laborales de los jóvenes, sino que también fomentan una mayor estabilidad y crecimiento profesional.

De esta forma, se proponen recomendaciones para fortalecer el papel de la negociación colectiva como herramienta de protección para los jóvenes. Estas incluyen la promoción de la estabilidad laboral mediante la conversión de contratos temporales en indefinidos, el fomento de la formación y promoción interna, y la eliminación de prácticas discriminatorias. Además, se destaca la importancia de establecer mecanismos de control efectivos para garantizar que los derechos de los jóvenes se respeten en la práctica y no se queden en meras disposiciones teóricas.

En conclusión, aunque la negociación colectiva tiene el potencial de ser una herramienta clave para mejorar las condiciones laborales de los jóvenes en Andalucía, su impacto ha sido limitado hasta ahora. Se requiere una mayor atención a las necesidades específicas de este colectivo, promoviendo su integración en el mercado laboral de manera estable y equitativa. Las propuestas de mejora presentadas apuntan en la dirección correcta, pero su implementación efectiva dependerá de un compromiso real tanto por parte de los sindicatos como de las empresas, así como de la voluntad política para impulsar cambios estructurales en el mercado laboral.

6. Bibliografía

- BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, en VV. AA.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: Una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.Á. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), GONZÁLEZ COBALEDA, E. y ORTEGA LOZANO, P.G. (Subdirs.), MONTES ADALID, G.M. (Coord.) y CASTRO MEDINA, R. (Ed.), Granada, Comares, 2022.
- GUINDO MORALES, S.: “Efectos adversos para las personas trabajadoras de la irrupción de la cuarta revolución industrial”, en VV. AA.: *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, ORTEGA LOZANO, P.G. y GUINDO MORALES, S. (Dirs. y Eds.) Barcelona, Atelier, 2023.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 128, 2015.
- MARTÍNEZ POZA, A. y ROCHA, F.: “El papel de la negociación colectiva en el fomento del empleo de las personas jóvenes”, en *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 25, 2015.
- MENGER, A.: *El Estado democrático del trabajo*, trad. Adolfo Posada, revisión, edición crítica y estudio preliminar, “Derechos sociales y Estado democrático en Anton Menger”, a cargo de J.L. MONEREO PÉREZ, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2004.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: Construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: *El contenido de la negociación colectiva de empresa en la era de la constitución flexible del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho social a la gestión integral de riesgos laborales y sus instrumentos de regulación jurídica en la era de la digitalización”, en VV. AA.: *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), LÓPEZ BEDMAR, R.J. y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Eds.), Barcelona, Atelier, 2024.
- ORTEGA LOPERA, L.: “Desempleo juvenil en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *RA & DEM: Revista de Administración y Dirección de empresas*, núm. 7, 2023.
- ORTEGA LOZANO, P.G.: “Desafío tecnológico e inteligencia artificial en las relaciones laborales”, en VV. AA.: *El desafío tecnológico en el Derecho del Trabajo en la era de la cuarta revolución industrial*, ORTEGA LOZANO, P.G. y GUINDO MORALES, S. (Dirs. y Eds.) Barcelona, Atelier, 2023.

- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Dificultades para la integración laboral de los jóvenes. Los nuevos contratos formativos”, VV. AA.: *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social: homenaje al profesor Santiago González Ortega*, BARCELÓN COBEDO, S., CARRERO DOMÍNGUEZ, C., et DE SOTO RIOJA, S. (Coords.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2022.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Condiciones laborales de los trabajadores jóvenes: Precaridad, pobreza y nuevas formas de empleo”, VV. AA.: *Edad, Discriminación y Derechos*, CARDONA RUBERT, M.B., FLORES GIMÉNEZ, F. y CABEZA PEREIRO, J. (Coords.), Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2019.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, F.J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.M.: “Análisis del mercado laboral en Andalucía: Factores determinantes del empleo y perfil del trabajador”, en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 30, 2020.

7. Anexo. Convenios colectivos analizados

1. Convenio Colectivo de la empresa Oleícola El Tejar Nuestra Sra. de Araceli, SCA - Producción Aceite. [2023-2025].
2. Convenio Colectivo de la empresa Refrescos Envasados del Sur, S.L.U. [2022-2024].
3. Convenio Colectivo del Grupo VECTTOR. [2023-2024].
4. Convenio Colectivo de Refrescos Envasados del Sur, S.L.U. (RENDELSUR) de Andalucía Oriental. [2022-2023].
5. Convenio Colectivo de la empresa Syrsa Automoción, S.L. [2024-2027].
6. Colectivo del Sector de Ayuda a Domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. [2023-2027]
7. Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el Sector del Estacionamiento regulado en superficie y retirada y depósito de vehículos de la vía pública. [2023-2026].
8. Convenio Colectivo de la Empresa Fundación Socio Laboral Andalucía. [2022-2024].
9. Convenio Colectivo del personal de la empresa OHL Servicios Ingesan que presta sus servicios en centros de trabajo de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía. [2022-2024].
10. Convenio Colectivo de la empresa José Manuel Pascual Pascual, S.A. (Hospital Virgen de la Bella, Clínica San Rafael y Hospital Santa María del Puerto). [2022-2026].
11. Convenio Colectivo de la empresa Cajasur Banco SAU. [2022-2024].

12. Convenio Colectivo de la empresa Real Federación Andaluza de Fútbol. [2022-2025].
13. Convenio Colectivo de Profesorado de Religión de Andalucía. [2022-2026].
14. Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía de Ocio Educativo y Animación Sociocultural. [2022-2026].
15. Colectivo de la empresa Deuser Tech Group, S.L. [2022-2024].
16. Convenio Colectivo del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. [2022-2024].
17. Convenio Colectivo de Servicios Globales de Integración Siglo XXI, S.L. [2021-2024].
18. Convenio Colectivo de la empresa Cycle Servicios, S.L. [2021-2024].
19. Convenio Colectivo de la Asociación Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI. [2021-2024].
20. Convenio Colectivo de Acristalia, S.L. [2021-2024].
21. Convenio Colectivo de la Asociación Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI. [2021-2024].
22. Convenio Colectivo de Damas S.A. [2020-2024].
23. Convenio Colectivo de la UTE VJA 089. [2020-2024].
24. Convenio Colectivo de Sector para las Empresas de Transporte de Personas Enfermas y Accidentadas en Ambulancia de Andalucía. [2020-2025].
25. Convenio Colectivo de la empresa Tiendas Movilfone, S.L. [2020-2024].
26. Convenio Colectivo de la empresa Centro de Reparaciones Informáticas, S.L. [2020-2024].
27. Convenio Colectivo de la empresa Oleícola El Tejar Ntra. Señora de Araceli, S.C.A. [2020-2024].
28. Convenio Colectivo de la Agencia Pública Andaluza de Educación [2019-2024].
29. Convenio Colectivo del sector de las empresas dedicadas a la gestión del servicio del taxi en Andalucía [2019-2024].
30. Convenio Colectivo de la empresa «Confederación Sindical Comisiones Obreras Andalucía». [2018-2025].
31. Convenio Colectivo de la empresa «Compañía General de Canteras, S.A. 2018-2020» [2018-2024].

32. Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo Andalucía (Forem-Andalucía). [2019-2024].
33. Convenio Colectivo de la empresa Consorcio Andaluz de Servicios Integrales, S.L. [2019-2024].
34. Convenio Colectivo de la empresa Andiex, S.L. [2018-2024].
35. Convenio Colectivo de la empresa Eutrasur, S.L.U. [2016-2024].
36. Convenio Colectivo de la empresa Vensy España, S.A. [2017-2024].
37. Convenio Colectivo de compañía General de canteras, S.A. [2015-2024].
38. Convenio Colectivo de empresa de Cableven, S.L. [2016-2025].
39. Convenio Colectivo de la Asociación Madre coraje. [2015-2024].
40. Convenio Colectivo de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. [2015-2024].

CAPÍTULO 33. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES Y EMPRENDIMIENTO JUVENIL EN ANDALUCÍA

RAQUEL VELA DÍAZ

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Jaén*

 <https://orcid.org/0000-0003-1150-3183>

Sumario: 1. Introducción; 2. Programas de incentivos que se han puesto en marcha para el empleo de personas jóvenes en Andalucía; 2.1. Incentivos a las empresas para generar y mantener empleo estable; 2.2. Programa primera experiencia profesional en las administraciones públicas; 2.3. Programa investigo; 3. Fomento del trabajo autónomo juvenil en Andalucía; 4. Plan estratégico de subvenciones 2023-2025 en Andalucía.

1. Introducción

El Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía¹ se configura como un instrumento para la consecución de un doble objetivo: por un lado, incrementar la empleabilidad de las personas, y por otro lado, incrementar la productividad de las empresas. Para ello, se recogen acciones concretas en los diferentes planes que servirán de guía a las acciones en los distintos ámbitos que son de su competencia, tales como las políticas activas de empleo, en las que se incluyen los servicios para el empleo y los programas para impulsar y mantener el trabajo autónomo y la economía social².

El Decreto 100/2019, de 12 de marzo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, establece en su artículo 1º entre otras competencias, la coordinación y el impulso de las políticas activas de

¹ Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo: *Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía*, Junta de Andalucía, 2019.
https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2020-05/plan_director_empleo_relaciones_laborales_andalucia_definitivo.pdf

² El Decreto 59/2020, de 29 de abril, por el que se crea y regula el comisionado del Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales de Andalucía, plantea el objetivo de abordar la gestión de los servicios y políticas activas de empleo, con el fin de convertirlas en útiles y eficaces para la sociedad andaluza.

empleo y de intermediación laboral, y en particular dentro de la misma, el fomento del empleo y de su calidad y estabilidad, así como el fomento y la promoción del trabajo autónomo y del autoempleo, como otra de sus competencias.

En relación con las características del mercado laboral andaluz, el análisis de los principales factores que afectan al mismo arroja cuatro problemas de carácter estructural: el alto índice de desempleo juvenil, la alta temporalidad en el empleo, la cronificación de la situación de desempleo y los bajos niveles de formación educativa.

De manera más concreta en relación con el desempleo juvenil en Andalucía, los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) de los últimos años muestran que Andalucía está entre las Comunidades Autónomas con mayor tasa de desempleo juvenil, superando casi en 12 puntos la media estatal. El empleo juvenil en Andalucía, según la Estadística de contratos del Servicio Público de Empleo Estatal, se caracteriza por su baja estabilidad contractual, situándose por debajo de la media nacional en cuanto a celebración de contratos indefinidos con personas jóvenes. Por otro lado, en Andalucía existe una alta proporción de personas menores de 30 años que ni estudia ni trabaja (los denominados “ninis”), lo que limita sus posibilidades de inserción laboral e incrementa el riesgo de exclusión social.

En cuanto a la formación reglada en Andalucía, casi la mitad de la población andaluza en edad de trabajar sólo dispone de estudios de Educación Secundaria Obligatoria o inferiores, 10 puntos más que la media española. La relación de la formación educativa con el desempleo es evidente, puesto que la tasa de desempleo de la población con menor nivel educativo es más del doble que la de perfiles con educación superior.

Esta realidad del mercado laboral andaluz requiere una mejora en la ordenación de las políticas de empleo y relaciones laborales, y así se recoge en el citado Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía, que agrupa tres grandes líneas maestras de actuación a desarrollar: la primera centrada en el fomento de un “Servicio Público de Empleo”; la segunda se centra en las “Políticas Activas de Empleo”; y la tercera se dirige al impulso del “Marco de Relaciones Laborales y Salud de las personas trabajadoras”. Dentro de las Políticas Activas de Empleo se encuadran las políticas de fomento del empleo, afirmándose en el Plan Director que las políticas de incentivos al empleo cuentan con una gran tradición entre las políticas de empleo que se desarrollan, si bien distintas evaluaciones han demostrado que sus efectos suelen ser limitados en el tiempo, requiriendo así la continuidad de estas políticas de una evaluación del impacto en cuanto a su efectividad y eficiencia, buscando además la complementariedad de las mismas con otras que integren itinerarios de empleo de calidad y estables. Se encuadra también el fomento del trabajo autónomo, recogiendo dicho Plan Director la necesidad de impulsar la creación y la consolidación del trabajo autónomo en Andalucía con medidas que ayuden a consolidar las ideas de negocio de autónomos que inician su andadura, promoviendo la igualdad de oportunidades especialmente para las mujeres y los jóvenes.

2. Programas de incentivos que se han puesto en marcha para el empleo de personas jóvenes en Andalucía

2.1. Incentivos a las empresas para generar y mantener empleo estable

La Orden de 3 de junio de 2022, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a impulsar la recuperación y generación del empleo estable en Andalucía³, estaba dirigida a incentivar la contratación indefinida de personas desempleadas, enmarcándose en el Plan de Empleo de Andalucía de 2021 y de 2022, con la pretensión de implementar actuaciones para facilitar la mejora de la empleabilidad y favorecer la inserción laboral de aquellas personas que precisan de una atención preferente por tener mayor dificultad para acceder al mercado laboral, entre otras, las personas jóvenes andaluzas. Con la Resolución de 28 de septiembre de 2022, de la Dirección General de Incentivos para el Empleo y Competitividad Empresarial⁴, se efectuó la convocatoria para el ejercicio 2022, de las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a impulsar la recuperación y generación del empleo estable en Andalucía, reguladas en la citada Orden de 3 de junio de 2022, ampliándose posteriormente el plazo de presentación de solicitudes mediante Resolución de 11 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Incentivos para el Empleo y Competitividad Empresarial, al objeto de poder incentivar un mayor número de nuevas contrataciones indefinidas.

La citada Orden se acometió para favorecer la activación del mercado de trabajo, mediante la concesión de subvenciones a la creación de empleo estable de las personas desempleadas, especialmente aquellas que más han sufrido la pérdida del empleo durante la crisis sanitaria, y que presentan mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, entre ellas, las personas jóvenes.

Las personas o entidades beneficiarias a las que se han dirigido los incentivos han sido las personas trabajadoras autónomas, empresas privadas, entidades sin ánimo de lucro y entidades privadas sin personalidad jurídica de todos los sectores productivos con actividad económica en Andalucía.

Las cuantías por cada contratación indefinida a tiempo completo han sido diferentes según el colectivo contratado. En el caso de las personas demandantes de empleo jóvenes hasta 30 años, esta cuantía ha ascendido a 5000 €, y en el caso de demandantes de empleo jóvenes de los grupos de cotización I a IV de la Seguridad Social, a 5500 €. Dichas cantidades se han incrementado en un 10 % adicional acumulable si la persona contratada era además mujer o tenía reconocida alguna discapacidad. Si la contratación indefinida se ha llevado a cabo a jornada parcial o como fijo discontinuo a jornada completa, el importe aplicado ha sido del 50 % de las cuantías indicadas, y en caso de que la contratación se haya celebrado como fijo discontinuo a jornada parcial, el importe aplicado ha sido del 25 % de dichas cuantías.

³ Boja núm. 109, de 9 de junio de 2022.

⁴ Boja núm. 190, de 3 de octubre de 2022.

2.2. Programa primera experiencia profesional en las administraciones públicas

Este programa se enmarcó entre las medidas recogidas en el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía⁵, modificado posteriormente por el Decreto-ley 1/2022, de 15 de marzo⁶.

La finalidad de las ayudas convocadas se ha orientado a proporcionar a las personas jóvenes desempleadas, mayores de 16 y menores de 30, que hayan finalizado su etapa educativa, la primera experiencia profesional en el seno de los servicios prestados por las administraciones y entidades del sector público, para contribuir a la adquisición de competencias, habilidades sociales y profesionales para facilitar su incorporación en el mercado de trabajo, con una previsión de 852 personas beneficiarias. Por tanto, las subvenciones otorgadas para la contratación se han destinado a la financiación de los costes laborales de las personas jóvenes trabajadoras contratadas para la adquisición de experiencia profesional en el seno de los servicios prestados por las administraciones o entidades públicas.

Entre las entidades destinatarias se han incluido, por un lado, a los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y demás entidades del sector público andaluz, y por otro, a las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a las mismas. Respecto a las personas destinatarias de las contrataciones, la medida ha ido dirigida a las personas jóvenes desempleadas mayores de 16 y menores de 30 años, inscritas como demandantes de empleo no ocupadas en el Servicio Andaluz de Empleo y en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que cumplieran con los requisitos para formalizar un contrato en prácticas.

En las contrataciones se ha dado prioridad a la cobertura de los puestos de trabajo en tareas relacionadas con la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios, la cohesión social y el desarrollo local rural.

2.3. Programa investigo

Este programa también se ha enmarcado entre las medidas recogidas en el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía, modificado por el Decreto-ley 1/2022, de 15 de marzo.

Es un programa destinado a favorecer la contratación y el mantenimiento del empleo de las personas jóvenes demandantes de empleo, de dieciséis o más años y menores de 30, por entidades que realicen iniciativas de investigación e innovación para llevar a cabo proyectos de investigación en calidad de investigadoras, tecnólogas, personal técnico, así como de apoyo a la investigación y otros perfiles profesionales en I+D+i. Por tanto, la finalidad que se persigue es la de dotar a las personas jóvenes

⁵ Boja núm. 241, de 17 de diciembre de 2021.

⁶ Boja núm. 53, de 18 de marzo de 2022.

andaluzas investigadoras y tecnólogas de una mayor cualificación y experiencia laboral facilitando, así, su inserción laboral, tanto en el sector público como en el privado; contribuyendo a la vez a incrementar la competitividad de la investigación y la innovación en Andalucía.

Las entidades destinatarias deben desarrollar su actividad y tener un centro de trabajo en Andalucía, y a su vez, presentar una oferta de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo. De acuerdo con la norma que lo regula, las entidades deben estar entre las siguientes:

- Organismos públicos de investigación definidos en el artículo 47 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- Universidades públicas, sus institutos universitarios, y las universidades privadas con capacidad y actividad demostrada en I+D+i, que estén inscritas en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, creado por el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos.
- Centros e instituciones sanitarias públicas y privadas sin ánimo de lucro, vinculadas o concertadas con el Sistema Nacional de Salud, que desarrollen actividades de I+D+i.
- Institutos de investigación biomédica o sanitaria acreditados por orden ministerial.
- Centros Tecnológicos de ámbito estatal y Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica de ámbito estatal que estén inscritos en el registro de centros creado por el Real Decreto 2093/2008, de 19 de diciembre, por el que se regulan los Centros Tecnológicos y los Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica de ámbito estatal y se crea el Registro de tales Centros.
- Otros centros públicos de I+D+i, con personalidad jurídica propia, que en sus estatutos o en su objeto social o en la normativa que los regule, tengan la I+D+i como actividad principal.
- Centros privados de I+D+i, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, que tengan definida en sus estatutos o en su objeto social o en la normativa que los regule, la I+D+i como actividad principal.
- Empresas pertenecientes al sector público o privado, que estén invirtiendo en la realización de iniciativas de investigación e innovación contempladas en esta norma.
- También podrán ser entidades y centros beneficiarios, los centros de I+D a que se refiere la disposición adicional decimocuarta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, y los centros públicos de investigación agraria y alimentaria integrados en las Consejerías responsables de la investigación agroalimentaria, participantes en la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria INIA-

CCAA. Si alguno de ellos careciese de personalidad jurídica propia, consta como beneficiaria la administración pública a la que pertenezca.

Respecto a las personas que son objeto de contratación, el programa está dirigido a personas jóvenes de 16 o más años y menores 30 años, desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo en el momento de comenzar la relación contractual, no pudiendo contratar a personas jóvenes que hubieran desempeñado cualquier tipo de puesto de investigación en la misma entidad, empresa o grupo de empresas en el plazo de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de inicio de la actividad laboral.

Las subvenciones están destinadas a la financiación de los costes laborales, incluyendo la cotización por todos los conceptos a la Seguridad Social, de las personas jóvenes que se contratan para el desarrollo y ejecución de las iniciativas de investigación e innovación del Programa Investigo, previéndose también ayudas al desplazamiento por persona contratada cuando su residencia estuviera en una provincia diferente del lugar de desempeño de su puesto de trabajo. La duración mínima prevista de los contratos es de 12 meses a tiempo completo, pudiendo financiarse hasta un máximo de 24 meses.

Con el fin de adaptar las disponibilidades presupuestarias a las necesidades que van surgiendo en el desarrollo del programa, con fecha 27 de abril de 2023, se publicó Resolución de 20 de abril de 2023, de la Dirección General de Incentivos para el Empleo y Competitividad Empresarial, relativa a la ampliación de crédito de la convocatoria del programa Investigo, regulado en el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban, con carácter urgente, medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía⁷.

La actualización más reciente para el año 2024 se ha previsto en la Resolución de 25 de marzo de 2024, de la Dirección General de Incentivos para el Empleo y Competitividad Empresarial, por la que se aprueba la redistribución del crédito para el año 2024, de la convocatoria de la Línea 2. Programa Investigo, regulada por el Decreto-Ley 27/2021, de 14 de diciembre⁸.

3. Fomento del trabajo autónomo juvenil en Andalucía

La Orden de 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía⁹, tiene como finalidad el fomento del trabajo autónomo en Andalucía, reduciendo la carga de los gastos que supone la cotización a la Seguridad Social de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas en los estadios iniciales de su actividad, así como el apoyo a la estabilización y fortalecimiento de las iniciativas emprendedoras de trabajo autónomo, para lo que

⁷ Boja núm. 79, de 27 de abril de 2023.

⁸ Boja núm. 63, de 2 de abril de 2024.

⁹ Boja núm. 125, de 3 de julio de 2023.

contempla dos líneas de subvenciones destinadas a las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas que cumplan los requisitos exigidos en la orden para cada línea:

- Línea 1: Cuota Cero
- Línea 2: Inicio de Actividad

Si bien las personas destinatarias de las medidas contempladas en la línea 1 son de forma genérica las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, de manera más concreta, dentro de la línea 2 destinada al inicio de actividad, se incluyen dos medidas subvencionables dirigidas a personas jóvenes: una medida destinada a mujeres trabajadoras autónomas menores de 35 años, y una medida para hombres trabajadores autónomos menores de 30 años. Las subvenciones están dirigidas a las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en el grupo primero de cotización del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, que sean beneficiarias de la reducción prevista en el apartado 1 del artículo 38 ter de la Ley 20/2007, de 11 de julio, y que hayan iniciado una actividad económica o profesional, con la obligación específica de mantenimiento de forma ininterrumpida de la condición de persona trabajadora autónoma durante doce meses a contar desde el día siguiente al de la presentación de la solicitud.

Las personas beneficiarias de estas subvenciones deben cumplir los siguientes requisitos:

- Estar dadas de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, o en el grupo primero de cotización del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, a la fecha de presentación de la solicitud.
- Ser beneficiaria de la cuota reducida regulada en el apartado 1 del artículo 38 ter de la Ley 20/2007, de 11 de julio.
- Desarrollar su actividad económica o profesional en Andalucía.
- Contar con un plan de viabilidad de la actividad proyectada a la fecha de presentación de la solicitud. La cuenta de resultados previsional del citado plan deberá tener un resultado antes de impuesto positivo, mayor que cero en todas las anualidades.

El importe de la subvención individual asciende a 5000 €, tanto para mujeres trabajadoras autónomas menores de 35 años, como para hombres trabajadores autónomos menores de 30 años¹⁰. En el supuesto de que las personas beneficiarias desarrollen su actividad económica o profesional en un municipio de menos de 10.000 habitantes, la cuantía de la subvención ascendería a 5500 €.

¹⁰ El importe de estas ayudas es superior a las subvenciones individuales que se conceden a las mujeres mayores de 35 y a los hombres mayores de 30, que ascienden en ambos casos a 3800 €.

Las convocatorias para los ejercicios 2023 y 2024 de las subvenciones de la Línea 2 están reguladas en la Resolución de 27 de julio de 2023, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convoca, para los años 2023 y 2024, la concesión de subvenciones de la línea 2 regulada en la Orden 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía¹¹; y en la Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se amplían los créditos presupuestarios recogidos en la Resolución de 27 de julio de 2023, por la que se convoca, para los años 2023 y 2024, la concesión de subvenciones de la línea 2 regulada en la Orden 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía¹².

4. Plan estratégico de subvenciones 2023-2025 en Andalucía

A través de la Orden de 1 de agosto de 2023, se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo para el periodo 2023-2025¹³.

Entre los objetivos estratégicos definidos en dicho Plan podemos destacar, por un lado, en el Área de empleo, el objetivo de fomentar el empleo y la competitividad empresarial, mediante la mejora de la empleabilidad, con especial atención a los colectivos prioritarios. Entre las actuaciones a llevar a cabo dentro de este objetivo cabe destacar la de desarrollar e impulsar programas específicos de fomento de la contratación para la integración laboral de las personas con dificultades de inserción laboral, prestando especial atención a los jóvenes, con el fin de facilitar su entrada al mercado laboral, fomentando a su vez el mantenimiento en el puesto de trabajo. Por otro lado, en el Área de trabajo autónomo y economía social, el objetivo de fomentar el trabajo autónomo en igualdad de condiciones de acceso y desarrollo.

Dentro de las líneas de subvención incluidas en el Plan Estratégico de subvenciones 2023-2025 y en relación con los incentivos a la contratación de jóvenes en Andalucía, destacan los siguientes incentivos¹⁴:

a) Incentivos a la contratación indefinida. Jóvenes

Las bases reguladoras de esta línea de subvención (línea 1.19) están aún en proceso de diseño y elaboración, estando prevista la aprobación de la Orden de Bases Reguladoras para los ejercicios 2024 y 2025.

¹¹ Boja núm. 145, de 31 de julio de 2023.

¹² Boja núm. 227, de 27 de noviembre de 2023.

¹³ Boja núm. 150, de 7 de agosto de 2023.

¹⁴ Plan Estratégico de Subvenciones. Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo 2023-2025. https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-08/230731_%20PES%20CEETA%202023-2025_%20DEFINITIVO%20bis.pdf

Estos incentivos van dirigidos a las personas trabajadoras autónomas, las empresas privadas cualquiera que sea su forma jurídica, las entidades privadas sin ánimo de lucro y las entidades privadas sin personalidad jurídica, que desarrollen su actividad en Andalucía.

Respecto a los objetivos y efectos que se pretenden alcanzar con su aplicación, se propone fomentar los programas que contribuyan a la contratación de las personas jóvenes que tengan una edad comprendida entre los 18 y 29 años, ambos inclusive, facilitando su incorporación al tejido productivo andaluz, o al mantenimiento y sostenibilidad de sus puestos de trabajo.

- b) Medida de fomento del empleo dirigida al desarrollo de los incentivos a la creación de empleo indefinido de las personas que hayan realizado prácticas no laborales en Andalucía

Esta línea de subvención (línea 1.20) se regula por la Orden de 14 de enero de 2021, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la creación de empleo indefinido de las personas que hayan realizado prácticas no laborales en empresas de Andalucía, estando prevista una nueva convocatoria para el ejercicio 2025.

Estos incentivos se dirigen a todos los sectores económicos, y podrán ser beneficiarias de estos incentivos: las personas trabajadoras autónomas, las empresas privadas, las entidades sin ánimo de lucro, así como otras entidades de carácter privado, que hayan suscrito un Convenio de prácticas entre la entidad empleadora, centro de trabajo y el Servicio Andaluz de Empleo, para el desarrollo de prácticas profesionales no laborales en Andalucía, en el marco de la Orden de 12 de mayo de 2018, por la que se desarrolla el Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo. Se excluyen a las entidades públicas o aquellas que pertenezcan al sector público.

Dado que las políticas de empleo deben contribuir y asegurar la integración laboral de aquellas personas que presenten mayores dificultades de inserción laboral, entre ellas y de una manera especial las personas jóvenes, la medida está dirigida a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, y a su vez contribuir a mejorar la competitividad de las empresas. Incorpora a su vez un enfoque preventivo frente al desempleo, facilitando que las personas desempleadas una vez hayan finalizado acciones formativas dirigidas a mejorar su cualificación profesional más acorde con los requerimientos del mercado de trabajo, tengan la oportunidad de ser contratadas facilitando con ello su acceso al mercado laboral.

Con esta medida se pretende impulsar la generación de empleo mediante el establecimiento de incentivos dirigidos a la creación de empleo

indefinido, favoreciendo la integración y contratación de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, como medida complementaria al Programa de Experiencias Profesionales. Para ello se establece que las contrataciones indefinidas a incentivar sean las de aquellas personas que han realizado prácticas no laborales, y que las beneficiarias de los incentivos, sean las entidades empleadoras que han colaborado en la mejora de esta empleabilidad desarrollando estas prácticas en sus centros de trabajo en Andalucía.

c) Plan de empleo joven

En la actualidad, su regulación es aún un Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la creación y mantenimiento de empleo para jóvenes, estando prevista la aprobación de estas bases para los ejercicios 2024 y 2025.

Esta medida se dirige a las personas jóvenes menores de 30 años desempleadas inscritas como demandantes de empleo y en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Las entidades beneficiarias que pueden solicitar las subvenciones para la ejecución de esta iniciativa son los ayuntamientos y entidades locales autónomas.

La medida tiene como objetivos reducir y combatir el desempleo en Andalucía e impulsar la generación de empleo de calidad mediante el establecimiento de incentivos dirigidos a la creación y mantenimiento de empleo de este colectivo.

CAPÍTULO 34. EL PROBLEMA ESTRUCTURAL DEL DESEMPLEO JUVENIL EN ANDALUCÍA

SALVADOR PERÁN QUESADA

IR Grupo PAIDI SEJ-347 “Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social”

IP Proyecto Autonómico de I+D+i PPRO-SEJ-347-G-2023 “Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva”

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Málaga

 <https://orcid.org/0000-0002-0131-7726>

Sumario: 1.Andalucía, una comunidad autónoma de contrastes; 1.1.Las diferencias territoriales en Andalucía; 1.2. Cartografía de la desigualdad en Andalucía; 2.El problema estructural del desempleo juvenil; 2.1.La expulsión de los jóvenes del mercado de trabajo; 2.2.El problema estructural del desempleo juvenil en Andalucía; 3. Conclusiones.

1. Andalucía, una comunidad autónoma de contrastes

1.1. Las diferencias territoriales en Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía constituye un cuerpo social, económico y territorial singular. Sus 87.599 Km² la sitúan como la segunda Comunidad Autónoma más extensa, y sus 8.584.143 habitantes en la más poblada del país. Es una Comunidad Autónoma de contrastes, la menor cohesión territorial de Andalucía está en la base de las mejoras en competitividad y en empleo de calidad en nuestra Comunidad¹. Efectivamente, en Andalucía existen dos o incluso tres velocidades, y estas diferencias de desarrollo territorial reproducen y aceleran estos procesos. Las desigualdades entre andaluces van a ser espacialmente extensas en lo relativo a los niveles de renta y de empleo, pero van a tener una clara repercusión en el nivel de acceso al resto bienes socialmente relevantes.

El tránsito de la Andalucía rural a la metropolitana ha dejado tras de sí profundas desigualdades territoriales, que por otra parte no dejarán de aumentar en los próximos años. La tendencia a la concentración poblacional en las grandes

¹ PERÁN QUESADA, S.: “Economía social vs. economía colaborativa como fórmula de creación de empleo en Andalucía”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Dir.), *Start-ups, emprendimiento, economía social y colaborativa. Un nuevo modelo de relaciones laborales*, Navarra, Aranzadi, 2018.

áreas costeras y metropolitanas andaluzas² junto con el incremento de la brecha del nivel de oportunidades y desarrollo entre territorios, actúan como auténticos mecanismos de expulsión del campo -acentuado por la ausencia de políticas públicas capaces de permitir el retorno a las zonas rurales-. Y este fenómeno es - además de injusto - problemático, ya que la sostenibilidad social, económica y medioambiental de Andalucía pasa por un aprovechamiento equilibrado de sus recursos naturales y humanos, y por un modelo de desarrollo social y ecológicamente sostenible. Debe tenerse en cuenta que las áreas metropolitanas que concentran la población en Andalucía representan los espacios más dinámicos social y económicamente, pero a su vez más fragmentados y complejos socialmente, donde se concentran las expresiones más severas de las desigualdades sociales³.

Desde una perspectiva crítica podemos decir que la economía andaluza se ha caracterizado por una profunda desarticulación sectorial, escaso desarrollo industrial, dependencia de sectores de baja productividad e incapacidad para generar suficientes empleos, en especial de calidad. Sin dudas el desempleo constituye un elemento característico de nuestra región, el 25,42 % de los parados del Estado son andaluces. Si bien Andalucía no se ve ajena a los datos generales positivos del resto del país, lo hace de forma particular. Los datos macroeconómicos de España son positivos, los Presupuestos Generales del Estado de 2025 prevé un crecimiento del Producto Interior Bruto por encima del 2 % hasta el año 2027, con una caída del déficit público por debajo del 2 % en relación al PIB y en el que se crearán un millón de puestos de trabajo más, superando los 22 millones de afiliados a la Seguridad Social, hasta rebajar la tasa de paro por debajo del 9 %. El PIB de Andalucía es de 180.224 M€, lo que la sitúa como la 3ª Comunidad Autónoma por volumen de PIB, sin embargo, en relación al PIB per cápita desciende a la última posición, situándose para 2022 en los 21.091 € euros, frente a los 30.320 € euros de PIB per cápita en España.

Según la EPA, en el segundo trimestre de 2024 el paro en Andalucía se situó en 676.000 personas, lo que representa un descenso del 7,4 respecto al trimestre anterior y 10,5 respecto al mismo trimestre del curso anterior, situándose la tasa de paro en el 16,27 %, con un descenso del 1,5 trimestral y del 1,93 anual. Por su parte, los ocupados en Andalucía crecieron para este trimestre hasta alcanzar los 3.478.900, un 3 % mayor que el trimestre anterior y un 2,4 % más desde la perspectiva anual. Dos colectivos concentran tasas de paro en Andalucía, por una parte, las trabajadoras andaluzas en paro vuelven a ver elevado su peso relativo (61,55 %) respecto al mes anterior (61,40 %) y los jóvenes, ya que el 7,86 % de los desempleados son menores de 25 años. Por su parte, el paro entre los trabajadores extranjeros baja un 1,49 %, y también desciende en el dato interanual (-3,89 %), situándose por encima del descenso del paro en el conjunto del Estado (-0,65 %). Tres datos sobre la situación del paro respecto a la EPA que son

² Andalucía cuenta con hasta doce ciudades con una población superior a los 100.000 habitantes: Sevilla (684.340 h.), Málaga (578.063 h.), Córdoba (322.327 h.), Granada (233.680 h.), Jerez de la Frontera (213.616 h.), Almería (200.273 h.), Marbella (149.032 h.), Huelva (142.668 h.), Dos Hermanas (136.296 h.), Algeciras (123.435 h.), Cádiz (114.442 h.) y Jaén (111.915 h.).

³ V Informe. Observatorio de desigualdad de Andalucía, 2023.

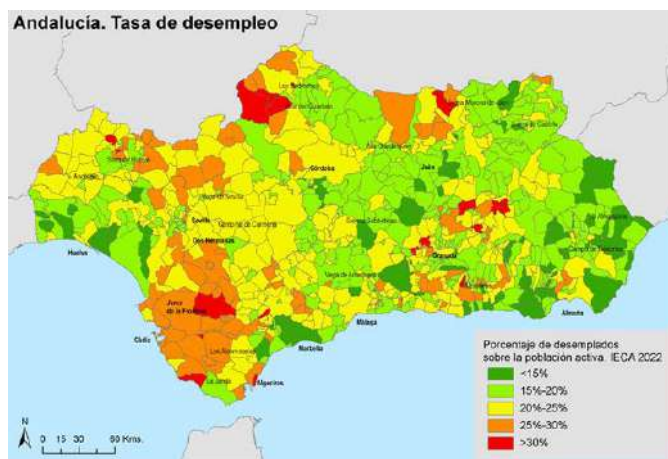
de interés, el fuerte peso del sector servicios, representado a más del 68 % de nuestros parados, el número de contratos indefinidos sigue estable en torno al 40 % y el número de desempleados andaluces que no perciben ningún tipo de prestación por desempleo se mantiene sobre el 31 %. Por su parte, la prestación contributiva por desempleo media en Andalucía se reduce 4,66 euros y se sitúa en 945 € al mes, 34 € inferior a la media estatal que se establece en 980 € y que también se ve reducida, aunque en menor cuantía (1 €) que el descenso experimentado en Andalucía.

1.2. Cartografía de la desigualdad en Andalucía

En su informe de 2023, el Observatorio de la desigualdad de Andalucía analiza de forma exhaustiva las dinámicas de distribución de la riqueza en Andalucía en torno a cuatro ejes, desempleo, niveles de renta, envejecimiento y niveles de formación, elaborando unos gráficos mapas de la comunidad que nos permiten un conocimiento claro de los fenómenos que están favoreciendo las desigualdades en nuestra Comunidad.

Si atendemos a la distribución del desempleo en Andalucía veremos claras diferencias territoriales. Anteriormente hemos situado la tasa media en torno al 16 %, pero podemos encontrar áreas importantes donde los valores pueden superar ampliamente el 30 % del desempleo. En todo caso podemos distinguir situaciones diferentes, por una parte, áreas rurales en especial en las provincias de Almería y Jaén, el noreste de Granada y Córdoba y el sur de la de Huelva con niveles generales de desempleo inferiores a la media Andaluza. Estas áreas constituyen espacios sociales y económicos muy diversificados, pero con un mayor peso específico del sector agrario, si bien, este sector a vivido una auténtica revolución en nuestra Comunidad, situándose lejos de ser una actividad económico de bajísimo valor añadido, como fuera en el siglo anterior. Con tasas de desempleo igualmente inferiores en términos generales debemos situar también a la zona geográfica de la costa malagueña, si bien la centralidad en este caso es el sector servicios y la construcción, muy dependiente del turismo y el crecimiento de la población residencial de ciudadanos del resto del estado y de Europa especialmente.

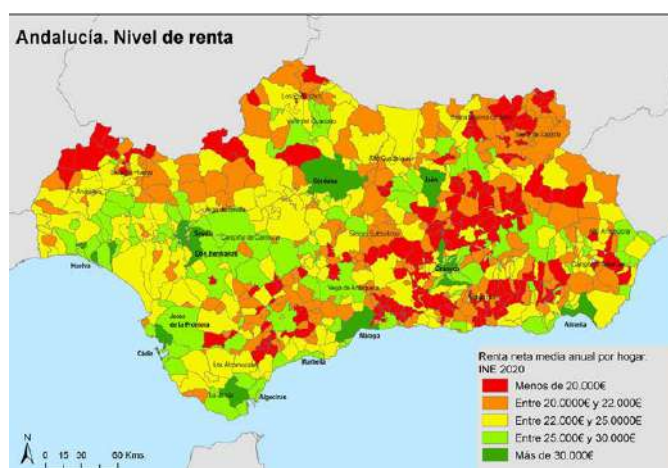
Con tasas de desempleo superiores a la media andaluza pero inferiores al 25 %, quiere decir, zonas con una creciente tensión por niveles considerables de desempleo, podemos situar a la provincia de Sevilla y algunas zonas en la provincia de Huelva como en la Sierra del Andévalo. Mientras que las situaciones más graves de desempleo afectan especialmente a la provincia de Cádiz, que de forma singular representa la falta de política industrial coherente en Andalucía, en especial porque se ha visto profundamente afectada por agresivos procesos de reconversión industrial. Pero estas altas tasas de desempleo afectan a extensas zonas en Andalucía como el Vega del Guadalquivir y la Sierra Norte en Sevilla, la Campiña y la Sierra Norte en Jaén, el Valle del Guadiato en Córdoba, o la zona oriental de la provincia de Granada.



Observatorio de desigualdad de Andalucía, 2023

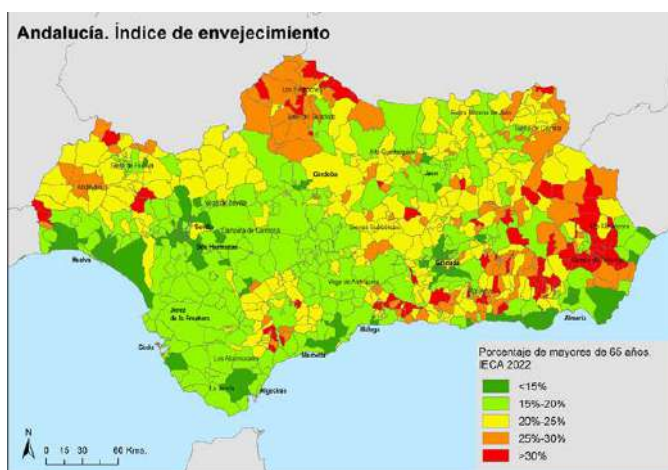
Si atendemos a la distribución de la renta veremos un mapa algo diferente al anterior, lo que define que el dinamismo económico de un área no tiene por qué verse traducido en tasas bajas de desempleo. En Andalucía encontraremos municipios donde la renta neta anual media por hogar no alcanza ni siquiera los 10.000 € y otros donde se superan los 25.000 €, siempre muy lejanas de las medias nacionales.

La riqueza en Andalucía se concentra especialmente en las áreas metropolitanas, y en otras áreas de gran dinamismo económico como la Bahía de Algeciras, el Poniente Almeriense, el Alto Guadalquivir en Córdoba, la Campiña de Carmona, y la Sierra Sur de Sevilla. En un segundo escalón se sitúan zonas como la sierra de Huelva, la Sierra Norte de Sevilla y los Pedroches en Córdoba. Mientras que los municipios con menores niveles de renta se encuentran en especial en las provincias de Jaén y Granada.



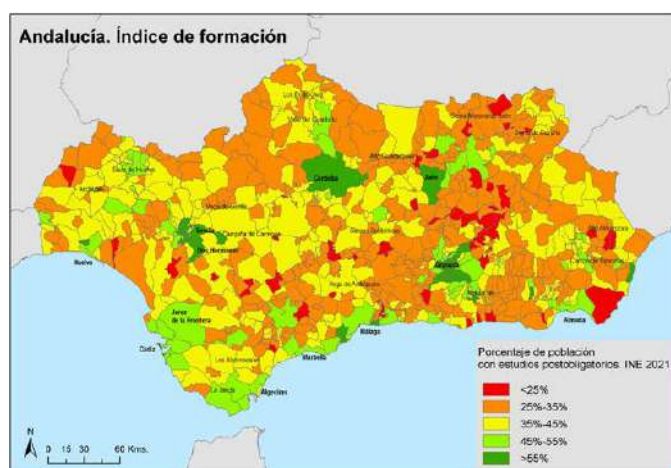
Observatorio de desigualdad de Andalucía, 2023

Otro de los rasgos característicos de la Comunidad Autónoma Andaluza es su tendencia al envejecimiento, si bien en este punto se sitúa por debajo de la media española. Tan solo Huelva capital, entre las grandes áreas metropolitanas andaluzas, cuenta con un índice inferior al 15 % de personas con más de 65 años respecto al total. Estos porcentajes podemos encontrarlos en dos áreas más las zonas residenciales en las periferias de Sevilla y Granada, y las zonas caracterizadas por la agricultura intensiva en las provincias de Huelva y Almería, donde influye en gran medida la presencia de inmigrantes “económicos”. En todo caso, la mayoría de los municipios andaluces se sitúan entre el 15 % y el 20 % de la población, en especial en las provincias de Sevilla, Cádiz y Málaga. Por su parte, los municipios que superan el 25 %, y a veces el 30 %, se sitúan en amplias zonas rurales como el Valle del Guadiato y los Pedroches en Córdoba, así como en Almería en el Valle del Almanzora y Los Filabres-Tabernas.



Observatorio de desigualdad de Andalucía, 2023

Por su parte, el mayor porcentaje de población con estudios postobligatorios, los encontramos en las áreas metropolitanas de Sevilla, Córdoba, Jaén, Málaga y Granada. Cuentan con porcentajes entre el 35 % y el 55 % buena parte de los municipios de las provincias de Huelva, Sevilla, Cádiz y Córdoba. Los municipios con porcentajes inferiores al 35 % se extienden por toda la región, aunque son más numerosos en las provincias de Córdoba, Granada, Jaén y Almería. Los valores más bajos se observan sobre todo en municipios de Granada, Jaén y el Levante almeriense.



Observatorio de desigualdad de Andalucía, 2023

2. El problema estructural del desempleo juvenil

2.1. La expulsión de los jóvenes del mercado de trabajo

Una de las principales características de nuestro mercado de trabajo queda definida por las altas tasas de desempleo juvenil. Sin lugar a dudas las políticas de empleo han sido ineficaces a la hora de eliminar las barreras que impiden a los jóvenes alcanzar su primer empleo y consolidarse en el mercado de trabajo. En especial debemos hacer referencia a la dificultosa transición del sistema educativo al mercado laboral en términos generales, si bien, este fenómeno va a tener una naturaleza compleja, y en especial, porque estamos haciendo referencia a la poderosa transición vital hacia la emancipación, lo que va a aquedar definida por aspectos socio-económicos, pero también culturales y familiares. No cabe duda, los procesos de emancipación y creación de nuevos proyectos vitales y familiares contemporáneos han quedado definidos por la incertidumbre, la precariedad y el riesgo.

Si observamos la evolución de la población emancipada del hogar familiar en el grupo de edad de 20 a 24, mientras que el en año 2009 se había emancipado el 12 % en el año 2020 solamente lo había hecho un 6 %. Dinámica similar hallamos en el grupo de edad de 25 a 29 años, que pasa de un 44 % de jóvenes emancipados en 2009 al 37 % en 2020. Estos datos contrastan con la media de la UE-27, que son un 26 % entre los 20 y los 24 años y del 56 % para jóvenes entre 25 y 29 años en 2020⁴. Además, según el INE, España cerró 2023 con 481.500 jóvenes desempleados entre 16 y 24 años, y con una tasa de paro juvenil del 28,36 %. Según Eurostat, la situación española es grave, pero se alinea con los países del entorno del sur mediterráneo, lo que contrasta con países como Alemania, con un 5,7 % de paro juvenil, Malta, con un 7,8 %, República Checa, con un 8,1 % o Países Bajos, con un 8,2 %.

⁴ TUDELA, P. (Coord.): *Índice Sintético de Desarrollo Juvenil Comparado. ISDJC-2023*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, 2023.

La población joven es especialmente sensible a las grandes crisis sociales. Si en la actualidad sufren en una mayor medida el fenómeno creciente del encarecimiento del alquiler y la vivienda, lo que se manifiesta en una imposibilidad de emancipación y en una reducción severa de las personas jóvenes que lo logran, en la gran recesión del 2008 fueron los que sufrieron de un modo más evidente la destrucción de empleo que acompañó aquel periodo de recesión.

Si bien la evolución en el empleo de los jóvenes ha sido positiva en los últimos tiempos, lo es en un grado inferior al resto de los grupos de edad. Por ejemplo, mientras que en la población general se han recuperado prácticamente las tasas de actividad previas a 2008, entre los jóvenes no se han recuperado los niveles previos de la crisis de 2008, aunque hay que tener en cuenta que dedican más tiempo a la formación que hace 15 años⁵.

Según la EPA, la tasa de actividad del grupo de edad de entre 20 y 24 años superaba en el 2007 (1ºT) a la tasa media, 66,25 % por un 58,9 %, siendo claramente inferior en el grupo de edad de entre 16 y 19 años, 27,53 % y superior en el grupo de edad de entre 25 y 29 años, con un 86 %. Esta circunstancia - que los jóvenes entre 20 y 24 años tuviesen una mayor tasa de actividad que la media nacional - dejó de producirse a consecuencia de la crisis económica. En 2013 (1ºT) la tasa de actividad por edades era:

- de 16 a 19 años: 15,8 % - 11,73 % inferior al periodo precrisis.
- de 20 a 24 años: 59,92 % - con una variación negativa respecto 2007 del 6,33 %
- de 25 a 29 años: 87,09 % - mostrando una ligera subida del 1,09 %
- Total: 60,18 % - con una ligera subida respecto a 2007 del 1,28 %

Efecto que no se ha producido con la crisis del covid. De este modo, mientras que en el año 2019 (1ºT) los jóvenes de entre 20 y 24 años tenían una tasa de actividad del 52,85 % en el año 2022 (1ºT) tubo el 52,1 %, con una variación inferior al punto. De igual modo, los jóvenes entre 16 y 19 años mostraron una variación apenas del 0,01 % pasando del 13,5 % al 13,49 % entre (1ºT) 2019 al (1ºT) 2022. Por su parte, la media nacional mostró la misma tendencia pasando del 58,35 % al 58,5 %.

Estos datos generales esconden el desigual impacto de género, de este modo, la tasa de actividad de las mujeres sigue siendo inferior a la de los hombres, aunque con una cierta reducción, así, la tasa de actividad media de hombres en 2007 era del 69,4 % frente a 49,5 % de mujeres, en 2021 es del 63,6 % frente al 53,7 % de mujeres. Este fenómeno no es ajeno a las tasas de actividad de los jóvenes, en 2008 las tasas de los hombres eran entre 6 y 9 puntos porcentuales superiores a las de las mujeres (según tramos de edad) y en 2021 esas diferencias se sitúan entre los 2 y 5 puntos porcentuales.

⁵ SÁNCHEZ SANZ, M. y KURIC, S.: *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 - 2022*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, 2022.

Debe tenerse en cuenta un fenómeno importante, como es la tendencia a la extensión de estudios ante situaciones de inactividad profesional, ciertamente los estudios representan un espacio de refugio privilegiado para aquellos jóvenes que son excluidos del mercado de trabajo, bien por la baja calidad y precariedad de los empleos disponibles para ellos, bien por las barreras de acceso al mercado laboral. Esta tendencia se manifiesta cada vez de modo más intenso para los jóvenes de entre 25 y 29 años. Según la EPA, el 95,6 % de las y los jóvenes económicamente inactivos en 2021 eran estudiantes.

Si se compara con los datos medios de la UE, las y los jóvenes de 15 a 29 años que no estaban estudiando ni trabajando (sobre el total de esta población sin empleo) ascendió de forma vertiginosa hasta 2013, al 22,5 % desde el 12,8 % de 2007. A partir de entonces inicia un descenso relevante para situarse en el 14,9 % en 2019. En el año 2020, con la pandemia, aumenta 2,4 puntos (el doble de lo que lo hizo en la media de la UE) para descender de forma importante y situarse en el 14,1 % en 2021 (mejorando ligeramente el dato respecto a 2019 y superando en solo 1,3 puntos porcentuales los de 2007).

La especial sensibilidad de este colectivo para la pérdida del empleo en las situaciones de crisis económicas se puede observar de modo claro si atendemos al número de ocupados, en miles de personas, según datos de la EPA, como en la siguiente tabla:

	2007 1ºT	2013 1ºT	2019 1ºT	2022 1ºT
16/19 años	371,5	66,6	127	142
20/24 años	1592,9	675,6	819,2	919,9
Total	20.267,5	17.030,2	19.471,1	20.084,7

En ella debemos remarcar ciertas tendencias, por una parte, la profunda afectación por la crisis financiera del 2008, con variaciones profundísimas, los jóvenes ocupados de entre 20 y 24 años se redujeron en un 57,6 % y aquellos entre 17 y 19 en unos dramáticos 82,1 %, mientras que el total de la población se redujo en un 16 %.

Esta circunstancia se explica por la naturaleza de las medidas jurídico- políticas que se adoptaron durante aquella crisis, y en especial la facilitación de la extinción de contratos, lo que permitió una expulsión en masa de aquellos trabajadores con antigüedades menores y mayores tasas de temporalidad. Si bien también hubo en el momento inicial de la crisis COVID un mayor impacto relativo en el empleo joven, cuyo principal origen fue la elevada temporalidad, que facilitó su salida a muy corto plazo del empleo⁶, este se ha matizado claramente gracias a una estrategia legislativa claramente distinta. De este modo los jóvenes de entre 20 y 24 años han incrementado su ocupación en un 12,3 % entre 2009 y 2022, sin recuperar los datos de 2007, mientras

⁶ SÁNCHEZ SANZ, M. y KURIC, S.: *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 - 2022*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, 2022.

que la variación de los jóvenes de entre 16 y 19 años, para dichos años ha sido del 11,8 % de incremento en el número de ocupados, pero igualmente se encuentran muy lejos de alcanzar los datos del 2007.

Estos datos tienen un claro reflejo en las tasas de empleo, de este modo, la población joven redujo drásticamente sus tasas de empleo durante la crisis financiera y no han recuperado si mucho menos esos niveles, si bien la tendencia ha sido al crecimiento, con un impacto muy diferente entre crisis, como venimos señalando.

Los jóvenes tenían unas altas tasas de empleo en el año 2007, en especial gracias a la fortaleza de sectores como el de la construcción, que favorecían la fuga de los estudiantes de los estudios y permitían una transición sencilla al mercado del trabajo. El estallido de la burbuja inmobiliaria y las medidas de recortes de derechos laborales situó a los jóvenes en el punto de mira y significó un auténtico trauma generacional para aquel grupo que se vio afectado por la misma.

Según la EPA; en el año 2007 los jóvenes de entre 16 y 19 años tenían una tasa de empleo del 19,94 %, pasando en el año 2013 al 3,85 %, por su parte, los jóvenes de entre 20 y 24 años pasaron del 56,29 % en el año 2007 al 27,93 %. Estos datos muestran bien a las claras la profundidad de la afectación de estos grupos de aquella crisis económica. Por su parte, la variación entre 2019 y 2022 fue ligera, pero positiva, de este modo el grupo de edad de entre 16 y 19 años pasó de una tasa de empleo del 6,85 % al 7,23 %, mientras que el grupo de 20 a 24 años, pasó del 35,94 % al 38,16 %.

La última fotografía estadística que vamos a observar es la tasa de paro que no muestra la EPA, como indicador claro de las especiales dificultades de empleo de ese colectivo. Los jóvenes de entre 16 y 19 años pasaron de una tasa de paro entre 2007 y 2013 del 27,59 % a una escandalosa del 75,63 %, siendo igualmente inasumible la del grupo de edad de entre 20 y 24 años, que pasó del 15,02 % en 2007 al 53,39 % en 2013. En esta época los jóvenes llegaron a triplicar las tasas de paro del resto de la población, lo que nos da una muestra de la envergadura del problema social. Entre el año 2019 y 2022 la evolución ha sido positiva, se ha pasado para los jóvenes de entre 16 y 19 años de una tasa del 49,26 % a una ligeramente inferior del 46,43 % y en el grupo de edad de entre 20 a 24 años se ha pasado del 32 % al 26,75 % con una reducción significativa de 5,25 puntos.

Otro dato significativo es la presencia de tasas de desempleo de larga duración en trabajadores jóvenes, entendido como aquellas personas que llevan más de un año buscando empleo. Según Eurostat en 2007 el 1,5 % de los jóvenes de entre 15 a 29 años se encontraban en dicha situación, porcentaje que se disparó hasta el 17,8 % en 2013. A este respecto, también vemos una evolución negativa entre 2019 y 2021 a consecuencia de la crisis sanitaria, si bien mucho más matizado, pasando, para este mismo grupo de edad del 5,4 % al 7,6 %.

Como se ha señalado, los datos generales esconden las tendencias en relación al género. En este sentido debemos remarcar dos fenómenos, que siguen existiendo

mayores tasas de desempleo femenino, pero que dicho diferencial tiende a reducirse, si bien este dato debe ser matizado con otros indicadores tales como número de población activa por sexos.

En todo caso el diferencial entre mujeres y hombres en el total de la población se ha reducido de un 4,3 en 2007 a 3,7 % en 2021, siendo estas reducciones significativas solo si atendemos al facto edad. De este modo para el grupo entre 16 y 19 años ha pasado de 2007 a 2021 del 12 % al 2 % y para el grupo entre 20 y 24 años el diferencial ha pasado de 5,6 % al 1,6 %, siempre para los mismos años.

		2007	2013	2019	2021
16/19 años	Hombres	23,94 %	72,29 %	42,82 %	49,96 %
	Mujeres	35,82 %	76,26 %	48,47 %	51,93 %
20/24 años	Hombres	12,41 %	52,71 %	28,18 %	30,8 %
	Mujeres	18,05 %	50,74 %	31,65 %	32,42 %

De igual modo, los datos generales esconden diferenciales en función al nivel de estudios obtenidos por los jóvenes. Si atendemos a las tasas de paro según Eurostat para España, encontraremos diferencias significativas.

	2007	2013	2020	2021
Educación obligatoria	16,3 %	52,4 %	40,4 %	39,4 %
Secundaria no obligatoria y postsecundaria	12,2 %	41 %	30,2 %	28,4 %
Educación Superior	8,8 %	30,3 %	20,8 %	18,2 %

Se puede apreciar un profundo impacto de la crisis financiera en las tasas de paro de todos los grupos según estudios, si bien la tasa de paro de los jóvenes con menores niveles de estudios inferiores dobla a aquella de los jóvenes con mayores niveles de estudios.

2.2. El problema estructural del desempleo juvenil en Andalucía

Existen datos que nos hacen perder la perspectiva, ¿Qué significa para un tejido social un desempleo del 66,26 %?, el dato hace referencia a la tasa de paro de los menores de 25 años en Andalucía en el primer trimestre de 2013, y significa un drama social y una quiebra generacional. La crisis financiera causada por la ruptura de la burbuja especulativa urbanística fue pagada en nuestro país por una generación entera que se vio expulsada del mercado de trabajo y en el mejor de los casos, absorbida por un mercado de trabajo extremadamente precarizado. Mientras que se recortaban en derechos sociales para favorecer el sostenimiento del sistema financiero, se manifestaba la expresión más severa de la desigualdad social y la falta de oportunidades. Sin lugar a dudas los datos que aquí se muestran van a ser sensibles a dos factores, los avatares

económicos y las crisis económicas, - aquí haremos referencia a dos periodos de crisis, el generado en el 2008 por la crisis financiera y la crisis del 2020 ocasionada por el COVID y la inflación derivada de la guerra en Ucrania - y las políticas sociales. Ciertamente la forma de afrontar cada una de las crisis fue radicalmente diferente.

Si bien las cosas han mejorado desde el 2013, la situación de desempleo juvenil en Andalucía sigue representando un grave problema de carácter estructural. Uno de los primeros elementos que debemos destacar es que aún no hemos recuperado los datos previos a la crisis de 2008. Si bien la economía española en general y la andaluza en particular mostraban una importante dependencia del sector de la construcción y servicios ligados al turismo, también existía un importante dinamismo económico que hacía soportar los mejores datos de empleo de nuestra historia. En la actualidad esas mismas debilidades que nos hicieron especialmente vulnerables a la crisis siguen caracterizando nuestro mercado laboral y nuestra economía.

En general, los datos de los jóvenes siguen siendo considerablemente peores a los de los demás grupos de edad, y los datos de los andaluces en general y de los andaluces jóvenes, sean hombres o mujeres, son igualmente desfavorables.

Los jóvenes andaluces de entre 20 y 24 años representan según la EPA en el 1º trimestre de 2024, el 15,77 % de la población activa de su edad en España, porcentaje que sube hasta el 17 % en la franja de edad de los 16 a 19 años. Como puede observarse en la gráfica 1, su número ha sufrido un significativo descenso desde 2007 (para ambos grupos de edad), hasta alcanzar una estabilización en 2019, que solo ha hecho mantenerse, sin recuperar el terreno perdido en los periodos de crisis financiera de 2008. Las mayores diferencias las encontramos en función del sexo. Las jóvenes andaluzas de entre 20 y 24 años representan un 18,4 % menos que sus homólogos hombres en número de población activa, diferencial que se dispara en el supuesto de jóvenes de entre 16 y 19 años donde las mujeres representan un 54 % menos que los hombres.

Gráfica 1

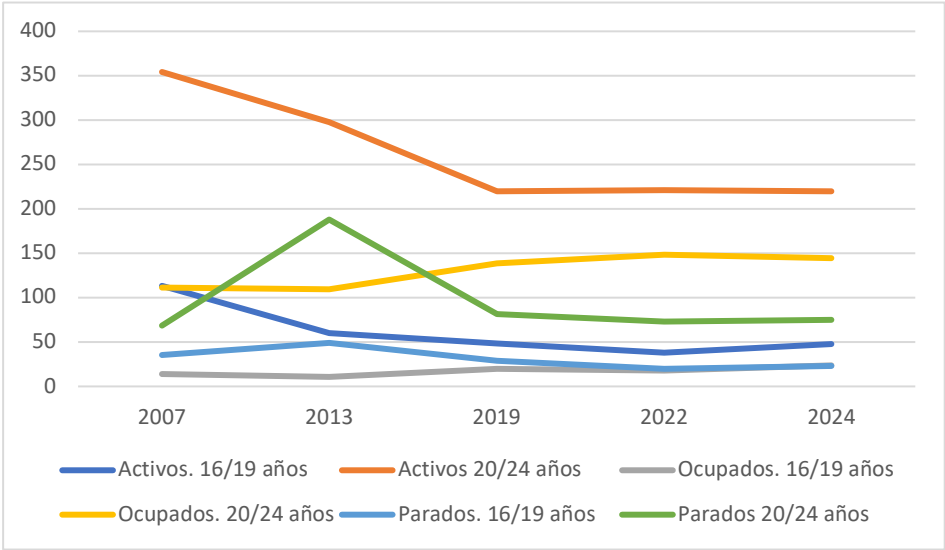


Tabla 1. Activos, valores absolutos, miles de personas, valor 1º trimestre de cada año referido, EPA

		2007	2013	2019	2022	2024
16/19 años	Ambos sexos. Nacional	513	273,5	250,4	256,1	282,2
	Ambos sexos. Andalucía	113,7	60	48,8	38,1	47,8
	Hombres. Nacional	313,5	163,8	141,1	141,7	169,2
	Hombres. Andalucía	70,4	34,5	28,5	22,8	32,7
	Mujeres. Nacional	199,5	163,8	109,3	114,4	114
	Mujeres. Andalucía	43,3	34,5	20,3	15,3	15,1
20/24 años	Ambos sexos. Nacional	1874,4	1449,5	1204,7	1245,4	1395,5
	Ambos sexos. Andalucía	354,2	297,7	220,1	221,4	220,2
	Hombres. Nacional	1031	755	639,7	676,3	759,9
	Hombres. Andalucía	195	155,2	118,4	121,1	121,2
	Mujeres. Nacional	843,5	694,5	565	569,1	635,6
	Mujeres. Andalucía	158,5	142,5	101,7	100,3	99
Total	Ambos sexos. Nacional	22.130,8	23.308,4	22.825,4	23.411,3	24.227,9
	Ambos sexos. Andalucía	3671,6	4029,2	3935,6	4014,4	4107,7
	Hombres. Nacional	12.731	12.596,6	12.169,6	12.417,2	12.801,7
	Hombres. Andalucía	2174,2	2200,9	2145,8	2176	2118,6
	Mujeres. Nacional	9399,7	10.711,8	10.665,8	10.994,1	11.426,6
	Mujeres. Andalucía	1497,3	1828,3	1789,9	1838,5	1889,1

El número de jóvenes ocupados ha mostrado una tendencia similar, manifestándose un descenso en su número entre 2007 y 2013, y manifestándose una tendencia alcista. Debe destacarse que el año 2007 había 111.400 jóvenes andaluces ocupados y en el 1º trimestre de 2024 hay 144.900, un incremento del 30 %, superior al 9,47 % que se ha incrementado la media nacional. En el segmento de jóvenes entre 20 y 24 años los hombres representan para Andalucía 77.800 por las 67.100 que representan las mujeres.

Tabla 2. Ocupados, valores absolutos, miles de personas, valor 1º trimestre de cada año referido, EPA

		2007	2013	2019	2022	2024
16/19 años	Ambos sexos. Nacional	94,5	66,6	127	139	166,9
	Ambos sexos. Andalucía	13,9	10,9	19,9	18,1	24,2
	Hombres. Nacional	60,1	40,5	79,6	80,5	100,9
	Hombres. Andalucía	9,3	6,3	14,8	10,8	15,6
	Mujeres. Nacional	34,4	26,1	47,5	58,5	66
	Mujeres. Andalucía	4,5	4,6	5,1	7,3	8,6
20/24 años	Ambos sexos. Nacional	734,4	675,6	819,2	911,4	1046,8
	Ambos sexos. Andalucía	111,4	109,8	139	148,4	144,9
	Hombres. Nacional	382,4	335,4	442,8	492,7	562,2
	Hombres. Andalucía	63,4	54,5	78,8	82,6	77,8
	Mujeres. Nacional	352	340,1	376,4	418,7	484,6
	Mujeres. Andalucía	48	55,3	60,2	65,9	67,1
Total	Ambos sexos. Nacional	18.438,3	17.030,2	19.471,1	20.196,7	21.250
	Ambos sexos. Andalucía	2908,4	2547,5	3106,2	3299,6	3377,7
	Hombres. Nacional	10.048,5	9238,5	10.599,1	10.905,9	11.393
	Hombres. Andalucía	1657	1414,5	1770,4	1818,6	1875,1
	Mujeres. Nacional	8398,8	7791,9	8872	9280,8	9857
	Mujeres. Andalucía	1251,4	1133	1335,8	1411	1502,6

Desde el punto de vista del desempleo, los jóvenes andaluces siguen manteniendo una desventaja competitiva con el resto de sus homólogos del Estado. Si bien mostraban una tasa de empleo del 38,42 % y una tasa de paro del 22,28 %, significativamente más altas de las del resto del país, la situación se convirtió en dramática en los años posteriores a la crisis del 2008. En el 2013 la tasa de empleo se desplomó hasta el 14,21 %, disparándose la del paro hasta los 66,26 % anteriormente referidos, desde entonces la evolución ha sido positiva, como podemos observar en la gráfica 2, si bien no ha alcanzado los niveles previos a la crisis. En función de los estudios, el mayor porcentaje de parados en Andalucía se concentra en el grupo de estudios alcanzados: Primera etapa de educación secundaria y similar, con un 43,4 % para los hombres y un

35,3 % para las mujeres, significativo es que en el grupo de parados en función de los estudios alcanzados donde existe un mayor diferencial de mujeres sea el de educación superior, donde las andaluzas alcanzan el 28 % por el 16,5 % de los andaluces.

En todo caso, existe una tendencia que empieza a invertirse, y que tiene naturaleza de fenómeno generacional, como es el acercamiento de los datos en función del sexo. De este modo, los jóvenes menores de 25 años del conjunto de España tienen una tasa de empleo del 27,54 % y una Tasa de paro del 28,63 %, mientras que en el mismo grupo de edad y ámbito territorial las mujeres muestran una Tasa de empleo del 24,35 % (inferior en tres puntos) y una Tasa de paro del 26,54 % (igualmente inferior, en este caso en cerca de dos puntos), mientras que los jóvenes andaluces varones tienen una tasa de empleo de 19,45 % por un 18,02 % de las mujeres, y una Tasa de paro del 39,3 %, hasta 6 puntos superior a la de las mujeres del 33,62 %.

Gráfica 2.

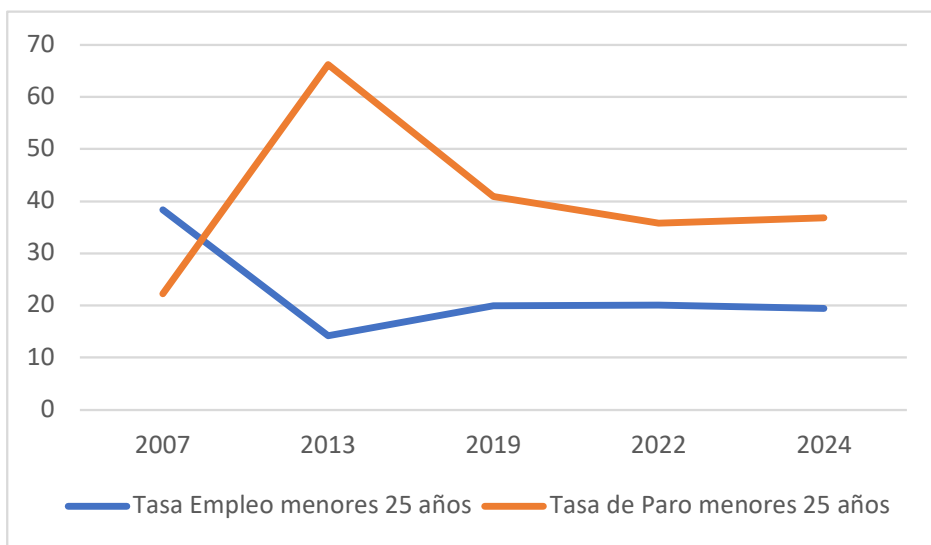


Tabla 3. Tasas de empleo, valor 1º trimestre de cada año referido, EPA

		2007	2013	2019	2022	2024
Menores 25 años	Ambos sexos. Nacional	41,86 %	17,89 %	22,88 %	24,12 %	25,99 %
	Ambos sexos. Andalucía	38,42 %	14,21 %	19,9 %	20,11 %	19,45 %
	Hombres. Nacional	48,11 %	17,78 %	24,66 %	25,67 %	27,54 %
	Hombres. Andalucía	44,37 %	13,96 %	22,78 %	21,81 %	19,45 %
	Mujeres. Nacional	35,31 %	18 %	21,02 %	22,49 %	24,35 %
	Mujeres. Andalucía	32,15 %	14,46 %	16,84 %	18,29 %	18,02 %
Total	Ambos sexos. Nacional	53,94 %	43,97 %	49,78 %	50,34 %	51,42 %
	Ambos sexos. Andalucía	49,1 %	37,14 %	44,71 %	45,38 %	46,5 %
	Hombres. Nacional	64,66 %	48,82 %	55,73 %	55,93 %	56,71 %
	Hombres. Andalucía	61,21 %	42,03 %	52,08 %	52,25 %	52,93 %
	Mujeres. Nacional	43,61 %	39,33 %	44,15 %	45,06 %	46,41 %
	Mujeres. Andalucía	37,39 %	32,46 %	37,65 %	38,81 %	40,38 %

Tabla 4. Asalariados, porcentajes respecto del total de cada comunidad, valor 1º trimestre de cada año referido, EPA

		2007	2013	2019	2022	2024
16/19 años	Ambos sexos. Nacional	2 %	0,4 %	0,7 %	0,8 %	0,9 %
	Ambos sexos. Andalucía	2,7 %	0,4 %	0,7 %	0,6 %	0,8 %
	Hombres. Nacional	2,4 %	0,4 %	0,9 %	0,9 %	1 %
	Hombres. Andalucía	3,1 %	0,4 %	1 %	0,7 %	0,9 %
	Mujeres. Nacional	1,6 %	0,3 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %
	Mujeres. Andalucía	2,1 %	0,3 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %
20/24 años	Ambos sexos. Nacional	8,8 %	4,4 %	4,7 %	5,1 %	5,5 %
	Ambos sexos. Andalucía	10 %	4,8 %	5,1 %	5 %	4,8 %
	Hombres. Nacional	8,7 %	4,1 %	4,8 %	5,3 %	5,6 %
	Hombres. Andalucía	9,4 %	4,5 %	5,2 %	5,1 %	4,7 %
	Mujeres. Nacional	9 %	4,8 %	4,6 %	4,9 %	5,3 %
	Mujeres. Andalucía	10,9 %	5,1 %	4,9 %	4,9 %	4,9 %

Tabla 5. Parados, valores absolutos, miles de personas, valor 1ª trimestre de cada año referido, EPA

		2007	2013	2019	2022	2024
16/19 años	Ambos sexos. Nacional	141,5	206,8	123,3	117,1	116,6
	Ambos sexos. Andalucía	35,4	49,1	28,9	20	23,5
	Hombres. Nacional	68,9	123,2	61,5	61,1	68,3
	Hombres. Andalucía	16,2	28,3	13,6	12	17,11
	Mujeres. Nacional	72,6	83,6	61,8	56	48
	Mujeres. Andalucía	19,2	20,9	15,3	8	6,5
20/24 años	Ambos sexos. Nacional	281,6	773,9	385,5	334	348,3
	Ambos sexos. Andalucía	68,8	187,9	81,4	73	75,3
	Hombres. Nacional	120,3	419,6	196,9	183,6	197,6
	Hombres. Andalucía	34,5	100,7	39,6	38,5	43,4
	Mujeres. Nacional	161,3	354,4	188,6	150,4	151
	Mujeres. Andalucía	34,3	87,2	41,5	34,5	31,9
Total	Ambos sexos. Nacional	1863,2	6278,2	3354,2	3214,7	2977,9
	Ambos sexos. Andalucía	459,7	1481,7	829,5	784,8	730
	Hombres. Nacional	807,3	3358,4	1570,5	1511,3	1408,7
	Hombres. Andalucía	206,1	786,4	375,4	357,4	343,5
	Mujeres. Nacional	1055,9	2919,4	1783,8	1703,3	1569,2
	Mujeres. Andalucía	253,6	695,3	454,1	427,4	386,5

Tabla 6. Tasa de Paro, valor 1ª trimestre de cada año referido, EPA

		2007	2013	2019	2022	2024
Menores 25 años	Ambos sexos. Nacional	17,72 %	56,92 %	34,97 %	30,04 %	27,7 %
	Ambos sexos. Andalucía	22,28 %	66,26 %	40,93 %	35,83 %	36,88 %
	Hombres. Nacional	14,08 %	59,08 %	33,1 %	29,92 %	28,63 %
	Hombres. Andalucía	19,07 %	67,93 %	36,26 %	35,11 %	39,3 %
	Mujeres. Nacional	22,42 %	54,46 %	37,14 %	30,19 %	26,54 %
	Mujeres. Andalucía	26,51 %	64,33 %	46,54 %	36,72 %	33,62 %
Total	Ambos sexos. Nacional	8,42 %	26,94 %	14,7 %	13,73 %	12,29 %
	Ambos sexos. Andalucía	12,52 %	36,77 %	21,08 %	19,55 %	17,77 %
	Hombres. Nacional	6,34 %	26,66 %	12,9 %	12,17 %	11 %
	Hombres. Andalucía	9,48 %	35,72 %	17,49 %	16,42 %	15,48 %
	Mujeres. Nacional	11,23 %	27,26 %	16,74 %	15,49 %	13,73 %
	Mujeres. Andalucía	16,94 %	38,03 %	25,37 %	23,25 %	20,45 %

3. Conclusiones

La Comunidad Autónoma andaluza representa un magnífico termómetro de lo que sucede al país, ya que es la comunidad más sensible a las situaciones de crisis económicas. La fuerte dependencia de sectores como el turismo, los servicios o la construcción y su debilidad industrial la sitúa en una situación de debilidad ante la volatilidad de estos sectores económicos. Pero Andalucía se caracteriza también por su débil modelo de cohesión social y las fuertes desigualdades sociales y territoriales. La riqueza en Andalucía se concentra especialmente en las áreas metropolitanas y costeras, en las que se manifiestan las formas de exclusión social y pobreza más importantes. Andalucía no solo tiene peores datos de empleo, también concentra las peores condiciones de empleo. El empleo insuficiente y de baja calidad ha abocado a un número significativo de andaluces a vivir en condiciones sociales de dificultad.

Pero si hay un grupo social que ha sufrido de forma severa estas circunstancias han sido los trabajadores jóvenes. Podemos afirmar que el desempleo juvenil en Andalucía tiene carácter estructural. Ciertamente no se sostiene la comparativa de los datos de empleo entre 2007 y cualquier momento histórico posterior, si bien en la actualidad se están recuperando dichos parámetros. Esta afirmación no debe llevarnos a idealizar aquello que sucedía en Andalucía en los años previos a la crisis financiera del 2008, ya que se estaban poniendo las bases para el desastre consecuente. En aquella época la fortaleza del sector construcción representaba un elemento distorsionador, que servía de expulsión de los estudios. Como hemos afirmado la dependencia de estos sectores representa una debilidad de nuestro tejido productivo.

Pero si debemos ser muy críticos con los efectos y las medidas de incrementaron el drama social del desempleo en la crisis financiera. La crisis financiera tuvo efectos devastadores en los sectores de la construcción y los servicios, su consecuencia fue un creciente desempleo. Pero, además, las medidas de contención del gasto público y abaratamiento y facilitación del despido, hizo de la destrucción de empleo el elemento nuclear de la respuesta a la crisis.

Los trabajadores y trabajadoras que sufrieron de forma más contundente este desempleo desorbitado fueron los y las jóvenes, por una parte, porque eran los primeros en salir del mercado de trabajo, por otra, porque el mercado de trabajo no permitía la transición de los estudios al empleo. Esta situación de crisis se llevó por delante una entera generación de españoles y en especial de andaluces, y significó un drama social y una quiebra generacional. La crisis financiera causada por la ruptura de la burbuja especulativa urbanística fue pagada en nuestro país por una generación entera que se vio expulsada del mercado de trabajo y en el mejor de los casos, absorbida por un mercado de trabajo extremadamente precarizado.

Las políticas adoptadas en la crisis sanitaria derivada del COVID y en la crisis inflacionaria derivada de la guerra de Ucrania, han tenido una orientación política totalmente diferente, si en la primera de las crisis el elemento nuclear era el ERE y la destrucción de empleo, en esta ha sido el ERTE y la protección social de los trabajadores.

Ello ha tenido claros efectos sociales, pero especialmente económicos, la recuperación económica ha sido ciertamente mucho más rápida y vigorosa. En todo caso, como se ha señalado, los datos de empleo de los jóvenes en Andalucía siguen manteniendo elementos preocupantes.

Pero debemos también ser críticos con las desigualdades sociales que se mantienen en función del género, si bien debemos señalar como la tendencia desigualitaria empieza a invertirse, lo que tiene naturaleza de fenómeno generacional, manifestado en un acercamiento de los datos en función del sexo. Este fenómeno, muy positivo, en especial por el cambio subjetivo que implica a nivel social, va esconder otros problemas sociales extremadamente graves como son las dificultades para la emancipación derivadas de un mercado inmobiliario definido por la especulación y un mercado de trabajo que muestra aun severas barreras de acceso para los jóvenes.

CAPÍTULO 35. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ANDALUCÍA EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE LOS JÓVENES

RAFAEL JOSÉ LÓPEZ BEDMAR

Contratos Predoctorales Ley 14/2011 Fpu¹

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0009-0002-4931-699X>

«Es bueno repetir incluso dos veces lo que es necesario».

(Empédocles, Sobre la naturaleza de los seres; Las purificaciones)².

Sumario: 1. Introducción; 2. Competencias de la administración local en materia de empleo; 2.1. Marco normativo y competencial en el ámbito europeo, estatal y autonómico; 2.1.1. Regulación y competencias de la Unión Europea; 2.1.2. Regulación y competencias del Estado; 2.1.3. Regulación y competencias de las Comunidades Autónomas; 2.2. Marco normativo: competencias de la administración local materia de políticas de empleo; 3. La vulnerabilidad laboral de los jóvenes; 4. Políticas locales de empleo juvenil: situación actual en el municipio de Granada; 4.1. Programa EMPLEA-T: incentivo para el fomento del empleo de personas jóvenes menores de 30 años beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil por parte de corporaciones locales; 4.2. Programas de empleo y formación 2024: proyecto «Nuevas Tecnologías: Empleo en Innovación»; 4.3. Servicio de atención sociolaboral; 4.4. Servicio de Orientación y Búsqueda de Empleo; 4.5. Formación profesional para el empleo; 4.6. Programa Prácticas Profesionales no Laborales; 4.7. Otros servicios y programas; 5. Conclusiones jurídico críticas; 6. Bibliografía.

1. Introducción

En las sociedades actuales, el empleo se presenta como un elemento fundamental para la construcción de la legitimidad social y el pleno ejercicio de la ciudadanía,

¹ Ayudas para contratos predoctorales de Formación del Profesorado Universitario del año 2021, financiadas por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (FPU 2021, concesión definitiva por Orden de 30 de noviembre de 2022).

² Empédocles: *Sobre la naturaleza de los seres; Las purificaciones*, BARRIO GUTIÉRREZ, J. (trad.), Buenos Aires, Aguilar, 1964, p. 82.

además de constituir un medio esencial para garantizar la autonomía personal del individuo³.

La política de empleo se configura como el principal instrumento de realización del derecho social al trabajo. Este derecho se extrae de los artículos 35 y 40 de la Constitución Española⁴ (en adelante, Constitución). El referido mandato implica una exigencia al legislador para la puesta en práctica de políticas orientadas al control del mercado laboral y al fomento de la desmercantilización del trabajo⁵. Para cumplir con la exigencia del Estado social y democrático de Derecho, recogida en el artículo 1.1. de la Constitución, se debe articular una política de empleo directamente comprometida con la inclusión de todas las personas⁶.

La política de empleo se puede entender como el conjunto de medidas y actuaciones impulsadas desde el ámbito público con el objetivo principal de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda laboral, tanto en términos de cantidad como en relación con la calidad del empleo, además de proporcionar protección ante situaciones de desempleo⁷.

Ante la especial relevancia de un empleo digno, resulta imprescindible garantizar la reintegración al mercado laboral de los ciudadanos que enfrentan esta situación. Esta necesidad adquiere carácter prioritario en el caso de personas, como los jóvenes, que aún no han logrado incorporarse por primera vez o que se encuentran ante barreras significativas que dificultan su acceso al empleo⁸.

Es fundamental tener presente que el sistema de Seguridad Social debe conservar su capacidad para proteger a las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, garantizando una cobertura integral y eficaz⁹. Además, es necesario corregir las insuficiencias estructurales del sistema en relación con la organización de las políticas tanto «activas» como «pasivas»¹⁰. Todo ello cobra aún más relevancia en el

³ OLARTE ENCABO, S.: “Marco Legal de las Políticas de Empleo y la Acción Positiva en el Ámbito de la Discapacidad. El Papel del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. Extra 5, 2023, p. 64.

⁴ Publicada en el BOE el 29 de diciembre de 1978.

⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico”, en *Lan Harremanak Revista de Relaciones Laborales*, núm. Extra. 1, 2003, p. 73.

⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 189.

⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico”, en *Lan Harremanak Revista de Relaciones Laborales*, núm. Extra. 1, 2003, p. 75.

⁸ MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021, p. 12.

⁹ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales”, en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 27, 2022, pp. 47-48.

¹⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La protección legal por desempleo y sus niveles de protección”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 6, 2016, p. 30.

contexto de la actual revolución tecnológica, caracterizada por la creciente influencia de las máquinas, los algoritmos y la inteligencia artificial¹¹, lo que podría profundizar las desigualdades y aumentar la vulnerabilidad de determinados colectivos en el mercado laboral.

En términos generales, pueden identificarse varias características fundamentales: la ausencia de competencias de los entes locales a pesar de ser la Administración más cercana al ciudadano, la insuficiencia de financiación, su papel clave en la creación de empleo y la idoneidad del nivel local para alcanzar estos objetivos¹². Esto se debe a que son el Estado y las comunidades autónomas quienes desempeñan un papel predominante en el diseño y ejecución de las políticas de empleo¹³.

No obstante, en un marco democrático resulta significativo reconocer y fortalecer el papel de la Administración local en el ámbito de las políticas de empleo, especialmente en un contexto de creciente territorialización y descentralización. Estos procesos buscan adaptar las estrategias de empleo a las particularidades de cada territorio, garantizando una respuesta más eficiente y ajustada a las necesidades locales¹⁴. De hecho, se ha demostrado que una estrategia con una verdadera dimensión local es esencial para combatir el desempleo juvenil de manera eficaz¹⁵.

2. Competencias de la administración local en materia de empleo

Por regla general, la política de empleo se caracteriza por una marcada territorialización y descentralización, orientadas a responder de manera específica a las particularidades de cada territorio. Considerando las distintas estructuras territoriales, y siempre que los poderes públicos actúen de forma coordinada, será posible fomentar un reparto más equitativo de las oportunidades de empleo¹⁶.

¹¹ ORTEGA LOZANO, P.G.: “Incertidumbres y reflexiones consecuencia de la influencia tecnológica en el binomio relación laboral y libertad de expresión”, en *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social: Por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), LÓPEZ BEDMAR, y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Eds.), Barcelona, Atelier, 2024, p. 423.

¹² OLARTE ENCABO, S.: “Políticas locales de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 270.

¹³ VILA TIERNO, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, p. 4.

¹⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La función de las entidades locales en la estrategia europea de empleo y en la política social de la Unión Europea: la descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social. Análisis general”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, pp. 46-47.

¹⁵ MORENO VIDA, M.N. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: “La dimensión local de la política de empleo en la estrategia europea: en particular, las políticas activas de empleo y ejecución de las políticas comunitarias estatales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, p. 101.

¹⁶ VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011, p. 45.

En el marco de las políticas de empleo son cuatro las instancias básicas que poseen competencias e interactúan en esta materia: la Unión Europea, el Estado español, las comunidades autónomas y los entes locales¹⁷.

2.1. Marco normativo y competencial en el ámbito europeo, estatal y autonómico

2.1.1. Regulación y competencias de la Unión Europea

En los últimos años se ha asistido a una «comunitarización» de las políticas de empleo, por lo que hay que prestar atención a las estrategias elaboradas por la Unión Europea una vez que los Estados miembros decidan elaborarlas¹⁸. La actuación de la Unión Europea respecto a la materia de empleo se asienta en tres bases fundamentales. En primer lugar, el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea¹⁹ establece como objetivo comunitario el desarrollo sostenible orientado al pleno empleo y la lucha contra la exclusión social. En segundo lugar, el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²⁰ (en adelante, TFUE) resalta la importancia de promover una fuerza laboral cualificada, formada y adaptable, así como mercados laborales capaces de responder a los cambios económicos. En tercer y último lugar, estas disposiciones orientan la intervención de la Unión Europea en materia de empleo, principalmente mediante la coordinación entre Estados e instituciones comunitarias, destacando el artículo 146 del Tratado el papel de los interlocutores sociales y la necesidad de armonizar las políticas de fomento del empleo²¹. Hay que matizar que cuando el artículo 14 del TFUE restablece esas directrices, sólo impone una obligación de resultado²².

La política de empleo española queda condicionada a nivel comunitario directamente por la Estrategia Europea de Empleo, que diseña los aspectos comunes más trascendentales²³. A esto se le suma el Comité de Empleo, que de acuerdo con el artículo 150 del TFUE, se encarga de «*fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral*». No obstante, los

¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 224.

¹⁸ *Ibidem*, p. 193.

¹⁹ Publicado en el DOUE el 30 de marzo de 1978.

²⁰ Publicado en el DOUE el 30 de marzo de 1978.

²¹ DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, Á.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024, p. 463.

²² VILA TIerno, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, p. 3.

²³ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, pp. 191-192.

pronunciamientos del Comité de Empleo carecen de carácter vinculante, dado que su naturaleza es meramente consultiva²⁴.

Desde la perspectiva del Derecho originario, el papel de la Unión Europea en el desarrollo material de la Política de Empleo es significativamente más limitado de lo que podría inferirse a partir de los procesos y estrategias que contribuyen a su configuración²⁵. Pero pese a esto, la normativa comunitaria exige a los Estados la existencia de una dimisión local de la política de empleo²⁶.

2.1.2. Regulación y competencias del Estado

Como se ha adelantado en la introducción de este capítulo, la Constitución hace referencia indirecta a la articulación de políticas de empleo. Por un lado, se configura un derecho no fundamental en su artículo 35.1.: «*Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo*». Por otra parte, ya en el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, concretamente en el artículo 40 se establece que: «*1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados*». Estos preceptos, como establece el Tribunal Constitucional en la Sentencia 150/1990, están inspirados en los principios de igualdad material y solidaridad que vinculan de forma directa a todos los poderes públicos²⁷.

La Constitución en el artículo 149.1 recoge las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, siendo una de ellas, referida en el epígrafe 7ª la «*legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*».

Consecuencia de ello es la configuración de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo²⁸ (en adelante, Ley de Empleo). Su objetivo no es otro que el de fomentar la

²⁴ DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, Á.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024, p. 464.

²⁵ GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: “La política de empleo de la Unión Europea en la reconstrucción post-covid”, en *Documentación Laboral*, núm. 124, 2021, p. 85.

²⁶ MORENO VIDA, M.N. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: “La dimensión local de la política de empleo en la estrategia europea: en particular, las políticas activas de empleo y ejecución de las políticas comunitarias estatales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, p. 101.

²⁷ VV. AA.: *Manual de Derecho Constitucional*, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2015, p. 345.

²⁸ Publicado en el BOE el 1 de marzo de 2023.

planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo, garantizando servicios públicos de empleo eficaces y contribuyendo a la creación de empleo, la reducción del desempleo, la mejora de la empleabilidad, la disminución de las brechas de género y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial. El artículo 2 de la referida ley establece que la política de empleo se compone de las políticas activas de empleo y de las políticas de protección frente al desempleo. Por una parte, define a las políticas activas de empleo como «*el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo*». Por otra parte, señala que las políticas de protección frente al desempleo son «*el conjunto de prestaciones y subsidios orientados a la protección económica de las situaciones de desempleo*».

La configuración del marco nacional en las políticas de empleo se manifiesta en diversos ámbitos: en primer lugar, a través de la regulación normativa de rango constitucional; en segundo lugar, mediante la garantía de institucionalización de los servicios a través de la Técnica del Sistema Nacional de Empleo; asimismo, en lo relativo a las técnicas de planificación político-institucional; además, en la gestión y financiación de las políticas de empleo; en el ejercicio de la potestad de financiación; y, por último, en la evaluación del Sistema Nacional de Empleo²⁹.

Si bien las políticas de empleo a nivel estatal desempeñan un papel central, el Estado no ejerce un monopolio sobre ellas, ya que otras Administraciones han adquirido un papel relevante en la materia. Este enfoque multinivel se manifiesta en la distribución de competencias tanto a nivel de la Unión Europea como en el ámbito de las comunidades autónomas³⁰.

2.1.3. Regulación y competencias de las Comunidades Autónomas

La descentralización y territorialización de la política de empleo se fundamenta en la necesidad de adaptar las estrategias a las particularidades específicas de los distintos territorios de España. Así, considerando la dimensión territorial, se integran más factores para impulsar y fortalecer la creación de empleo³¹.

En términos generales, y conforme al criterio del Tribunal Constitucional, las políticas de empleo se enmarcan en el artículo 149.1.7ª de la Constitución, relativo a la legislación laboral. Sin embargo, debido a su carácter transversal, estas también se vinculan con la política económica, cuyo desarrollo se basa en el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Esto se debe a que las comunidades

²⁹ MOLINA NAVARRETE, C.: “Dimensión nacional de la política activa de empleo la “unidad de mercado” como fuente de “recentralización””, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, pp. 233-234.

³⁰ *Ibidem*, p. 230.

³¹ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Las políticas autonómicas”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 245.

autónomas tienen la posibilidad de asumir competencias en el fomento del desarrollo económico dentro de su territorio. En este sentido, el artículo 148.1.13ª de la Constitución establece que las comunidades autónomas pueden ejercer competencias en el «*fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*». De este modo, se supera el enfoque más restrictivo que limitaba la capacidad legislativa exclusivamente al Estado, asignando a las comunidades autónomas únicamente competencias de ejecución, y, en consecuencia, se les faculta no solo para llevar a cabo la ejecución de la política de empleo estatal, sino también para diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia de empleo dentro de su ámbito territorial³².

La Ley de Empleo reconoce esta potestad al indicar en el artículo 7.2 que: «*en su ámbito territorial, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales*». En consecuencia, se trata de una cuestión respaldada y legitimada por el propio legislador.

Esta tendencia se ha reflejado a lo largo del periodo democrático español en una progresiva asunción de funciones en materia de empleo por parte de las comunidades autónomas, un proceso que ha transcurrido en paralelo a la transformación de la mayoría de estas políticas³³.

En el caso de Andalucía, la inclusión de un capítulo específico sobre empleo y relaciones laborales en el Estatuto de Autonomía, diferenciándolo de la política económica general, obedeció a la profunda preocupación de los estatuyentes por las cuestiones sociales³⁴.

Las comunidades autónomas han impulsado las políticas locales de empleo desde la perspectiva del desarrollo local en base a los propios recursos, promoviendo, a través de sus decisiones, la creación y mejora de estructuras de apoyo al empleo que dinamizan el mercado de trabajo. El objetivo es favorecer la generación de infraestructuras y servicios destinados a ampliar las oportunidades de desarrollo en los entes locales, fortaleciendo así su capacidad para fomentar el empleo y el crecimiento económico³⁵.

³² *Ibidem*, pp. 252-254.

³³ CALVO GALLEG0, F.J.: "Las competencias autonómicas en materia de empleo, agencias de colocación y empresas de trabajo temporal: en especial, la experiencia andaluza", en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021, p. 44.

³⁴ RUIZ ROBLEDO, A.: "Economía y empleo", VV. AA.: *Manual de derecho autonómico de Andalucía*, Balaguer Callejón, F. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2022, pp. 125-126.

³⁵ MORENO VIDA, M.N. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: "La dimensión local de la política de empleo en la estrategia europea: en particular, las políticas activas de empleo y ejecución de las políticas comunitarias estatales", en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, pp. 96-97.

2.2. Marco normativo: competencias de la administración local materia de políticas de empleo

La Administración Local goza de un reconocimiento expreso en la Constitución, que le dedica el Capítulo II del Título VIII (artículos 140 a 142), estableciendo tres entes: los municipios, las provincias y las islas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local³⁶ (en adelante, LRBRL) se encarga de configurar a la Administración Local.

El artículo 3 de la LRBRL distingue entre dos tipos de entidades locales. Por un lado, reconoce los entes de creación constitucional, que incluyen el municipio, la provincia y la isla. Por otro, establece que también tienen la condición de entes locales las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

No obstante, un examen de la LRBRL revela la ausencia de referencias explícitas a las políticas de empleo, limitándose su contenido a la regulación de la oferta de empleo público. Además, es importante señalar que los entes locales no tienen potestad legislativa, competencia que recae exclusivamente en la Administración central y autonómica³⁷.

Asimismo, el artículo 27 de la LRBRL amplía el ámbito de actuación del municipio al facultar a la Administración del Estado y a las comunidades autónomas para delegar competencias en su favor³⁸. No obstante, de una lectura detallada del precepto se comprueba que la política de empleo no aparece, al menos de forma explícita, entre las competencias detalladas como delegables.

El panorama se ve aún más limitado por la supresión, en 2013, del artículo 28 de la LRBRL, que en su redacción original establecía que: «*los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*». Dicha eliminación fue llevada a cabo mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social³⁹. La reforma, motivada por la necesidad de evitar la duplicidad competencial, redujo aún más las facultades de los entes locales, al restringir su capacidad para asumir actividades complementarias en materias propias de otras Administraciones⁴⁰. Por tanto, esta

³⁶ Publicada en el BOE el 3 de abril de 1985.

³⁷ QUESADA LUMBRERAS, J.E.: “Especialidades del régimen jurídico: patrimonio y empleo público”, en VV. AA.: *Lecciones para el estudio del Derecho Local*, ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (Dirs.), Madrid, Tecnos, 2019, p. 226.

³⁸ VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011, p. 84.

³⁹ Publicado en el BOE el 26 de diciembre de 2013.

⁴⁰ VILA TIerno, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, p. 7.

reforma estableció un marco más restrictivo, delimitando de manera clara las materias en las que los entes locales pueden prestar servicios, lo que en la práctica supuso un blindaje o una limitación de sus competencias⁴¹. Si bien en 2023 se aprobó un nuevo artículo 28 en la LRBRL, su contenido no guarda relación con la regulación anterior, por lo que no restituye las competencias que los entes locales tenían previamente en materia de actividades complementarias.

La Ley de Empleo recoge en su artículo 7.3 la dimensión local de la política de empleo. Concretamente señala que: *«Corresponde a las Corporaciones Locales, en el marco de sus competencias, la colaboración y cooperación con las demás administraciones para el logro de los objetivos del artículo 4 y demás contenidos en la legislación de referencia, siendo de especial relevancia el desarrollo de la dimensión local de la política de empleo. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales. Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones. Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico que cada Comunidad Autónoma decida en ejercicio de su competencia. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico»*.

En base a este precepto se puede entender la existencia de la posibilidad de colaboración por parte de los entes locales en lo referente a la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo⁴². Si bien tienen un rol de colaboración en la política de empleo, pero su margen de actuación sigue estando supeditado a las decisiones de la Administración central y de la comunidad autónoma correspondiente. Su participación en la ejecución de políticas activas depende de convenios y mecanismos de cooperación que pueden limitar su autonomía. Además, queda bajo el criterio de las comunidades locales que los entes locales estén representados en los órganos de concertación institucional, por lo que se pueden dar casos de desigualdades territoriales en el diseño y aplicación de estas políticas.

Si bien, como se ha señalado, el artículo 7.3 de la Ley de Empleo reconoce la singularidad institucional de las corporaciones locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, persisten ciertas cuestiones no resueltas que

⁴¹ CUENCA CERVERA, J.J.: *El empleo público local en la España democrática. Una perspectiva institucional*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, p. 192.

⁴² OLARTE ENCABO, S.: "Políticas locales de empleo", en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 277.

limitan su capacidad de actuación efectiva en este ámbito. En primer lugar, la ausencia de un marco financiero estable que garantice a los entes locales los recursos necesarios para implementar con eficacia programas y actuaciones en materia de empleo. En segundo lugar, la limitada existencia de estructuras organizativas estables dentro de las Corporaciones Locales para el desarrollo económico y la promoción del empleo, ya que solo en municipios de gran tamaño operan Servicios Locales de Empleo con una cierta estabilidad organizativa. Finalmente, el solapamiento de competencias entre distintas entidades de ámbito local-como municipios, mancomunidades, federaciones, comarcas, cabildos y diputaciones-genera conflictos e ineficiencias en la gestión de la política de empleo, dificultando su coordinación y eficacia⁴³.

La Ley de Empleo no puede ser el instrumento que confiera competencias a los entes locales, ya que el esquema competencial está definido en la Constitución. En consecuencia, cualquier modificación en este sentido requeriría una reforma constitucional⁴⁴. Mientras dicho cambio no se produzca, las entidades locales mantienen su papel como meras ejecutoras de las políticas de empleo dentro del marco normativo vigente⁴⁵.

Es por todo ello que las Administraciones con competencias reconocidas, es decir, el Estado y las comunidades autónomas, deben llevar a cabo una planificación adecuada de las políticas de empleo, asegurando que respondan de manera efectiva a las necesidades específicas y diferenciadas de los entes locales. Esto equivale a afirmar que la dimensión local cobra un papel relevante dentro de los Planes Nacionales de Empleo, en consonancia con las directrices establecidas por la Unión Europea en el marco de la Estrategia Europea de Empleo⁴⁶.

A pesar de este panorama, que es irrefutable desde una perspectiva teórica, su aplicación práctica es materialmente compleja. El reparto de competencias en materia de empleo no puede resolverse con un esquema dual simplificado que atribuya la exclusividad legislativa al Estado central y la ejecutiva a las comunidades autónomas. Esto se debe a la naturaleza transversal y horizontal de esta materia, que trasciende los límites de un único título de habilitación competencial, afectando a distintos ámbitos de actuación administrativa⁴⁷.

⁴³ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 7, 2023, p. 22.

⁴⁴ OLARTE ENCABO, S.: “Políticas locales de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 278.

⁴⁵ VILA TIerno, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, p. 5.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 5-6.

⁴⁷ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 7, 2023, p. 21.

Tanto es así que la LRBRL podría reconocer cierto margen de actuación a los entes locales en ámbitos relacionados con el empleo y el desarrollo social. En este sentido, el artículo 25 establece que *«el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo»*. Asimismo, en su apartado segundo, letra e), le atribuye la *«evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social»*. De manera similar, el artículo 36.1 define las competencias propias de las diputaciones provinciales en diversos sectores y, en particular, su apartado d) dispone que estas deben de llevar a cabo *«la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito»*. A partir de este marco normativo, puede entenderse la justificación de la intervención de los servicios sociales en los ayuntamientos y el papel de las diputaciones en el fomento del empleo⁴⁸. No obstante, aunque esto refuerza la idea de cooperación interadministrativa, no garantiza ni la presencia efectiva ni la capacidad de decisión de los entes locales en el diseño y ejecución de las políticas de empleo⁴⁹.

Este posible margen de actuación podría ampliarse mediante una determinada interpretación del artículo 7 de la LRBRL, que regula la delegación de competencias en los entes locales. En su apartado 4, dicho artículo puede extrapolar tres condiciones para que esta delegación sea viable: en primer lugar, que no sea una atribución ni por el Estado ni por las comunidades autónomas; en segundo lugar, que su ejercicio no comprometa la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal; y, por último, que el mismo servicio público delegado no sea ejecutado simultáneamente por otra Administración Pública. Lo que sucede es que emergen dos problemas fundamentales: la burocratización y las políticas de austeridad⁵⁰.

En definitiva, el marco normativo, tanto constitucional como legal, confiere a los entes locales un papel subalterno en materia de empleo, restringiéndolos al rol de Administración colaboradora. Esto ocurre a pesar de los esfuerzos de la Unión Europea por fortalecer su implicación en este ámbito. Dicha limitación presenta una doble vertiente: por un lado, la colaboración en la ejecución y desarrollo de las políticas de empleo; y por otro, una participación variable en función del grado de colaboración que determine cada comunidad autónoma⁵¹.

⁴⁸ VILA TIERNO, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, pp. 7-8.

⁴⁹ OLARTE ENCABO, S.: “Políticas locales de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 277.

⁵⁰ VILA TIERNO, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017, pp. 9-10.

⁵¹ OLARTE ENCABO, S.: “Políticas locales de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016, p. 277.

3. La vulnerabilidad laboral de los jóvenes

Los jóvenes en España y Andalucía constituyen un colectivo especialmente vulnerable, siendo el grupo social que enfrenta mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo. Por ello, se han convertido en un segmento prioritario dentro de las políticas de empleo, dado que su inserción laboral resulta fundamental para garantizar un desarrollo económico y social sostenible⁵².

La situación laboral de los jóvenes, ya debilitada desde la crisis económica de 2008, se vio aún más afectada por las consecuencias de la pandemia de la covid-19. Este contexto ha profundizado en la consolidación de un modelo caracterizado por la precariedad, dificultando que los jóvenes alcancen un nivel adecuado de estabilidad laboral y limitando sus oportunidades de desarrollo profesional⁵³.

Por un lado, a nivel nacional, la tasa de desempleo entre los jóvenes de hasta 25 años alcanzaba el 30,1 % en el primer trimestre de 2022. Por otro lado, en el contexto andaluz, durante el mismo período, dicha tasa se elevaba al 36,1 %⁵⁴, lo que pone de manifiesto que el desempleo juvenil en Andalucía es significativamente superior al del conjunto de España, evidenciando una mayor vulnerabilidad de este colectivo en el ámbito regional.

Además, este colectivo enfrenta otras problemáticas estructurales, como el predominio de la temporalidad, la elevada incidencia de los contratos a tiempo parcial y la persistencia de salarios insuficientes y poco competitivos, lo que dificulta su acceso a condiciones laborales dignas y estables⁵⁵.

El elevado nivel de desempleo puede explicarse, en parte, por deficiencias en la formación, un factor que, en períodos de crisis económica, ha acentuado las barreras de acceso al mercado laboral. Esta situación ha afectado especialmente a los jóvenes con menor nivel educativo y escasa cualificación, quienes enfrentan mayores dificultades para su inserción y estabilidad en el empleo⁵⁶.

Además de la falta de formación y la precariedad laboral, los jóvenes enfrentan otros problemas, como la desorientación y la desmotivación, factores que dificultan aún más su acceso y estabilidad en el mercado de trabajo⁵⁷. Estas dificultades pueden

⁵² RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "Condiciones laborales de los trabajadores jóvenes: precariedad, pobreza y nuevas formas de empleo", en VV. AA.: *Edad, Discriminación y Derechos*, CARDONA RUBERT, M.B., FLORES GIMÉNEZ, F. y CABEZA PEREIRO, J. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p. 232.

⁵³ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, p. 13.

⁵⁴ ORTEGA LÓPERA, L.: "Desempleo juvenil en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *RA & DEM: Revista de Administración y Dirección de empresas*, núm. 7, 2023, pp. 154-157.

⁵⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 13-14.

⁵⁶ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, F.J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.M.: "Análisis del mercado laboral en Andalucía: Factores determinantes del empleo y perfil del trabajador", en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 30, 2020, p. 25.

⁵⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, p. 17.

derivar en una menor iniciativa para la búsqueda activa de empleo y en una mayor incertidumbre sobre su futuro profesional.

Desde una parte de la doctrina se ha insistido en que la precarización laboral de los jóvenes en España ha sido causa en parte de las políticas de empleo, que han priorizado los incentivos económicos a la contratación y la flexibilización de determinados regímenes laborales. Este enfoque ha propiciado la proliferación de contratos caracterizados por su facilidad de extinción, consolidando la temporalidad como principal mecanismo de ajuste para los empleadores. Ante las dificultades para reformar el régimen de despido, estas medidas han derivado en estrategias centradas en la contratación, más que en el desarrollo de verdaderas políticas de empleo que fomenten la estabilidad y la calidad en el trabajo⁵⁸.

Como estrategia para hacer frente a esta situación y en el marco del programa de Garantía Juvenil de la Unión Europea, España aprobó el «Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes». A través de este tipo de programas, se busca atender las necesidades del colectivo juvenil mediante la concesión de ayudas financieras que mitiguen los efectos adversos del mercado laboral, promoviendo así su inserción y estabilidad en el empleo. El plan aprobado en España introduce contenidos novedosos y modificaciones respecto a su versión anterior, con el objetivo de corregir las deficiencias detectadas y mejorar su efectividad⁵⁹.

Con una perspectiva más amplia y sistemática, la Ley de Empleo, en su artículo 50.1, establece de manera ejemplificativa -sin perjuicio de su ampliación en el marco del Sistema Nacional de Empleo y por las Comunidades Autónomas- que los colectivos vulnerables de atención prioritaria incluyen, entre otros, «a las personas jóvenes, especialmente aquellas con baja cualificación». Esta disposición subraya la necesidad de implementar políticas específicas dirigidas a mejorar la empleabilidad y la integración laboral de este segmento de la población⁶⁰.

En este contexto, se hace imprescindible el diseño de una política de empleo integral que aborde de manera eficaz los retos y necesidades de los jóvenes en su acceso al mercado laboral. Esta política debe alinearse con la demanda laboral, potenciar la empleabilidad, promover la estabilidad en el empleo y adaptarse a los desafíos derivados de la globalización, así como de los cambios demográficos, climáticos y tecnológicos. Solo mediante un enfoque integral y flexible se podrá asegurar una inserción laboral sostenible y de calidad para la juventud⁶¹.

⁵⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Condiciones laborales de los trabajadores jóvenes: precaridad, pobreza y nuevas formas de empleo”, en VV. AA.: *Edad, Discriminación y Derechos*, CARDONA RUBERT, M.B., FLORES GIMÉNEZ, F. y CABEZA PEREIRO, J. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p. 236.

⁵⁹ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 20-21.

⁶⁰ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 7, 2023, p. 34.

⁶¹ BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, en VV. AA.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica*:

4. Políticas locales de empleo juvenil: situación actual en el municipio de Granada

En el contexto actual de empleo juvenil en España, los municipios han asumido un papel cada vez más relevante en el diseño y ejecución de políticas de empleo, como se ha expuesto, a pesar de las limitaciones competenciales y presupuestarias que enfrentan. La ciudad de Granada, como núcleo urbano con una importante población joven, no es ajena a esta problemática. En este sentido, resulta esencial analizar el estado actual de las políticas locales dirigidas a fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el municipio.

Según el Padrón Municipal, en el año 2023 la ciudad de Granada registraba un total de 60.149 jóvenes empadronados con edades comprendidas entre los 14 y 35 años. De este total, 29.974 eran hombres y 30.202 eran mujeres, reflejando una distribución equilibrada entre ambos sexos. A esta cifra se suma la población joven no empadronada en Granada, compuesta principalmente por los aproximadamente 56.000 estudiantes de la Universidad de Granada, así como por jóvenes procedentes del área metropolitana que, a diario, hacen uso de los servicios del municipio. Esta circunstancia da lugar a una población joven flotante significativa y diversa, cuya presencia influye en la dinámica socioeconómica de la ciudad y en la planificación de sus políticas públicas⁶².

A continuación, se exponen las políticas de empleo dirigidas al colectivo de los jóvenes que desarrolla el Ayuntamiento de Granada a través de las distintas convocatorias. Se observa que el municipio implementa diversas políticas activas de empleo, centradas en la orientación, la formación y la inserción laboral. No se han identificado programas específicos de intermediación. Todos estos programas están recogidos en la página web del Ayuntamiento de Granada, concretamente en la sección de empleo, que ha sido la fuente consultada para la elaboración de esta parte del capítulo. La información está disponible en el siguiente enlace: <https://www.granada.org/inet/empleo.nsf>.

4.1. Programa EMPLEA-T: incentivo para el fomento del empleo de personas jóvenes menores de 30 años beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil por parte de corporaciones locales

El Programa EMPLEA-T. Línea 7 es una iniciativa impulsada por la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía, con el objetivo de fomentar la inserción laboral de jóvenes menores de 30 años que estén inscritos como demandantes de empleo no ocupados en el Servicio Andaluz de Empleo y en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Este programa está financiado en un 85 %

Una aproximación jurídico-social, GÓMEZ SALADO, M.Á. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), GONZÁLEZ COBALEDA, E. y ORTEGA LOZANO, P.G. (Subdirs.), MONTES ADALID, G.M. (Coord.) y CASTRO MEDINA, R. (Ed.), Granada, Comares, 2022, p. 208.

⁶² Ayuntamiento de Granada: *VI Plan Joven Municipal de Granada 2024-2028*, Concejalía de Juventud, 2024, Consultado el 7/2/2025 en: [https://www.granada.org/obj.nsf/in/VJYPAGK/\\$file/VI-plan-joven-municipal-granada-2024-28.pdf](https://www.granada.org/obj.nsf/in/VJYPAGK/$file/VI-plan-joven-municipal-granada-2024-28.pdf)

por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), dentro del marco 2021-2027, y busca facilitar el acceso al mercado laboral a través de la contratación en ayuntamientos y entidades locales autónomas de Andalucía.

El programa tiene como finalidad la contratación de jóvenes desempleados para que adquieran experiencia laboral vinculada a su formación académica, mejorando así sus competencias profesionales y su empleabilidad. La modalidad contractual utilizada es el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional, con una duración de doce meses a jornada completa. En el caso del Ayuntamiento de Granada, se contempla la contratación de 20 personas jóvenes, quienes deberán cumplir los requisitos de estar inscritos en el Servicio Andaluz de Empleo (en adelante, SAE) como demandantes de empleo no ocupados y registrados en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

El procedimiento de selección de los participantes sigue un proceso estructurado. El Ayuntamiento debe presentar la oferta ante el SAE, que preseleccionará dos candidatos por cada puesto disponible, priorizando a aquellas personas sin prestación por desempleo. En caso de empate, se aplican criterios como la residencia en el municipio, la fecha de solicitud de empleo y la disponibilidad para incorporarse al puesto. Los candidatos seleccionados deberán aportar documentación acreditativa de su formación y situación laboral, y posteriormente serán evaluados mediante un sistema de baremación y entrevista personal. En la baremación, se valoran la formación académica complementaria, la formación extraacadémica, los conocimientos de idiomas y la relación del perfil con el puesto ofertado, alcanzando un máximo de 5 puntos. La entrevista personal, que tendrá una duración de 10 minutos y será grabada, podrá sumar hasta 1 punto adicional, valorando conocimientos sobre el puesto y habilidades para el trabajo en equipo.

El programa ofrece puestos en diversas áreas municipales, tales como empleo, educación, cultura, sostenibilidad, igualdad, comercio, turismo y deportes, entre otras. Algunos de los perfiles profesionales demandados incluyen técnicos en recursos humanos, orientadores laborales, sociólogos, diseñadores gráficos, gestores culturales y educadores sociales. Los contratos se formalizan en grupos de cotización 1 y 3, dependiendo de la cualificación requerida.

Actualmente, el programa se encuentra en fase de selección, con una fecha de inicio prevista entre el 23 de enero y el 22 de febrero de 2025. A través de esta iniciativa, el Ayuntamiento de Granada busca favorecer la inserción laboral de los jóvenes en ámbitos estratégicos y fortalecer la capacitación profesional en sectores clave para el desarrollo municipal. Se aplica la política de empleo de formación.

4.2. Programas de empleo y formación 2024: proyecto «Nuevas Tecnologías: Empleo en Innovación»

El Programa de Empleo y Formación en la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene como objetivo mejorar la inserción laboral de las personas desempleadas mediante

proyectos de carácter temporal que combinan formación y práctica profesional. Este programa está regulado por la Orden de 13 de septiembre de 2021 y su última convocatoria fue publicada mediante la Resolución de 29 de julio de 2023. Los proyectos se diseñan en función de las necesidades del mercado de trabajo y buscan desarrollar ocupaciones de utilidad pública o de interés general y social.

El programa está dirigido a personas desempleadas inscritas en el SAE, quienes participan en calidad de alumnado a través de un contrato de formación en alternancia. Los participantes reciben retribuciones salariales conforme a la normativa aplicable y la duración del contrato está limitada al tiempo de ejecución del proyecto, que en la convocatoria actual tiene una duración prevista de 12 meses, con un total de 1920 horas de formación combinadas con la práctica profesional.

La selección del alumnado se realiza en dos fases. Primero, el Ayuntamiento solicita al SAE un sondeo de personas candidatas que cumplan los requisitos del programa. Posteriormente, se lleva a cabo una entrevista de selección en la que se evalúan diversos criterios, como formación complementaria, disponibilidad de incorporación, experiencia profesional y habilidades para el puesto. La puntuación máxima que puede obtener un candidato es de 5 puntos.

Uno de los proyectos destacados dentro de este programa es el Proyecto “Nuevas Tecnologías: Empleo en Innovación” impulsado por el Ayuntamiento de Granada. Su objetivo es desarrollar aplicaciones basadas en realidad aumentada para facilitar el acceso a la información sobre empleo en la ciudad y promover la seguridad en la gestión de datos. En una primera fase, se implementará un sistema de realidad aumentada que proporcione información sobre recursos y oportunidades laborales para personas desempleadas, con un enfoque especial en la población vulnerable. Posteriormente, se trabajará en estrategias de concienciación en ciberseguridad y tratamiento seguro de datos.

Los participantes en este proyecto recibirán formación en dos certificados de profesionalidad: “Confección y Publicación de Páginas Web” (480 horas, nivel 2) y “Seguridad Informática” (420 horas, nivel 3). La primera formación les capacitará para crear y gestionar páginas web utilizando lenguajes de marcas y editores apropiados, mientras que la segunda les dotará de competencias para garantizar la seguridad de la información y los sistemas informáticos. Este proyecto está dirigido a jóvenes menores de 30 años inscritos en el SAE, quienes deberán cumplir los requisitos de acceso exigidos para el nivel 3 de formación, como contar con bachillerato o una titulación equivalente.

Esta iniciativa aplica la política de empleo de formación por parte de la Administración local y trata de mejorar la empleabilidad de los jóvenes en sectores estratégicos y fomentar su cualificación en competencias digitales clave en el actual mercado laboral.

4.3. Servicio de atención sociolaboral

El Servicio de Información y Atención Laboral de la Concejalía de Empleo y Emprendimiento del Ayuntamiento de Granada es un programa dirigido a mejorar la empleabilidad de las personas en búsqueda de empleo a través de un asesoramiento personalizado y recursos especializados para facilitar su inserción en el mercado laboral. Aunque no está destinado exclusivamente a jóvenes, ellos también pueden beneficiarse de este programa, ya que ofrece herramientas clave para mejorar su acceso al empleo.

Este servicio se desarrolla a través de puntos de información municipales, donde los usuarios reciben atención individualizada por parte de profesionales especializados en orientación laboral. Se proporciona asesoramiento para la elaboración del currículum y preparación de entrevistas de trabajo, así como el diseño de itinerarios personalizados de inserción laboral según el perfil y las necesidades de cada persona. Además, se organizan talleres para la mejora de la empleabilidad, formación en nuevas tecnologías aplicadas a la búsqueda de empleo y apoyo en la gestión de prácticas profesionales no laborales.

El proceso de orientación laboral sigue varias fases, comenzando con una cita previa en la que se realiza una entrevista en profundidad para analizar la situación del usuario. A partir de ahí, se diseña un plan de intervención, se establecen acciones de búsqueda de empleo y se realizan sesiones tanto individuales como grupales para fortalecer competencias profesionales. Además, en caso necesario, se puede derivar a otros servicios o programas específicos según el perfil del usuario.

Los jóvenes que buscan su primer empleo o mejorar sus oportunidades laborales pueden aprovechar este servicio para recibir una orientación ajustada a su formación y aspiraciones profesionales. Además, podrán conocer otros recursos de formación y empleo disponibles en la ciudad de Granada. Para acceder a este programa, los interesados pueden acudir a los puntos de información, solicitar una cita por teléfono o contactar a través del correo empleo@granada.org.

4.4. Servicio de Orientación y Búsqueda de Empleo

El Servicio de Orientación y Búsqueda de Empleo de la Concejalía de Empleo y Emprendimiento del Ayuntamiento de Granada ofrece un conjunto de recursos para mejorar la empleabilidad de las personas en búsqueda activa de trabajo. Este servicio no está dirigido exclusivamente a jóvenes, pero ellos también pueden beneficiarse de sus herramientas y asesoramiento, especialmente en el inicio de su trayectoria profesional.

El programa proporciona atención personalizada a través de ventanillas municipales descentralizadas, facilitando información, asesoramiento y acompañamiento en la búsqueda de empleo. Entre los recursos disponibles se incluyen:

- Orientación profesional y establecimiento de itinerarios personalizados de inserción laboral.

- Asesoramiento en la elaboración del currículum y preparación de procesos de selección.
- Talleres para mejorar la empleabilidad y el acceso al mercado laboral.
- Información sobre formación, empleo y prácticas profesionales no laborales.
- Formación en nuevas tecnologías aplicadas a la búsqueda de empleo.

El proceso de atención se inicia con una cita previa, tras la cual se realiza una entrevista en profundidad para diseñar un plan de intervención adaptado a las necesidades de cada usuario. Se realizan sesiones individuales y grupales para la adquisición de competencias personales y profesionales y, en caso necesario, se deriva a otros servicios o programas específicos.

El proceso de atención se inicia con una cita previa, tras la cual se realiza una entrevista en profundidad para diseñar un plan de intervención adaptado a las necesidades de cada usuario. Se realizan sesiones individuales y grupales para la adquisición de competencias personales y profesionales y, en caso necesario, se deriva a otros servicios o programas específicos.

Además, el Ayuntamiento pone a disposición de los usuarios una serie de guías de orientación laboral con recursos prácticos para la búsqueda de empleo. Estas guías incluyen formación sobre el uso de herramientas digitales como Google Drive, Gmail, Canva para la mejora del currículum, y estrategias para la búsqueda de empleo en redes sociales y portales especializados. También se ofrecen recursos sobre empleo público, elaboración del currículum europeo y creación de marca personal en la red.

Los jóvenes que deseen mejorar sus oportunidades laborales pueden aprovechar este servicio, que responde a una política activa de orientación, para recibir asesoramiento profesional y acceder a recursos digitales clave en la búsqueda de empleo. Para utilizar estos servicios, los interesados pueden acudir a los puntos de información y atención laboral, solicitar cita por teléfono o contactar a través del correo electrónico empleo@granada.org.

4.5. Formación profesional para el empleo

El Programa de Formación Profesional para el Empleo, impulsado por la Concejalía de Empleo y Emprendimiento del Ayuntamiento de Granada, tiene como objetivo mejorar la cualificación profesional de personas desempleadas a través de cursos especializados que faciliten su inserción en el mercado laboral. Si bien no está dirigido exclusivamente a jóvenes, estos pueden beneficiarse si cumplen los requisitos de acceso, especialmente aquellos que buscan su primera experiencia laboral o mejorar su empleabilidad.

El programa ofrece formación en diversos sectores con certificados de profesionalidad de distintos niveles, incluyendo competencias digitales, emprendimiento, atención al cliente y dinamización de actividades de tiempo libre,

áreas con alta demanda laboral entre la población joven. Los cursos están abiertos a desempleados en general, con prioridad para colectivos en situación de vulnerabilidad.

Dado que la falta de experiencia y formación específica es una de las principales barreras de acceso al empleo juvenil, este programa representa una oportunidad clave para los jóvenes, al proporcionarles capacitación en sectores estratégicos y mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral.

4.6. Programa Prácticas Profesionales no Laborales

El Programa de Prácticas Profesionales No Laborales, promovido por la Concejalía de Empleo y Emprendimiento del Ayuntamiento de Granada, tiene como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo mediante la realización de prácticas en empresas. Aunque no está dirigido exclusivamente a jóvenes, estos pueden ser beneficiarios si buscan adquirir experiencia práctica en su sector de formación y mejorar su acceso al mercado laboral.

El programa ofrece convenios de colaboración con empresas privadas, entidades sin ánimo de lucro y profesionales autónomos, permitiendo a los participantes aplicar sus conocimientos en un entorno real de trabajo durante periodos de hasta tres meses, sin que ello implique una relación laboral ni remuneración. Además, se incluyen módulos de prácticas en certificados de profesionalidad, con una duración de 40 a 180 horas, favoreciendo la integración de los participantes en su sector profesional.

Estas prácticas resultan especialmente útiles para los jóvenes, ya que facilitan su inserción laboral, les permiten adquirir experiencia real en el mundo empresarial y mejorar su competitividad en los procesos de selección. Asimismo, suponen una oportunidad para las empresas, que pueden conocer y evaluar nuevos talentos antes de una posible contratación. Es una política de empleo de formación.

4.7. Otros servicios y programas

Además de los programas específicos mencionados, el Ayuntamiento de Granada desarrolla diversas iniciativas complementarias para mejorar la empleabilidad juvenil, impulsar la formación y fomentar el emprendimiento. Se hace un breve detalle en este apartado, pero se pueden consultar en el VI Plan Joven Municipal de Granada que depende de la Concejalía de Juventud⁶³.

Entre estas iniciativas destaca el Plan de Empleo Joven, dirigido a jóvenes de 16 a 30 años, inscritos en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Su finalidad es proporcionar primeras experiencias laborales que permitan desarrollar competencias profesionales y sociales para facilitar su incorporación al mercado de trabajo.

⁶³ Ayuntamiento de Granada: *VI Plan Joven Municipal de Granada 2024-2028*, Concejalía de Juventud, 2024, Consultado el 7/2/2025 en: [https://www.granada.org/obj.nsf/in/VJYPAGK/\\$file/VI-plan-joven-municipal-granada-2024-28.pdf](https://www.granada.org/obj.nsf/in/VJYPAGK/$file/VI-plan-joven-municipal-granada-2024-28.pdf), pp. 39-40.

Asimismo, el Ayuntamiento promueve proyectos de itinerarios de inserción, combinando orientación, formación y prácticas profesionales laborales con apoyo económico en forma de becas. A esto se suman acciones de formación online a través de Aula Mentor, así como programas internacionales como el Consorcio ERASMUS SHARE GRANADA+, que permite la realización de estancias de prácticas en empresas europeas para jóvenes de Formación Profesional.

Otro evento clave es la Feria Internacional de Empleo de Granada, organizada en colaboración con la Diputación, la Junta de Andalucía, la Universidad de Granada y la Cámara de Comercio. Se trata de un espacio donde los jóvenes pueden contactar con empresas nacionales e internacionales de distintos sectores, acceder a ofertas de empleo y participar en talleres sobre empleabilidad y networking.

Por otro lado, el Ayuntamiento también impulsa programas para fomentar el emprendimiento juvenil, facilitando formación y asesoramiento para la creación de nuevas empresas a través del Centro Municipal de Iniciativa Empresarial (CMIE) y del PYME Granada. Los jóvenes emprendedores pueden acceder a seminarios, tutorías personalizadas y apoyo en la planificación y financiación de proyectos. Además, se les ofrece la posibilidad de utilizar espacios como la Incubadora de Empresas, el Vivero de Empresas y el Centro Virtual de Empresas, que proporcionan recursos administrativos y técnicos para la puesta en marcha y consolidación de sus negocios.

Todas estas iniciativas reflejan la apuesta del Ayuntamiento por ofrecer una estrategia integral de apoyo a la inserción laboral juvenil, abarcando desde la orientación y la formación hasta el empleo y el emprendimiento.

5. Conclusiones jurídico críticas

En este capítulo se ha plasmado la importancia del papel de la Administración local en las políticas de empleo juvenil en Andalucía, situándola dentro del complejo entramado normativo y competencial que caracteriza esta materia. La distribución de competencias en materia de empleo entre la Unión Europea, el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales demuestra la existencia de una estructura de gobernanza fragmentada, en la que la dimensión local, a pesar de ser la más próxima al ciudadano, queda subordinada a las decisiones de instancias superiores.

Con el actual marco normativo, el principal obstáculo al que se enfrentan los entes locales en la implementación de políticas de empleo radica en su falta de competencias legislativas. La Constitución establece que la competencia exclusiva en materia de legislación laboral corresponde al Estado, lo que limita el margen de actuación de las comunidades autónomas y, especialmente, el de los municipios. Como consecuencia de esta configuración, las corporaciones locales deben actuar bajo el marco de cooperación y coordinación con las Administraciones estatal y autonómica, sin que tengan una capacidad real de decisión en el diseño de las estrategias de empleo.

El análisis de la legislación en vigor pone de manifiesto que, aunque la Ley de Empleo reconoce la importancia de la dimensión local en la política de empleo, ésta

no otorga a los entes locales una capacidad real de ejecutar las políticas de forma autónoma ni garantiza su presencia efectiva en la toma de decisiones. Los entes locales quedan configurados como colaboradores en la ejecución de políticas activas de empleo y se impide que puedan adaptar dichas políticas a las necesidades específicas de su territorio de manera eficaz y sostenible. Asimismo, la ausencia de una financiación estable refuerza esta limitación, ya que la dependencia de subvenciones y programas temporales compromete la continuidad de los proyectos municipales en materia de empleo.

Desde una óptica crítica, se observa una contradicción entre la creciente territorialización de las políticas de empleo y las pocas herramientas jurídicas existentes que permitan a los municipios desempeñar un papel más activo en su planificación y ejecución. El impulso desde un nivel comunitario, que promueve la descentralización y la implicación de los gobiernos locales en la aplicación de sus estrategias de empleo, choca con la normativa estatal y autonómica que mantiene un sistema más bien centralizado en el que la Administración local carece de una estructura competencial clara y estable.

La situación de los jóvenes en el mercado laboral agrava aún más esta problemática. La elevada tasa de desempleo juvenil en Andalucía, junto con la precariedad laboral y las dificultades para la inserción profesional, exige que se adopten medidas específicas que tengan en cuenta las particularidades territoriales y sectoriales. En este sentido, se ha revisado a modo de ejemplo desarrollo que ha hecho el Ayuntamiento de Granada con diversas iniciativas importantes en términos de formación, orientación y empleabilidad. No obstante, la inexistencia de un enfoque estructural que permita a las entidades locales ejercer un papel más activo en el diseño y ejecución de políticas de empleo impide que estas iniciativas puedan consolidarse como estrategias de largo plazo y que tengan que depender directamente de la voluntad política de otras Administraciones.

En conclusión, la actual configuración del sistema de empleo en España, y concretamente en Andalucía, sigue relegando a la Administración local a un papel secundario en la gestión de las políticas de empleo. Para superar esta limitación, resulta necesario reforzar la capacidad de los entes locales a través de una reforma normativa que garantice su participación efectiva en la planificación, diseño y financiación de políticas de empleo, permitiendo así una respuesta más eficaz a los retos del mercado laboral juvenil. Una posible descentralización de las políticas de empleo, acompañada de una financiación suficiente y mecanismos de coordinación más eficientes, podría contribuir a una gestión más adaptada a las necesidades reales del territorio, facilitando la inserción laboral de los jóvenes y promoviendo un modelo de empleo más estable y sostenible en el tiempo.

6. Bibliografía

- Ayuntamiento de Granada: *VI Plan Joven Municipal de Granada 2024-2028*, Concejalía de Juventud, 2024, Consultado el 7/2/2025 en: [https://www.granada.org/obj.nsf/in/VJYPAGK/\\$file/VI-plan-joven-municipal-granada-2024-28.pdf](https://www.granada.org/obj.nsf/in/VJYPAGK/$file/VI-plan-joven-municipal-granada-2024-28.pdf), p. 17.
- BENITO BENÍTEZ, M.A.: “Jóvenes: el empleo juvenil en la era de la transformación tecnológica del trabajo”, en VV. AA.: *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: Una aproximación jurídico-social*, GÓMEZ SALADO, M.Á. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L. (Dirs.), GONZÁLEZ COBALEDA, E. y ORTEGA LOZANO, P.G. (Subdirs.), MONTES ADALID, G.M. (Coord.) y CASTRO MEDINA, R. (Ed.), Granada, Comares, 2022.
- CALVO GALLEGO, F.J.: “Las competencias autonómicas en materia de empleo, agencias de colocación y empresas de trabajo temporal: en especial, la experiencia andaluza”, en *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021.
- CUENCA CERVERA, J.J.: *El empleo público local en la España democrática. Una perspectiva institucional*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.
- DURÁN BERNARDINO, M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, Á.: “El futuro laboral de la juventud. Políticas de empleo de la Unión Europea y de España”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024.
- EMPÉDOCLES: *Sobre la naturaleza de los seres; Las purificaciones*, BARRIO GUTIÉRREZ, J. (trad.), Buenos Aires, Aguilar, 1964.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Las políticas autonómicas”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016.
- GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: “La política de empleo de la Unión Europea en la reconstrucción post-covid”, en *Documentación Laboral*, núm. 124, 2021.
- MOLINA NAVARRETE, C.: “Dimensión nacional de la política activa de empleo la “unidad de mercado” como fuente de “recentralización””, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales”, en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 27, 2022.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: *La protección socio-laboral de los jóvenes construyendo un futuro*, Barcelona, Atelier, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N.: “Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social”, en *Temas Laborales Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 160, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 7, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La función de las entidades locales en la estrategia europea de empleo y en la política social de la Unión Europea: la descentralización (territorialización) de las políticas de empleo y de las políticas de protección social. Análisis general”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La protección legal por desempleo y sus niveles de protección”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 6, 2016.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico”, en *Lan Harremanak Revista de Relaciones Laborales*, núm. Extra. 1, 2003.
- MORENO VIDA, M.N. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: “La dimensión local de la política de empleo en la estrategia europea: en particular, las políticas activas de empleo y ejecución de las políticas comunitarias estatales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIerno, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017.
- OLARTE ENCABO, S.: “Marco Legal de las Políticas de Empleo y la Acción Positiva en el Ámbito de la Discapacidad. El Papel del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. Extra 5, 2023.
- OLARTE ENCABO, S.: “Políticas locales de empleo”, en VV. AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2016.

- ORTEGA LOPERA, L.: “Desempleo juvenil en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *RA & DEM: Revista de Administración y Dirección de empresas*, núm. 7, 2023.
- ORTEGA LOZANO, P.G.: “Incertidumbres y reflexiones consecuencia de la influencia tecnológica en el binomio relación laboral y libertad de expresión”, en *Retos tecnológicos en el derecho de la protección laboral y de la seguridad social: Por una correcta transferencia del conocimiento en el sector legal*, ORTEGA LOZANO, P.G., GUINDO MORALES, S. y LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), LÓPEZ BEDMAR, Y VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Eds.), Barcelona, Atelier, 2024.
- QUESADA LUMBRERAS, J.E.: “Especialidades del régimen jurídico: patrimonio y empleo público”, en VV. AA.: *Lecciones para el estudio del Derecho Local*, ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (Dirs.), Madrid, Tecnos, 2019.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Condiciones laborales de los trabajadores jóvenes: precaridad, pobreza y nuevas formas de empleo”, en VV. AA.: *Edad, Discriminación y Derechos*, CARDONA RUBERT, M.B., FLORES GIMÉNEZ, F. y CABEZA PEREIRO, J. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2019.
- RUIZ ROBLEDO, A.: “Economía y empleo”, VV. AA.: *Manual de derecho autonómico de Andalucía*, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2022.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, F.J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.M.: “Análisis del mercado laboral en Andalucía: Factores determinantes del empleo y perfil del trabajador”, en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 30, 2020.
- VILA TIERNO, F.: “Una reflexión genérica sobre las competencias de empleo en las entidades locales”, en VV. AA.: *El empleo en el ámbito local*, VILA TIERNO, F. (Dir.) y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coord.), Albolote, Comares, 2017.
- VV. AA.: *Manual de Derecho Constitucional*, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2015.
- VV. AA.: *Manual de Política y Derecho del Empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*, MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.), Madrid, Tecnos, 2011.

CAPÍTULO 36. BALANCE FINAL, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE EL FUTURO DE LOS JÓVENES ANDALUCES

MARÍA NIEVES MORENO VIDA

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-0600-8332>

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

*Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-1248-6015>

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

SHEILA LÓPEZ VICO

*Personal Investigador en Período de Orientación Posdoctoral (FPU)
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0002-2608-3436>

El derecho al trabajo aparece recogido en el ámbito europeo como un derecho fundamental, sosteniendo la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 15 que “toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada”. A lo cual cabría también añadir otros matices, como es también la necesidad de garantizar el acceso no solo a un trabajo, sino a un *trabajo digno*.

En la lucha por conseguir dicho objetivo, viene resaltándose desde hace décadas las especiales dificultades y trabas a las que se enfrentan determinados colectivos, que, en consecuencia, son calificados como «*especialmente vulnerables*» o, en términos más recientes, «*de atención prioritaria*» en el marco de las políticas de empleo.

Pues bien, entre dichos colectivos ha venido ocupando un papel central en los últimos años el de los denominados como «jóvenes», al haber sido evidenciado en el plano europeo ya antes de la irrupción de la pandemia las especiales dificultades y precariedad a la que los jóvenes se encontraban expuestos en materia de empleo y, ligado a ello, los retos y desafíos que previsiblemente supondrían los cambios operados en el mercado de trabajo. No obstante, este debate se vio acentuado en los últimos años, ante el impacto especialmente acusado de la pandemia en la incorporación y mantenimiento de los jóvenes al mercado de trabajo, cuestión que puso de manifiesto los problemas estructurales existentes en la protección jurídico social y laboral de este colectivo de trabajadores.

De modo que, pese a las múltiples iniciativas emprendidas y las importantes inversiones que en los últimos años se han producido en este marco, el escaso protagonismo de este colectivo en la tasa de ocupación y, por el contrario, su consolidada presencia en la de desempleo constituye uno de los principales problemas de las sociedades desarrolladas.

A ello cabe añadir también, tal y como señalan estudios recientes, el desencuentro que ha venido produciéndose en los últimos años entre el acceso por los mismos a la educación y los beneficios derivados de ello. Así, si bien se ha producido un aumento en el acceso a la educación, ello no se ha encontrado acompañado de una equitativa transformación estructural de las economías en proceso de desarrollo¹. Como resultado de ello, la ocupación de los jóvenes en los países en desarrollo sigue predominando en ámbitos que requieren baja o intermedia cualificación, ampliando en consecuencia la tasa de trabajadores que prestan un servicio para el que se encuentran sobrecualificados. En el otro extremo, preocupa del mismo modo la elevada tasa de “ni-ni” o “Neets”, esto es, aquellos que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación.

Pues bien, ante esta situación, el objetivo perseguido por medio de la presente monografía no es otro que ofrecer un estudio que de manera *actualizada y de conjunto* analice de principio a fin la situación a la que se enfrentan los jóvenes en materia de empleo en el marco de la transformación del mercado de trabajo, tanto en nuestro país, y dentro de este en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como a nivel internacional. Este ambicioso objetivo obliga a adoptar un campo de estudio extremadamente amplio, habiendo sido objeto de análisis materias tan variadas como son la emigración e inmigración juvenil, las políticas de empleo dirigidas a este colectivo, su actual situación en el mercado de trabajo, el impacto en los jóvenes del empleo sumergido o informal, el impacto de la digitalización con la generalización del teletrabajo y del trabajo en plataformas, el controvertido Estatuto del Becario, el trabajo infantil, el trabajo decente, la contratación temporal e indefinida, los contratos formativos, el papel de los jóvenes en el marco de las Empresas de Trabajo Temporal, la figura del autoempleo, falsos

¹ Véase el resumen ejecutivo del Informe Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024: Trabajo decente, futuros más prometedores, OIT, disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/GET_2024_ExecSum_ES.pdf

autónomos y jóvenes TRADE, posibles medidas antidiscriminatorias dirigidas a este colectivo, etc.

Como decimos, se perseguía por medio del presente estudio el analizar esta compleja cuestión desde un punto de vista internacional, lo cual nos ha llevado a contar con importantes iuslaboralistas de otros países que han ofrecido un tratamiento detallado y en primera persona del impacto de muchas de las cuestiones citadas en otros países de nuestro entorno económico, como es Italia. Del mismo modo, no se ha omitido una referencia a posibles medidas implementadas en un amplio abanico de países, como son Alemania, Francia, Países Bajos, etc.

Todo ello ha permitido apreciar los esfuerzos que especialmente en las últimas décadas se han acometido por todos los países de nuestro entorno para abordar el complejo problema de la inclusión socio-laboral de un colectivo tan variado y heterogéneo como es el de los jóvenes y, del mismo modo, el largo camino que queda por recorrer para que este importante colectivo pueda dejar de ser considerado “de especial atención en materia de empleo” y, en consecuencia, como un colectivo especialmente vulnerable.

Concretamente, el análisis de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo permite concluir sin ambages que nos encontramos ante uno de los colectivos que mayores dificultades encuentran en el acceso y mantenimiento en el mercado laboral, siendo su tasa desempleo de las más elevadas tanto en nuestro país como en otros de nuestro entorno. A ello se le une, como hemos dicho, que dicho empleo no siempre reúne las condiciones suficientes para poderle atribuir la cualidad de digno o decente. En particular, se ha detectado la existencia de una marcada brecha salarial entre los jóvenes y el resto de trabajadores, lo cual encuentra su principal justificación en el predominio de este colectivo en trabajos de baja cualificación, normalmente no acordes a su auténtica formación, de carácter temporal, a tiempo parcial, carentes de una tutela colectiva fuerte, etc.

Esta situación se ve agravada si además al factor edad le sumamos otros posibles factores de discriminación como son la nacionalidad. En este sentido, ha quedado demostrado en el marco del presente estudio que otro de los problemas que actualmente no resuelve nuestra disciplina para garantizar una adecuada protección de los jóvenes es el de la migración. Como hemos podido comprobar en la migración inciden tanto los factores generales y de carácter global a los que hasta ahora hemos hecho alusión (esencialmente ligados a las tendencias políticas y económicas) y, por otra parte, aquellos de carácter local (acceso a la educación, al empleo, factores culturales, etc.). Así, para evitar la exposición de este colectivo de trabajadores a condiciones de vulnerabilidad y precariedad o, incluso en el peor de los casos, de pobreza, cabe adoptar en la creación de las políticas de empleo, como se ha señalado en el marco de la presente monografía, un enfoque integrado de dichos factores de carácter global y local, que tenga en cuenta las necesidades reales y derechos de este colectivo y que permita, en definitiva, su plena inclusión social.

En todo caso, en aras de abordar esta preocupante situación, se han emprendido tanto en nuestro país como en otros de nuestro entorno medidas dirigidas a desplazar las barreras que encuentran los jóvenes en el acceso al empleo y, una vez dentro de este, a mejorar la calidad de dichos empleos.

Por un lado, al haber hecho patente la pandemia del COVID-19 los problemas estructurales de los que, en general, adolecía nuestro mercado laboral, se acometió por medio del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, una reforma de envergadura de nuestro marco laboral dirigida a crear *“un marco normativo novedoso, descargado de lo que la práctica ha demostrado que no funciona, sobre el que sustentar un modelo de relaciones laborales más justo y eficaz”*.

Sin embargo, como sabemos, si bien dicha reforma introdujo cambios relevantes y necesarios en nuestro marco laboral, dejó muchas cuestiones en el tintero. Por su especial impacto en el colectivo de jóvenes, se ha prestado especial atención en el marco de este estudio a la actual configuración de distintos tipos de contratos, y especialmente a aquellos de carácter temporal, a tiempo parcial y de relevo. Ello nos ha permitido evidenciar los retos aun presentes en esta materia, como ocurre tal y como hemos visto por ejemplo en materia salarial, y es que al ser estos contratos normalmente concebidos como una mera solución temporal, suelen también llevar aparejados menores salarios. Así, una posible solución propuesta en el marco del presente estudio consiste en mejorar la proporcionalidad de los beneficios, por ejemplo mediante la garantía de la equidad en la formación y desarrollo profesional, la inclusión en planes de pensiones y jubilación o, incluso, la creación de planes de ahorro específicos para los jóvenes expuestos a estos tipos de contrato, etc.

En todo caso, el estudio realizado ha permitido obtener una clara conclusión, es necesario fomentar el tránsito de los jóvenes hacia contratos de carácter indefinido. Ello, se ha reflejado en la reciente aprobación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, en el que, tal y como hemos visto, se recogen una serie de incentivos que pueden potenciar la contratación laboral de los jóvenes, como son las bonificaciones previstas en el marco de los contratos celebrados con personas en situación de exclusión social, por la contratación indefinida de personas jóvenes con baja cualificación beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil o en el marco de contratos formativos y en su transformación en contratos indefinidos.

Estos contratos formativos, tal y como es sabido, han venido siendo objeto de sucesivas reformas en nuestro país y, en lo que en este punto nos interesa, presentan un especial protagonismo en el marco de los mismos las personas jóvenes. No obstante, como hemos podido comprobar, su uso sigue siendo actualmente muy reducido en nuestro país. Ello encuentra su justificación tanto en la propia estructura de nuestro tejido empresarial como en la configuración de las políticas empleo actualmente existentes en España. Y es que, la comparación realizada con otros países de nuestro

entorno ha mostrado que precisamente aquellas políticas activas de empleo que están resultando más eficaces en el marco de la lucha contra el desempleo juvenil y el trabajo precario son precisamente aquellas que atienden y entienden las necesidades laborales reales de los jóvenes. Así, como hemos visto, en Alemania destaca el mercado flexible que permite a los jóvenes acercarse al mundo laboral de forma temprana y compaginarlo con los estudios. En términos similares destaca el caso de Países Bajos o Dinamarca donde se ha establecido un fuerte sistema educativo orientado a la formación profesional que compagina educación teórica y práctica. Sin embargo, el modelo tanto de políticas de empleo como en materia de contratación articulado en nuestro país dista significativamente de los mencionados. Así, el estudio de los actuales contratos formativos en nuestro país evidencia la necesidad de ofrecer un sistema que permita adquirir a los jóvenes una formación de vanguardia y, con ello, fomentar su adscripción al tejido empresarial con carácter indefinido.

Para ello, ocupan un papel central los servicios de colocación los cuales también han sido recientemente, como es bien sabido, objeto de reformas legales en el marco de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Por medio de esta norma, se abordó en nuestro país un proceso de modernización de nuestra política de empleo. Para ello, se puso el foco de atención en la necesidad de lograr una adecuada coordinación de todo el sistema descentralizado de política de intermediación y se incorporaron nuevas actividades en el marco de dichas políticas de empleo (como son las relativas a la prospección del mercado de trabajo, captación de ofertas de trabajo, de puesta en contacto de estas ofertas con las personas interesadas en su colocación o recolocación, etc.). Pues bien, en el marco de dicho proceso de reformas, como se ha visto, también se ha prestado especial atención a las personas jóvenes, fijándose para las personas menores de 20 años el derecho a recibir en el marco de los servicios de empleo una orientación “personalizada, integral y exclusiva”, a la elaboración de un perfil individualizado, servicios de tutorización individual, de asesoramiento continuo y personalizado, etc. No obstante, siguen siendo aun relevantes los interrogantes y problemas que pueden surgir en la práctica, como es, a título ejemplificativo, los escasos periodos de tiempo establecidos en la normativa legal para llevar a cabo dichas actividades, con el impacto que ello puede tener en su calidad, o la inexistencia de consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Junto al trabajo por cuenta ajena, otra de las vías mediante las que se ha tratado de fomentar la inclusión laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo ha sido la del trabajo autónomo. Ello ha encontrado precisamente su justificación en las penosas y precarias condiciones laborales a las que, como hemos ido señalando, se han encontrado expuestas las personas jóvenes en nuestro país. No obstante, tampoco el trabajo autónomo se encuentra exento de riesgos, habiendo sido esta tradicionalmente una vía utilizada para ocultar auténticas relaciones laborales de carácter asalariado bajo la falsa apariencia de un trabajo prestado por cuenta propia. Esto último ha predominado en el marco de la digitalización de las relaciones de trabajo, y es que, junto al riesgo que para los jóvenes supone la automatización y robotización de las relaciones laborales

(al predominar estos, tal y como hemos visto, precisamente en aquellos sectores que en mayor medida se encuentran expuestos a dicho proceso de automatización), cabe añadir también los riesgos derivados de la generalización de renovadas formas de prestación de los servicios, como son el teletrabajo o el trabajo en plataformas, que, en ocasiones, han sido empleadas como vías de huida del Derecho del Trabajo.

Centrándonos en la primera, esto es, en el teletrabajo, lejos de lo que podría pensarse, sigue siendo reducido el porcentaje de personas de este colectivo que se acogen al mismo. Ello encuentra su justificación, tal y como hemos visto, precisamente en el rígido tratamiento que la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia ha realizado sobre el posible uso del teletrabajo por las personas de menor edad, habiéndose introducido restricciones expresas tanto en el caso del teletrabajo prestado por las personas menores de edad como también en el caso de aquellas sujetas a un contrato de formación o en prácticas. Con ello, se ha desaprovechado las oportunidades que para los jóvenes puede suponer el teletrabajo, como es la mayor flexibilidad horaria, la facilidad para asentar su lugar de residencia lejos de los centros urbanos, el ahorro de costes, etc. Ello, podría haberse evitado introduciendo otras medidas que, si bien se dirigen específicamente a proteger a este colectivo, no tiene porque penalizar su acceso al teletrabajo, como podría ser el introducir descansos obligatorios de mayor duración, programar días concretos de trabajo presencial, realizar controles de salud periódicos, etc.

Centrándonos ahora en el trabajo en plataformas, tampoco las expectativas son positivas y es que, como ha podido extraerse del análisis realizado, tampoco el trabajo realizado en este marco permite ofrecer a los jóvenes una condiciones laborales dignas. En particular, preocupa la proliferación de trabajadores autónomos que genera el trabajo en plataformas y, sobre todo, en que medida estas presentan realmente los rasgos para poder calificarlas como tal y cuando, por el contrario, se alza como una vía para invisibilizar una prestación de carácter asalariado, habitualmente bajo la figura de los TRADE. Para combatir este problema, se propone en el marco de este estudio avanzar en la introducción de la figura especial de los “TRADE digital” que se amolde a los nuevos trabajos en plataforma.

Como cabría esperar, el conjunto de problemas estructurales y coyunturales hasta ahora recogidos en el marco del trabajo de los jóvenes tampoco encuentra una solución en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, habiéndose comprobado en el marco del presente estudio que tampoco los jóvenes disfrutan en dicho plano territorial de un conjunto de medidas legales ni convencionales suficientes y adecuadas en aras de garantizar su acceso a un empleo de calidad y digno. Debiéndose de sumar además en este plano un factor adicional de complejidad, siendo este el de la existencia de una estructura de gobernanza fragmentada y, por tanto, condicionadas a las decisiones adoptadas en instancias superiores.

Todo ello permite afirmar sin ambages que, pese a los positivos cambios que en los últimos años han venido produciéndose en el marco jurídico laboral en aras

de garantizar el acceso de todos los trabajadores a un empleo digno, ha seguido quedando en un segundo plano el colectivo de los trabajadores jóvenes, los cuales, pese a encontrarse manifiestamente expuestos a condiciones de trabajo precarias y discriminatorias, no cuentan con una protección integral y actualizada que permita garantizar sus plenos derechos en materia de empleo. Es más, como se ha demostrado en el marco del presente estudio, la protección frente a la discriminación por razón de edad presenta en nuestro país un estatuto jurídico protector más débil que el resto de causas de discriminación.

Como consecuencia de ello, siguen siendo relevantes los retos existentes desde un punto de vista jurídico laboral para poder garantizar una adecuada protección de este colectivo de trabajadores. Retos que en el marco de la transición demográfica, ecológica y digital se muestran, si cabe, más acuciantes. Por ello, en el marco del presente estudio se ha tratado de adoptar un enfoque amplio que permita apreciar de manera integral la compleja situación a la que se enfrentan los jóvenes actualmente a la hora de acceder al mercado de trabajo, las barreras que siguen encontrando y las deficientes condiciones a las que, una vez dentro del mismo, se encuentran expuestos. Todo ello con la finalidad de poder aportar una serie de propuestas de mejora que en el marco de la actual vorágine normativa permitan aportar un poco de orden en esta materia. Es necesario dejar atrás el modelo de regulación fragmentario y de urgencia que hasta el momento ha venido siendo adoptado tanto en nuestro país como en el ámbito europeo y que solo permite “parchear” una regulación que se ha mostrado insuficiente, desactualizada y parcial. Solo abordándose de manera conjunta y decidida esta cuestión podrán solucionarse las deficiencias y retos que han ido siendo recogidos en el marco de este estudio.

Obra integrada en los siguientes Proyectos de Investigación:

- Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i C-SEJ 088-UGR23, “Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía”, cofinanciada por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación y por la Unión Europea con cargo al Programa FEDER Andalucía 2021-2027.
- Esta publicación se integra también dentro del Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI), SEJ 184 “Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social”, en el marco del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.

