

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

EL SISTEMA DE GARANTÍAS SOCIALES DE LA JUVENTUD

Aspectos laborales y de Seguridad Social

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 ÁVILÉS

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

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 Española de Salud y Seguridad Social

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

EL SISTEMA DE GARANTÍAS SOCIALES DE LA JUVENTUD

Aspectos laborales y de Seguridad Social

Obra integrada en los siguientes Proyectos de Investigación:

-Proyecto FEDER-UGR “Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía” (C-SEJ 088-UGR23).

-Grupo PAIDI SEJ 184 “Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social”, Junta de Andalucía, dentro del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la 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., 2024

ISBN: 978-84-10262-44-7

© Copyright de la edición, Ediciones Laborum, 2024

© Copyright del texto, sus respectivos autores, 2024

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.



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

Abreviaturas	9
Introducción	13
1. El empleo juvenil en un contexto cambiante: retos, mecanismos de protección y garantías.....	22
2. El derecho del trabajo y del sistema de políticas de empleo como garantía del trabajo decente de los jóvenes	32
2.1. Dificultades para la protección de los jóvenes en tiempos de COVID-19: el gran desafío del sistema de protección social.....	35
2.2. La “garantía juvenil” y su implantación en España. Evolución y perspectivas de futuro.....	44
2.2.1. De la “Garantía Juvenil débil” a la “Garantía Juvenil reforzada”	51
2.2.2. El tránsito de la escuela al trabajo: impulsando un nuevo concepto	55
2.2.3. Intercambio universitario, emigración Y mecanismos de lucha contra el desempleo juvenil.....	60
3. El Marco político-jurídico para el empleo juvenil en España: medidas de Impulso y apoyo a los jóvenes.....	63
3.1. Política de empleo en España.....	64
3.2. El emprendimiento juvenil como solución ante los problemas estructurales del mercado de trabajo	69

3.3. Iniciativas para el fomento del empleo por cuenta ajena y el emprendimiento en España: un antes y un después.....	75
3.4. Estudio a las medidas de protección social de los jóvenes: el Plan Garantía juvenil plus 2021-2027.....	96
3.5. La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación profesional: análisis de los cambios introducidos.....	105
4. La modificación de los contratos formativos y temporales tras la reforma de 2021	109
4.1. El aprendizaje como pieza clave para la mejora de los contratos formativos	111
4.1.1. El nuevo contrato de formación en alternancia	117
4.1.2. El contrato formativo para la obtención de prácticas profesionales	122
4.2. La contratación temporal y su impacto en los jóvenes como colectivo vulnerable	125
4.2.1. Algunas notas acerca del nuevo contrato temporal por razones productivas.....	147
4.2.2. Nuevas formas de contratación por sustitución de la persona trabajadora	152
5. Una propuesta para el “mal llamado” estatuto del becario.....	155
5.1. Antecedentes y evolución: un breve repaso histórico	156
5.2. Diversos borradores para definir una misma realidad: ¿desnaturalización? o ¿avance?.....	159
6. El anuncio de Novedades en materia de Seguridad Social tras el Real Decreto-Ley 2/2023	174
7. Nuevas medidas para la protección de los alumnos en prácticas: avanzando en materia de Seguridad Social.....	184
7.1. Interpretando la Disposición Adicional 52 de la LGSS: ámbito de aplicación. Sujetos incluidos y excluidos	186

7.2. Acción protectora y marco de cobertura en materia de Seguridad Social	195
7.3. Cumpliendo con las obligaciones en materia de Seguridad Social: un punto álgido y conflictivo	196
7.4. La cotización a la Seguridad Social de las prácticas remuneradas y no remuneradas.....	200
7.5. Debate en torno a la suscripción del Convenio Especial a la Seguridad Social de las prácticas no laborales y académicas	208
7.6. Seguimiento y lucha contra el fraude: ¿un refuerzo de las medidas?	216
Reflexiones finales	219
Bibliografía	229

ABREVIATURAS

- BNR: ____ Boletín de Noticias RED.
- BOE: ____ Boletín Oficial del Estado.
- CC: ____ Código Civil.
- CCAA: ____ Comunidad Autónoma.
- CCOO: ____ Comisiones Obreras.
- CE: ____ Constitución Española de 1978.
- CEDS: ____ Comité Europeo de Derechos Sociales.
- CEOE: ____ Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- CEPYME: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.
- CES: ____ Consejo Económico y Social.
- CNAE: ____ Clasificación Nacional de Actividades Económicas.
- DGOSS: ____ Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.
- DGT: ____ Dirección General de Trabajo.
- DOUE: ____ Diario Oficial de la Unión Europea.
- DUDH: ____ Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- EEAE: ____ Estrategia Española de activación para el empleo.
- EPA: ____ Encuesta de Población Activa.
- ERE: ____ Expediente de Regulación del Empleo.
- ERTE: ____ Expediente de Regulación Temporal de Empleo.

ET: _____ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

ETT: _____ Empresa de Trabajo Temporal.

FOGASA: Fondo de Garantía Salarial.

FP: _____ Formación Profesional.

FSE: _____ Fondo Social Europeo.

IEJ: _____ Iniciativa de empleo juvenil.

IMV: _____ Ingreso Mínimo Vital.

INSS: _____ Instituto Nacional de la Seguridad Social.

IT: _____ Incapacidad Temporal.

ITSS: _____ Inspección de Trabajo y de Seguridad Social.

ISI: _____ Inteligente, sostenible e integrador.

ISM: _____ Instituto Social de la Marina.

LCT: _____ Ley de Contrato de Trabajo de 1944.

LCTI: _____ Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

LPGE: _____ Ley de Presupuestos Generales del Estado.

LRJCA: _____ Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

LRJS: _____ Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

MCSS: _____ Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.

OIT: _____ Organización Internacional del Trabajo.

PYME: _____ Pequeñas y medianas empresas

RETA: _____ Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

RETMAR: Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

RGSS: _____ Régimen General de la Seguridad Social.

SMI: _____ Salario Mínimo Interprofesional.

SPPE: _____ Servicio Público de Empleo Estatal.

TC: _____ Tribunal Constitucional.

TGSS: _____ Tesorería General de la Seguridad Social.

TJUE: ____ Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TRADE: __ Trabajador autónomo económicamente dependiente.

TRLGSS: _ 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.

TS: _____ Tribunal Supremo.

TSJ: _____ Tribunal Superior de Justicia.

UATAE: __ Unión de asociaciones de trabajadores autónomos y emprendedores.

UE: _____ Unión Europea.

UGT: ____ Unión General de Trabajadores.

“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 MENDER ¹

INTRODUCCIÓN

Más allá de los tópicos hermenéuticos, es pertinente recordar que el art. 48 de la Constitución Española reconoce el derecho a una política de promoción de la juventud. Este precepto constitucional 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”². Aunque ciertamente este precepto no

¹ MENDER, A.: *El Estado democrático del trabajo*, trad. Adolfo Posada, revisión, edición crítica y estudio preliminar, “Derechos sociales y Estado democrático en Anton Menger” (pp.7-112), a cargo de J. L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, pág. 177.

² MONEREO PÉREZ, J.L, MOLINA NAVARRETE, C.: “El Derecho a una política de promoción de la juventud (artículo 48 de la Constitución)”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. (Dirs. y Coords.): *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Comares, 2002, pp. 1727-1753, donde se incide en “La estructura del precepto constitucional: una norma atributiva de derechos colectivos” (pp. 1736-1742), “La delimitación del sujeto titular del derecho de participación en el desarrollo: el carácter funcional del concepto de juventud” (pp. 1742-1745), “Contenido normativo del precepto constitucional: principio de coherencia, normas de atribución de derechos colectivos, de organización y procedimiento” (pp. 1745-1748), “El estatuto jurídico de los jóvenes en el ordenamiento comunitario y europeo” (pp. 1748-1751) y “El desarrollo

derrocha calidad técnica ni es un ejemplo de precisión legislativa, hay que tomarse siempre en serio el valor normativo que toda disposición constitucional ostenta³.

El precepto en modo alguno es innecesario, no por abstracto, ni por indefinido ni por reiterativo. Sería diría, con exactitud, que nunca ha dejado de estar de máxima actualidad. Es suficiente ahora con dejar clara constancia de que si no hay ninguna norma constitucional que carezca de fuerza vinculante y de concretos efectos jurídicos, por cuanto siempre contendrá, cuando menos, un mandato de protección y/o promoción a los poderes públicos para la realización de los valores, principios y derechos que constituyen su orden jurídico, su programa de realización efectiva, el intérprete u operador jurídico, lejos de profundizar en la desacreditación o desautorización de una norma constitucional, por vaga o nominalista que resulte su redacción y los mandatos que contiene, deberá realizar una tarea de reconstrucción sistemática tratando de sacar el máximo partido, dentro del sistema positivo y fuera de todo voluntarismo a su existencia como norma constitucional.

Tanto factores extrajurídicos como propiamente jurídicos -inevitablemente enlazados- ponen en primer plano de la actualidad el mandato contenido en el art. 48 CE, a cargo de los poderes públicos, para promover las condiciones efectivas que incentiven la participación de la juventud en los distintos ámbitos de la vida social, al objeto de contribuir, de forma libre y eficaz al desarrollo político, social, laboral, económico y cultural. Con fuerte impronta del contexto histórico, el art. 48 CE revela una norma de transacción entre una cultura marcadamente conflictual, expresada en los acontecimientos de mayo del año sesenta y ocho -y en nuestro país con la singularidad de enmarcarse en un largo proceso de luchas sociales contra la Dictadura franquista-, y una cultura preeminentemente participativa,

infraconstitucional: un microordenamiento disperso y fragmentado en expansión” (pp. 1751-1753).

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 4ª ed., 2006.

propia de una política caracterizada por la integración de todos los sujetos, individuales y colectivos, en un contexto socio-económico dado.

Estamos ante una norma que alberga un compromiso de solidaridad intergeneracional, por tanto, transaccional, que, como tal, es de ida y vuelta: de los jóvenes con la sociedad en la que viven, canalizando de forma constructiva el conflicto generacional que biológica y sobre todo culturalmente expresan, de la sociedad con los jóvenes, que se compromete a darles las suficientes oportunidades vitales de participar activamente en la construcción de este mundo, respetando su especificidad. Si la lectura tradicional resulta en buena medida coherente con los denominados “derechos de segunda generación”, basados en el conflicto social y su racionalización integradora, la clave de comprensión que puede postularse se revela más adaptada al principio que articula preeminentemente los denominados “derechos de tercera generación”, el principio de solidaridad, y que obedece a las modificaciones sociales acontecidas desde el último tercio del siglo veinte en adelante. No obstante, conviene hacer notar la ineludible consagración del principio de indivisibilidad e interdependencia de los todos los derechos fundamentales, que hace prevalecer la unidad con base al eje de la dignidad humana⁴.

⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, I y II”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, números 56 y 57, 1992 y 1993; *Ibid.*, *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo*, Albacete, Murcia, 2009; *Ibid.*, *La dignidad del trabajador: dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019; *Ibid.*, “La dignidad de la persona como eje del sistema de derechos fundamentales (Artículo 10.1 CE y Normas concordantes)”, en MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dirs.): *Derechos Laborales fundamentales inespecíficos*, LÓPEZ INSUA, B.M. (Coord.), Granada, Comares, 2020, pp. 1-186. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del derecho del trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017, Capítulo III (“La defensa de los derechos sociales en el marco de los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales”), pp. 137-212; *Ibid.*, *Los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales*, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Nº. 45, 2017; *Ibid.*, MONEREO PÉREZ, J.L. “La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea

Sin ignorar la realidad del “conflicto generacional”, se persigue la implantación de una concepción eminentemente integradora y participativa encaminada a promover políticas de integración con base a las normas de valores y principios constitucionalmente consagrados en el marco de una sociedad democrática. En esa racionalidad interna, el art. 48 CE debe conectarse contiene mandatos que han de ser aplicados y garantizados por los poderes públicos, atendiendo a las cláusulas de apertura evolución hermenéutica contenidas en el art. 10, apartados 1 y 2 de la Constitución Española. Conviene retener que el art. 10 contiene dos cláusulas constitucionales de enorme valor garantista. Por un lado, se establece que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social” (apartado 1). Por otro, y en conexión con la anterior cláusula de garantía constitucional, se introduce otra cláusula que contiene un mandato ineludible, a saber: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce *se interpretarán* de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Precepto, éste último, que es relevante tanto para el control de convencionalidad de los jueces y magistrados del orden jurisdiccional ordinario⁵, como del distinto control de constitucionalidad que

como ‘Constitución Social’ de la Europa amplia”. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. núm. 4 (2022): 215-326. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622/719>

⁵ Véase el FJ 6º de la STC Pleno 140/2018, de 20 de diciembre de 2018. Ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré. Recurso de inconstitucionalidad 3754-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso frente a la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la jurisdicción universal. Principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, interpretación de los derechos fundamentales conforme a los tratados y acuerdos internacionales, derechos de igualdad y a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): constitucionalidad de la ley orgánica que da nueva regulación a la competencia de la jurisdicción española para la represión penal extraterritorial de ciertos delitos. Voto particular.

ius strictum se ha de llevar a cabo exclusivamente por el Tribunal Constitucional (art. 161 de la Constitución Española).

Se ha de ser conscientes de que el derecho constitucional de los jóvenes a participar en el desarrollo encuentra hoy especiales problemas de realización práctica; problemas que no han hecho sino agravarse en números ámbitos. Esta deficiencia de efectividad, que se suma a la deficiencia de garantías constitucionales, se vincula no sólo a la cronificación y agudización de problemas de tipo estructural que afecta a los modos de vida de la “gente joven” (por ejemplo, dificultad de acceso a la vivienda especialmente grave, insuficiencia económica para una vida autónoma de libre desarrollo de la personalidad en todas sus facetas, desencanto, precarización del empleo, inseguridad de cara al futuro, que está llevando al fenómeno de la gran renuncia o la gran dimisión con creciente importancia en los mercados de trabajo, etcétera)⁶, cuanto a la necesidad de incorporar a estos modos, en un contexto dominado por la “cultura de la competitividad”, los nuevos fenómenos que está marcando las trayectorias económicas y sociales en nuestro entorno: globalización neoliberal, sociedad de la información, comunicación y digitalización, formación permanente,

⁶ Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Simone Weil. Filosofía del Trabajo y teoría crítica social*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2023, espec., Capítulo II (“El pensamiento y la acción. La filosofía política de Simone Weil”; “Pensamiento social: El papel del trabajo en la sociedad. Causas de la libertad y de la opresión social”; “La condición de los trabajadores: el sentido social y espiritual del derecho al trabajo”), pp. 17-203; MONEREO PÉREZ, J.L. (2023). “El sentido del trabajo y su centralidad en las sociedades democráticas: pensamiento y acción en Simone Weil. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1-126. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.8197>; *Ibid.*, “Crisis de la Modernidad y civilización del trabajo en Simone Weil: Interrogantes y respuestas”. (2023). *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, 7, 217-272. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/792>. De la propia Simone Weil, WEIL, S.: *La condición obrera* (1951), recopilación de la Editions Gallimard, pero aumentada con otros escritos tomados de las obras completas, trad. DILON, A., HERRERA, J. y JUTGLAR, A., Buenos Aires, El cuenco de plata, 2010; WEIL, S.: *Raíces del existir: Preludio a una declaración de deberes hacia el ser humano*, trad. Valentí, M.R., revisión, edición y estudio preliminar, “Filosofía social y del trabajo y crítica política en Simone Weil” (pp. IX-XLII), a cargo de MONEREO PÉREZ, J.L., Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2023.

nuevos modelos de trabajo, multiculturalismo, innovación tecnológica, etcétera.

La incidencia en los jóvenes de estos profundos cambios estructurales que está experimentando nuestras sociedades avanzadas, así como las dificultades que hoy encuentran para pasar a un estado de autonomía plena, requiere de los poderes públicos medidas y planes específicos de intervención global e integral, que introduzca coherencia y eficacia en la multiplicidad de intervenciones sectoriales en que este programa de acción pública se concreta. Precisamente, este el sentido del precepto constitucional ex art. 48 CE: es un programa de reconocimiento, primero y promoción, después, de un estatuto garantista de autonomía de la etapa de juventud de las personas. La efectividad del proyecto de construcción de un específico ámbito participativo para los jóvenes pasa, así, hoy en algunos aspectos retrasado, por diferentes razones, respecto del pasado (por ejemplo, constitución de un hogar familiar propio, acceso al empleo formal y digno, etcétera). La asunción con garantías de efectividad de este mandato constitucional pasa, además de por normas de protección, organización y prestaciones adecuadas, por un correcto y permanente diagnóstico sobre la situación de la juventud española, en sí misma y con su contexto europeo. Lo que ha de ponerse necesariamente en conexión con la cláusula promocional de los poderes públicos establecida en el art. 9.2 de la Norma Fundamental⁷.

⁷ MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C.: “La cláusula transformadora: El principio de igualdad de oportunidades (artículo 9.2 de la Constitución)”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. (Dirs. y Coords.): *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Comares, 2002, pp.131-151. La significación de este tipo normativa promocional en el proceso histórico de construcción del Estado Social de Derecho puede verificarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, pp. 27 y sigs., 45 y ss., y 155 y ss.; *Ibid.*, “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); *Ibid.*, *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999; *Ibid.*, *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, Capítulo II.2.2. (“La revisión de la «constitución liberal del trabajo»: el reformismo jurídico-social como antídoto frente a la «cuestión

Al amparo del art. 48 CE y de las competencias autonómicas⁸ ya ha habido una amplia legislación a la cual se aludirá más adelante. Pero interesa destacar también que uno de los objetivos del Ministerio de Juventud e Infancia en esta legislatura -Gobierno de coalición- es precisamente aprobar y desarrollar una *Ley de Juventud y Justicia Intergeneracional*, que recoja y atienda las preocupaciones y necesidades de los y las jóvenes. Se ha señalado el objetivo explícito de desarrollar el art. 48 CE⁹.

En “Consulta pública previa sobre el anteproyecto de la ley de juventud y justicia intergeneracional”¹⁰, se indica que La nueva Ley de Juventud 2025 pretende, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, desarrollar el artículo 48

social»), pp. 231-515; *Ibid.*, *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009, Capítulo 1.4. (“Teoría jurídico-social: Homogeneidad social y Estado Social de Derecho”), pp. 67 y ss., y Capítulo 2 (“La ‘Constitución política’ de la sociedad en el pensamiento de Hermann Heller”), pp. 80 y ss. Asimismo, JIMENA QUESADA, L.: *Devaluación y Blindaje del Estado Social y Democrático de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

⁸ Varias Comunidades Autónomas han aprobado ya una legislación específica sobre la Juventud. Paradigmática, véase Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud (Comunidad Autónoma del País Vasco). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-8832-consolidado.pdf>. El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su art. 10.39, atribuye a los poderes públicos vascos la competencia de desarrollar la política juvenil. Se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Conforme a su art. 1 (“Objeto y finalidad”), dicha ley tiene por objeto articular el marco, normativo y competencial, para desarrollar la política de juventud y reconocer los derechos de todas las personas jóvenes en la Comunidad Autónoma de Euskadi. En coherencia con ello, la finalidad de la ley es: a) Garantizar los derechos de las personas jóvenes, cualquiera que sea la naturaleza o condición de estas, protegiendo y facilitando su ejercicio efectivo. b) Fomentar su participación activa en el desarrollo político, social, cultural y económico sostenible de la sociedad vasca. c) Generar las condiciones que posibiliten su autonomía y emancipación, para construir su propio proyecto de vida, individual y colectivo, como culminación de un proceso de autonomía y participación creciente que ha de iniciarse en la infancia.

⁹ Ministerio de Juventud e Infancia: <https://www.injuve.es/participacion-y-voluntariado/noticia/construyamos-juntos-y-juntas-la-ley-de-juventud-y-justicia-intergeneracional>

¹⁰ https://www.juventudeinfancia.gob.es/sites/default/files/Consulta%20publica%20LJ25_v3.pdf

de la Constitución Española, que mandata a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país. La necesidad de generar cauces y oportunidades de participación sistemáticos, abiertos y accesibles a la juventud, y el empoderamiento de la misma como actor sociopolítico activo a través de los mismos, constituye una obligación no atendida suficientemente por las administraciones públicas y es una condición necesaria de progreso democrático y social. Además, el mandato constitucional incorpora la noción de eficacia en la participación de las personas jóvenes. Este compromiso dio lugar, en 2022, al desarrollo de la Estrategia de Juventud 2030, que consensuó las bases para un nuevo contrato social con la juventud, a partir de procesos participativos protagonizados por el Consejo de la Juventud de España y de una muestra representativa de asociaciones, entidades y jóvenes no asociados de toda España. Este nuevo contrato social parte de un análisis compartido de las condiciones socioeconómicas actuales de la juventud y recoge sus perspectivas y demandas de futuro en los cinco ámbitos nucleares de las políticas públicas, que ahora se incorporan a la normativa a través de la Ley de Juventud: derechos económicos y cobertura social; derechos democráticos y participación política; salud mental y bienestar; crisis ecosocial y derechos de las generaciones futuras; y cogobernanza y conocimiento de la realidad juvenil.

Por otra parte, se da cuenta en la iniciativa legislativa de que en la actualidad son de aplicación en nuestro país una pluralidad de normativas de carácter internacional, que proporcionan directrices y recomendaciones relativas a los derechos de la juventud. Entre ellas destacan la Agenda 2030 a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, que proporciona una respuesta a los desafíos que enfrenta el mundo a través del reconocimiento de derechos hacia un progreso compartido, sostenible y que garantice una vida y un entorno digno a niños, niñas, adolescentes y jóvenes; la Estrategia Europea de Juventud 2021-2027, que tiene como objetivo promover la participación de los jóvenes en

la vida democrática y garantizar que tengan los recursos necesarios para participar en la sociedad; las Metas de la Juventud Europea, que plasman las prioridades de las personas jóvenes en relación con las políticas de juventud; la Carta Social Europea y los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que recogen el derecho de la juventud a la vivienda digna y asequible, a la salud y la atención primaria universales, a la educación universal, de calidad y gratuita, a la inclusión e integración de las personas con discapacidad y al empleo digno.

La necesidad de una Ley de Juventud a nivel estatal constituye una necesidad y una exigencia constitucional, porque si bien se han producido avances indudables en la legislación de juventud de aplicación en España, no existe ninguna norma de carácter nacional que, en el contexto del desarrollo del art. 48 CE y en el ámbito de la Administración General del Estado, sistematice, reconozca y garantice el desarrollo integral de los derechos específicos de la población joven recogidos en la legislación europea e internacional, especialmente en 4 materia de derechos de participación, económicos, sociales y culturales, derechos sexuales y reproductivos, derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer (LGBTIQ), derechos de las mujeres y contra la violencia de género, la discriminación por motivos raciales o étnicos, el reto demográfico y el cambio climático, entre otros. La Ley debe dar una respuesta en clave nacional a los mandatos de la normativa internacional y europea en materia de derechos de juventud, estableciendo el marco para potenciar la participación abierta y sistemática de adolescentes y jóvenes en todos los ámbitos como agentes de transformación, marcando la agenda social y política y las decisiones sobre el futuro inmediato.

Con esos objetivos y dimensión transversal, cabe realzar que la necesaria renovación del contrato social con la juventud requiere, como premisas de partida, la participación activa de la juventud y de la ciudadanía en general en el desarrollo de la presente Ley, y el reconocimiento explícito, a través de la misma, de los derechos de

la juventud en materia de participación activa, educación, empleo, natalidad, familia, vivienda, igualdad y conciliación por parte de las Administraciones Públicas. Asimismo, la Ley deberá contemplar la solidaridad intergeneracional y los derechos medioambientales, para dejar de comprometer la sostenibilidad de todo el sistema. La nueva Ley de Juventud pone las bases para un nuevo contrato social justo y sostenible, a través de la recuperación y el desarrollo de los derechos del Estado Social para los y las adolescentes y jóvenes, y mediante la apertura real a su participación en todos los ámbitos de transformación política y social. La Ley debe abordar, siempre en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, al menos los siguientes aspectos relativos a los derechos de la juventud: la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos democráticos y de participación política; la problemática de la salud y el bienestar de la juventud y el impacto de la crisis ecosocial en los derechos de las generaciones futuras.

1. El empleo juvenil en un contexto cambiante: retos, mecanismos de protección y garantías

Los avatares del empleo juvenil en España se han agravado tras la pandemia del COVID-19. En efecto, la actual situación económica ha sido determinante para la instauración de un precario modelo de ocupación, el cual impide que los jóvenes - entendiendo, por tales, aquellos de menos de treinta años- alcancen cierta estabilidad laboral. Y es que aparte de las dificultades para incorporarse al mercado laboral, cabe destacar el predominio de contratos temporal, jornadas a tiempo parcial y deficientes salarios que sufre este colectivo¹¹. Esta lamentable situación repercute no sólo en sus condiciones de vida, sino también en sus expectativas de desarrollo personal y familiar. De ahí que se vean abocados a ocupar las largas listas del paro, lo que impide la necesaria renovación generacional del capital humano, al tiempo que dificulta el mantenimiento intergeneracional del actual

¹¹ LÓPEZ INSUA, B.M.: “La política de fomento del empleo de los trabajadores jóvenes”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Nº128, 2015.

sistema de pensiones. Sobre este aspecto, la renovación del Pacto de Toledo de 2020¹² incide, de manera específica y destaca, en su Recomendación 17 bis, el tremendo perjuicio que la precariedad y el subempleo está causando en las carreras de cotización de los jóvenes. Por ello, recomienda 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. De igual modo, 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 trabajo¹³ proporciona un punto de partida para la creación de un mecanismo permanente, centrado en formación y recualificación de las personas trabajadoras, tras la experiencia del uso de expedientes de regulación temporal de empleo.

Por otra parte, el intenso proceso de digitalización y cambio tecnológico exige disponer de instrumentos que acompañen la transición y recualificación de las personas trabajadoras en los sectores más afectados, con el fin de que puedan disponer de las capacidades necesarias para ocupar los puestos de trabajo de calidad que se crearán en el futuro, en sus empresas actuales o en otras empresas o ámbitos de actividad. Sobre la base de esta experiencia, la reforma de 2021 introduce todo un conjunto de mecanismos de estabilización económica y de flexibilidad interna de las empresas, alternativo a la destrucción de empleo y a la alta temporalidad, que permita lograr un doble objetivo: (i) proteger el empleo ante las crisis económicas y las dificultades del mercado y (ii) acompañar los procesos de cambio estructural para evitar un impacto macroeconómico negativo del que resulte la pérdida del capital humano, del crecimiento potencial y del bienestar del conjunto de la sociedad. La finalidad del nuevo mecanismo de flexibilidad y estabilización -que también cuenta con importantes beneficios en la cotización a la Seguridad Social-

¹² Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados, número 175, de 10 de noviembre de 2020.

¹³ BOE número 313, de 30 de diciembre de 2021.

consiste en proteger el empleo, primar el ajuste temporal de las horas de trabajo, impulsar la estabilidad de las relaciones laborales, de la inversión y del capital humano.

Ya la crisis económica de 2008 había afectado de forma intensa a los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentran los jóvenes¹⁴. En especial, a aquellos que buscan su primer empleo y, de igual modo, a aquellos con contratos temporales y a tiempo parcial. Todo ello determinó una caída de la actividad productiva, así como un crecimiento exponencial del paro juvenil. Sin embargo, no debe olvidarse aquí la situación de los trabajadores mayores pues tanto la crisis de 2008, como la actual del COVID-19, han servido de excusa para su expulsión prematura a través de las figuras del despido objetivo por ineptitud y el despido colectivo.

Así es, desde el ámbito laboral, los artículos 51 del Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), y 52. a) del ET se han convertido en las vías perfectas para la pérdida irreparable de capacidad productiva madura, esto es, de transmisión de saber y de experiencia profesional. Y ello es así porque se han impuesto una particular visión del problema en donde los trabajadores mayores son calificados como un colectivo “prescindible”, “falto de capacitación”, “falto de adaptación a las nuevas tecnologías” y, por ende, “menos productivos”. Por lo que, la solución problema pasa por la vía de convertir al Estado en un mercado instrumentalizado al servicio de las estrategias económicas y empresariales. Por otro lado, desde el ámbito de las políticas de empleo, la salida del mercado de trabajo de todas aquellas personas próximas a una edad de jubilación se ha visto como una solución para así favorecer la inserción laboral de los más jóvenes a través del

¹⁴ Si en 2013 las tasas de desempleo juvenil alcanzaron el 41,4% y el 22,5% (el 16,4% en personas con un nivel de estudios superiores), a finales de 2019 este porcentaje se habían reducido al 24,7% y al 14,9%, aunque también se redujo la presencia del colectivo juvenil en el mercado laboral. Esta preocupa -con la inclusión de políticas activas de empleo- puede verificarse en Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/07/pdfs/BOE-A-2021-20185.pdf>.

establecimiento de un sistema más barato en donde hacen su aparición los principios de precariedad laboral, abuso y fraude. De este modo, cree frenarse el alto desempleo que tanto están dañando las arcas de nuestro sistema público de Seguridad Social. Es por ello que, trate de explicarse, como hasta el momento no se han llevado a cabo medidas de política activa para los mayores o trabajadores próximos a una edad de jubilación. Pero paradójicamente estas políticas de precariedad laboral generalizada, a su vez, cuestionan visiblemente el objetivo de la sostenibilidad de los pensionistas actuales y de los futuros pensionistas (ahora jóvenes). Como dicen apunta la doctrina científica, no se trata de “rejuvenecer” al personal mediante el establecimiento de formas flexibles y baratas de desempeño laboral, sino de operar cambios en la configuración jurídico-política del sistema de empleo y de pensiones, para así asegurar un envejecimiento activo al tiempo que un trabajo digno y la promoción de transiciones profesional¹⁵.

Empero, el predominio de la precariedad laboral, la desorientación, la falta de formación y la desmotivación¹⁶, constituyen problemas que estaban latentes antes y que aún se mantienen, hoy en día, entre el grupo de jóvenes que forma parte de la Unión Europea. De ahí que, a la hora de adentrarse a la identificación del desempleo juvenil, tenga que hablarse de dos subgrupos de jóvenes

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiantes”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 74 Extra, 2008. MONEREO PÉREZ, J.L.: “EREs, prolongación de la vida activa y edad de jubilación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº Extra 1, 2010. MONEREO PÉREZ, J.L.: “Despido colectivo tras las sucesivas reformas laborales”, en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir), TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A y GONZÁLEZ DE PATTO, R.M (Coords): *Modalidades de Extinción del contrato de trabajo: análisis de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2014. LÓPEZ INSUA, B.M.: “Capítulo 6. El despido colectivo de los trabajadores de edad avanzada” en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L y MALDONADO MOLINA, J.A (Dir): *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada, Comares, 2019, págs. 409-437. LÓPEZ INSUA, B.M.: “La protección frente al despido de los trabajadores mayores como elemento para la sostenibilidad de las pensiones”, *e-Revista Internacional de Protección Social*, Vol.3, Nº1, 2018, págs. 74-108.

¹⁶ Se observa en el mercado de trabajo una marcada polarización. Así pues, jóvenes con una escasa cualificación abandonan pronto sus estudios, mientras que otros altamente cualificados, están subempleados.

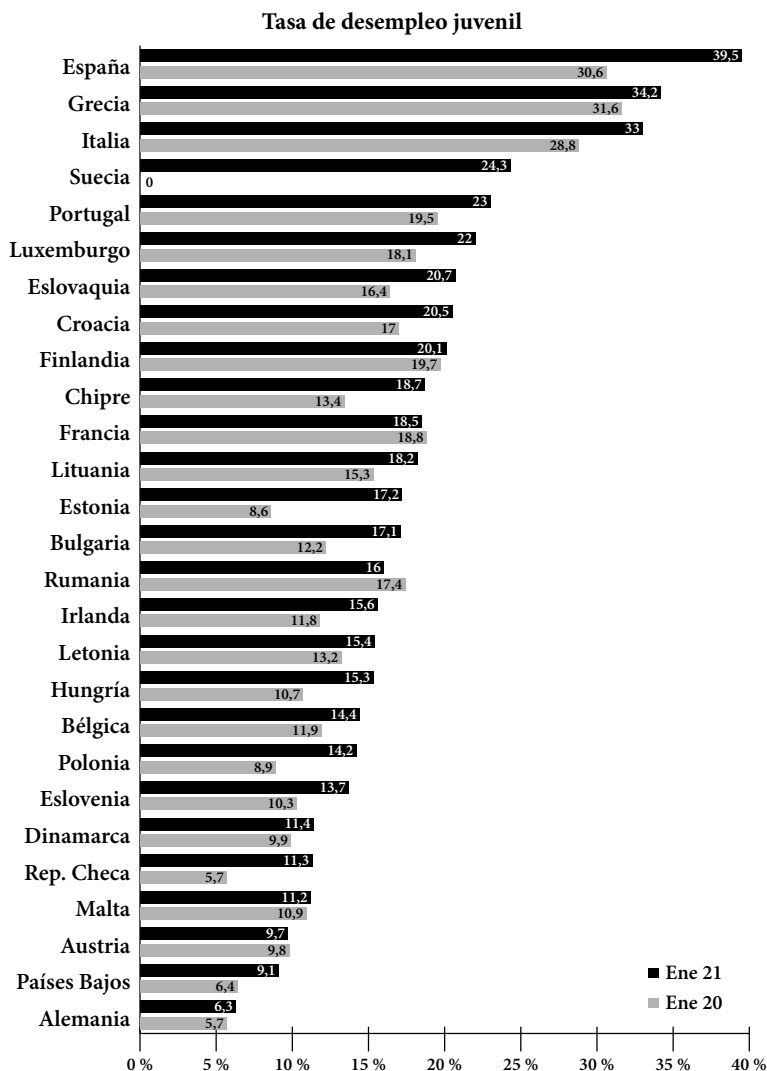
con importantes riesgos de exclusión social: de un lado, aquellos que ni estudian, ni trabajan, ni tienen, ni buscan un empleo (los “ni-ni”); y de otro lado, los trabajadores pobres, cuyas condiciones salariales son extremadamente precarias y cuyos contratos de trabajo tienen un carácter de temporalidad limitada¹⁷.

Los niveles de desempleo juvenil son alarmantes en el colectivo comunitario y es que, aunque la situación mejoró a fecha de finales de diciembre de 2019 (hasta situarse en un 14,1%), lo cierto es que, con la crisis causada por el coronavirus, la tasa de desempleo juvenil se ha situado en el 18,2% en la UE-27. Esto representa una tasa de desempleo del 33 %, o sea, más de uno de cada cinco jóvenes europeos demandantes de empleo no puede encontrar trabajo; en Grecia y España es más de uno de cada dos. Y la tasa media de desempleo juvenil dobla con creces la tasa de desempleo de los adultos en la mayoría de los Estados miembros.

De manera gráfica puede contemplarse, a través de la siguiente tabla, la tasa de desempleo juvenil en los países de la Unión Europea (UE-28) a fecha de enero de 2020 a 2021¹⁸.

¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2009, pág. 111. 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 (Coords): *Políticas de Empleo*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, Universidad de Vigo y Xunta de Galicia, 2013, págs. 281 y 282.

¹⁸ <https://es.statista.com/estadisticas/488897/tasa-de-paro-juvenil-en-los-paises-de-la-ue/>



Gráfica publicada por statista en el año 2021

La pandemia del COVID-19 ha incidido, especialmente, en la situación laboral de los jóvenes. Y, muy en particular, de aquellos

que partían de una posición más débil. Especialmente significativas son, a este respecto, las cifras de destrucción de empleo que se han experimentado en aquellos sectores que, habitualmente, constituyen su primer paso para la vida laboral, esto es, la hostelería y el sector servicios.

Si antes de la pandemia habían perdido las oportunidades existentes para el desarrollo de un trabajo decente, con la pandemia han aparecido nuevos obstáculos que dificultan su incorporación al mercado laboral. La apuesta neoliberal por un modelo de precariedad laboral y por el modelo de “competitividad por la reducción de costes y la precariedad del trabajo” están desplazando al modelo de “competitividad por la innovación y la calidad del empleo”. Además, el diseño o dibujo de un modelo a través de reformas en cascada determina la expansión del modelo de precariedad laboral¹⁹, lo que repercute: en la contratación, las condiciones de trabajo, los salarios, la flexibilidad interna (unilateralmente impuesta), la flexibilidad externa (resolución de contratos temporales y despidos flexibles y libres indemnizados), la huida del Derecho del Trabajo a través de supuestos trabajos autónomos o falsos autónomos o TRADE (invención legal de esta categoría de trabajador “autónomo” entraña, desde un punto de vista técnico jurídico, una exclusión constitutiva del ámbito de aplicación del Derecho y facilita el fraude y el abuso de derecho en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo y de sus tutelas²⁰), las insuficiencias (o consentimiento implícito) de los esfuerzos para la lucha contra la economía sumergida o irregular y, finalmente, la propuesta de la llama “Mochila austriaca”. Ésta última no queda exenta de críticas, pues tras ella se está llevando a cabo una liberalización de los despidos, así como una privatización de carácter disuasorio de

¹⁹ Como bien indica la proposición de Ley de lucha contra la precariedad laboral, publicada en el BOE núm. 223-1 de 9 de marzo de 2018.

²⁰ Véase el 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 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (BOE núm. 113 de 12 de mayo de 2021).

las indemnizaciones por despido y, finalmente, se está facilitando la privatización de las pensiones públicas, lo que en sí acrecienta estos fondos de carácter privado.

Un año después del inicio de la crisis sanitaria se ha reducido, considerablemente, el número de ocupados menores de 30 años en 241,400. Por su parte, la tasa de actividad ha caído en 1,5 puntos porcentuales, siendo las más afectadas por esta situación las mujeres jóvenes, puesto que tienen menor tasa de empleo (34%), mayor tasa de subempleo (20%), de contratos temporales (55,1%), de contratos a tiempo parcial (33,9%) y de paro (31,3%, llegando al 38,4% si son de nacionalidad extranjera).

Por su parte, el informe sobre “Worker Security and the COVID-19 crisis” de la OCDE²¹ alerta acerca de las dificultades que, a causa de la pandemia, tendrán los jóvenes para encontrar un empleo. Y es que, aunque haya mejorado la cualificación profesional de los jóvenes, lo cierto es que se reduce considerablemente el nivel de ingresos que podrán obtener a lo largo de su trayectoria laboral.

La respuesta europea de apoyo al empleo juvenil pasa, al igual que lo fue en el año 2013²², por el desarrollo de la Garantía Juvenil²³. Este programa se crea con la voluntad de amparar al mayor número de

²¹ https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020/summary/spanish_a1ba8eae-es

²² 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.

²³ 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.

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 la nación española 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 4.500 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 conseguir²⁴:

²⁴ <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia?folder=/SEPE/2024/Julio/&detail=comienza-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.

2. El derecho del trabajo y del sistema de políticas de empleo como garantía del trabajo decente de los jóvenes

Una política de empleo en el marco de la forma política del Estado Social y Democrático de Derecho debe ser una política activa y comprometida por su orientación a la realización de la inclusión de las personas, evitando las situaciones de exclusión social y de precarización socio-laboral²⁵.

La precarización laboral comporta una situación de máxima inseguridad y vulnerabilidad de las personas. La posición de la persona del trabajador es “débil”, ante todo por su debilidad contractual: el trabajador precario forma parte de un contrato de adhesión en sentido estricto -“fuerte”-, dada la *individualización jurídico-laboral* en la que se encuentra sometido, no sólo no puede discutir las condiciones de la contratación, sino que también queda expuesto a los poderes unilaterales del empleador, sin cobertura sindical y sólo marginal o periféricamente de la negociación colectiva de referencia. Y es que, ciertamente, la negociación colectiva tiende a no tener efectividad práctica real respecto a ese colectivo de trabajadores “precarios”: bien porque es deficitaria en sí misma respecto a las necesidades tuteladas, que sería necesario arbitrar para estos colectivos laborales heterogéneos, entre los que se encuentran los jóvenes. Aparte, en las relaciones entre trabajadores precarios y empleador se desconoce o se “desactiva” el sistema de tutela general previsto en los convenios colectivos de referencia.

En una política de empleo coherente con el sistema de valores e intereses de la constitución democrático-social del trabajo debe conjugarse el cambio del modelo productivo con la recuperación del pleno empleo de calidad y la articulación de nuevas formas de tutela dinámicas dentro y fuera del trabajo, esto es, en el mercado de trabajo.

²⁵ 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 VV.AA., 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), Thomsom Reuters-Aranzadi, 2015, págs.45-130.

No obstante, ante la emergencia de las nuevas formas de empresa y de trabajo, se han de buscar mecanismos de *estabilización* de los trabajadores como condición de dignificación del trabajador, de implicación del trabajador y de consecución de la máxima productividad del trabajo. La precarización comporta un elevado grado de “mercantilización” (o, como se quiera, de “re-mercantilización”) de la posición jurídico-económica del trabajador. Para atajar esta situación se requiere de políticas activas de “des-mercantilización” adecuadas y eficientes. En tal sentido las políticas 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 profesionales.

La misión fundamental de la política de empleo democrático-social es la garantía del derecho de trabajo de calidad (esto es, del trabajo decente²⁶) y la búsqueda de un equilibrio entre los elementos que componen el mercado de trabajo, en términos cualitativos y cuantitativos. La política “pro-activa” es por definición multívoca en sus objetivos y en sus técnicas instrumentales. No es suficiente la orientación “en el empleo”, sino también “en el mercado de trabajo”. Pero como dos ámbitos de referencia tutelar de carácter complementario e independientes, no alternativos. Esto supone asumir un compromiso directo de la política de empleo con la reconfiguración de una renovada constitución democrático-social del trabajo que dé respuesta a los dilemas del trabajo en la era del post-fordismo y de la flexibilidad, que es la propia del mundo contemporáneo.

Una política de Derecho del Trabajo que no intercambie o transaccione tutelas “en el empleo” por tutelas “en el mercado de trabajo”, sino que las complemente y perfeccione poniendo límites precisos a la “mercantilización” y precarización del trabajo humano.

²⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, espec., cap. II (“La dignidad de la persona que trabajo como expresión “materializada” del principio de dignidad humana: la indivisibilidad de los derechos laborales genéricos o inespecíficos y de los derechos específicos sociales”), págs. 161 y sigs.

En términos más concretos, ello implica una política promocional de la contratación estable, de tutela contra el despido injustificado, de protección en las transiciones profesionales, mediante la formación permanente y la puesta en práctica de políticas de protección por desempleo (que confiera tanto una protección reparadora como de tutela de la reinserción laboral)²⁷. Pero también exigen la necesaria articulación de la política de empleo con la política económica, nacional y comunitaria (en la dirección marcada por el artículo 40 de la Constitución y seguida, en un plano formal, por los artículos 1 y 23 de la Ley 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo)²⁸.

En un contexto donde la política de integración europea condiciona la política de empleo nacional (Estrategia Europea de Empleo y su instrumental método abierto de coordinación)²⁹, esa política de empleo tiene que ser diseñada a escala de la Unión Europea, en sus aspectos comunes fundamentales. Por tanto, no es independiente de la construcción de una política del trabajo coherente con la configuración de una constitución democrático-social del trabajo inserta en el sistema de los tratados de la Unión Europea. Significativamente, los objetivos y principios generales de la política de empleo han de ser observados y aplicados atendiendo

²⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad (II). Desempleo y políticas de activación e inserción”, en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., GORELLI HERNÁNDEZ y DE VAL TENA, Á.L. (Dirs.), LÓPEZ INSUA, B.M. (Coord.): *El trabajo decente*, Granada, Comares, 2018, págs. 599-622.

²⁸ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques”, Ponencia General en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *La protección por desempleo en España* (XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, octubre de 2015), Murcia, Laborum, 2015, págs. 125-238. Cabe destacar que en nuestro país - a diferencia de otros modelos imperantes en otros Estados- no hay una protección por desempleo *inicial* de los jóvenes, sino tan sólo sobrevenida por la pérdida de un empleo u ocupación ya ostentado. Lo que lógicamente si se dispone es de un haz de políticas activas de fomento del empleo para los jóvenes, pero no de medidas de protección por desempleo inicial para los jóvenes que no hayan trabajado.

²⁹ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

a las exigencias del Espacio Económico Europeo y de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo (artículos 2 y 3 de la Ley de Empleo). En este sentido los planes nacionales para el empleo se elaboran por el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo con la participación de las Comunidades Autónomas, y se definirán de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, configurándose como un instrumento esencial de planificación de la política de empleo. Las medidas contenidas en dichos planes públicos nacionales estarán coordinadas e integradas con el resto de las políticas de origen estatal y de la Unión Europea (artículo 3.3. de la Ley de Empleo).

Todo ello en la idea de que es necesario rechazar la *tesis de la despolitización* de las políticas de empleo, las cuales no pueden reducirse al establecimiento de medidas abstractas de defensa de derechos y respetando las supuestas “leyes de la economía” (o la versión, actualmente más al uso en la ideología de la “globalización”, los “imperativas del mercado”). Por el contrario, se parte de que las políticas de empleo no pertenecen exclusivamente al campo de la “técnica” (y la subsiguiente aplicación de las normas correspondientes, nacionales e internacionales), *sino también de la política (la gestión de intereses y valores diferentes y potencialmente conflictivos) del Derecho Económico y Social*. El espacio de las relaciones que involucra el mercado, el trabajo y su manifestación como empleo en particular, está determinado por la política -y no sólo por la técnica-. Más allá de una mitificación de la visión relativista de la política del Derecho, como campo específico de lo político, no es posible prescindir o hacer desaparecer de su elaboración y puesta en práctica el conflicto de intereses y valores ni, por tanto, de la “política.

2.1. Dificultades para la protección de los jóvenes en tiempos de COVID-19: el gran desafío del sistema de protección social

El derecho al “trabajo decente” o digno de la persona que trabaja -referido descriptivamente como el derecho a condiciones

equitativas, dignas³⁰ y satisfactorias de trabajo- ha de vincularse necesariamente con el derecho al trabajo. Por lo tanto, no se trata de un derecho circunscrito, evidentemente, a la vertiente de la libertad profesional o, en su versión algo más restrictiva, al derecho a trabajar, sino que en él se integran derechos subjetivos diferenciados, aunque íntimamente vinculados y que aparecen consagrados en el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH)³¹. En efecto, no sólo se ha asegurar un derecho al trabajo como simple libertad, sino que también, en una interpretación necesariamente sistemática y finalista del marco internacional regulador de los derechos humanos, lo que se garantiza es un derecho al trabajo (y sólo un derecho a trabajar) de un determinado modo y en concretas condiciones: en un trabajo de calidad, donde deben quedar respetados los valores de salud, seguridad y dignidad de la persona que trabaja, es decir, el conjunto de los derechos sociales y fundamentales en general del trabajador subordinado³².

³⁰ A este respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha aclarado que: “Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo”. Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, espec., cap. 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”), págs. 161 y sigs., y págs. 217 y sigs. (“Dignidad humana y trabajo decente: la función garantista de la OIT”).

³¹ En esta línea, sea sitúa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras normas concordantes.

³² MONEREO PÉREZ, J.L y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La garantía internacional del derecho a un trabajo “decente”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.177/2015, parte Estudio, pág. 1 en su versión digital. Existe una íntima vinculación en trabajo decente y dignidad de la persona que trabaja. Al respecto, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, espec., cap. II (“La dignidad de la persona que trabaja como expresión “materializada” del principio de dignidad humana: la indivisibilidad de los

El derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias constituye un derecho social fundamental de carácter universal, que crea obligaciones positivas para los Estados (les impone un deber de intervención activa) respecto a garantizar la calidad del empleo y su desmercantilización relativa a través del reconocimiento de los derechos sociales del trabajador subordinado³³. Sin embargo, la falta de armonización europea en torno a las condiciones de trabajo y de protección social ha motivado el surgimiento de diferencias entre los distintos Estados comunitarios, lo que en tiempos de COVID-19 ha puesto en riesgo el derecho al trabajo en condiciones de dignidad como derecho vinculado a los valores de libertad e igualdad incorporando una dimensión prestacional³⁴.

El artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) quiere situarse en un nivel de concreción superando la mera abstracción, pues centra su atención en las condiciones en virtud de las cuales el trabajo se presta y realiza, en este sentido, la dignidad del trabajo por contraposición a su mercantilización y a la precarización de las condiciones de empleo. Lo que transmite la idea de que no es suficiente cualquier “empleo”, sino que el mismo debe contribuir a la generación del producto social, así como al valor de la actividad que desempeña el trabajador

derechos laborales genéricos o inespecíficos y de los derechos específicos sociales”), págs. 161 y sigs.

³³ Para la construcción técnica originaria de los derechos sociales como derechos sociales “desmercantilización” relativa del trabajo, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 27 y sigs., (“Los modelos de Estados del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna”), y Cap. II (“La desmercantilización relativa del trabajo como objeto de la política social en el capitalismo avanzado”), págs. 45 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de «desmercantilización»”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, N° 19, 1995, págs. 7-46.

³⁴ MONEREO PÉREZ, J.L y LÓPEZ INSUA, B.M.: “Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2 de la Carta Social Europea)”, en VV.AA., MONEREO ATIENZA, C y MONEREO PÉREZ, J.L (Dir): *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, pág. 395-430.

durante su vida activa. Ello, al tiempo, resultará indispensable para su plena participación e integración activa en la sociedad de pertenencia. Un trabajo indigno del hombre (malas condiciones, inseguridad, precariedad en el trabajo, esto es, sin respecto sus derechos fundamentales específicos, la salud- e inespecífico o generales) no permite alcanzar esta finalidad integradora en el orden social democrático de convivencia³⁵.

Por su parte, la Carta Social Europea revisada³⁶ también establece medidas de protección para los jóvenes y los menores de edad. En concreto, en el artículo 7 se establecen las medidas mínimas de protección³⁷ que las Partes firmantes acuerdan y que deberán ser completadas por el Protocolo adicional (año 1995) a la Carta Social Europea por la que se establece un sistema de reclamaciones colectivas,

³⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La garantía internacional del derecho a un trabajo “decente”... *op.cit.*, págs. 2 y sigs.

³⁶ Elaborada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 y ratificada por España el 23 de octubre del año 2000.

³⁷ El artículo 7 de la Carta Social Europea (revisada) se intitula: “Derecho de los niños y adolescentes a la protección”. Justo en este artículo se dispone que, para proteger a los jóvenes, las partes se comprometen a: “1. Fijar 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; 2. A fijar en 18 años la edad mínima para la admisión al trabajo en ciertas ocupaciones consideradas peligrosas o insalubres; 3. A prohibir que los niños en edad escolar obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio de su educación; 4. A limitar 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; 5. A reconocer el derecho de los trabajadores jóvenes y de los aprendices a un salario 17 equitativo o, en su caso, otra retribución adecuada; 6. A disponer que las horas que los menores dediquen a su formación profesional durante la jornada normal de trabajo con el consentimiento del empleador se considere que forman parte de dicha jornada; 7. Fijar una duración mínima de cuatro semanas para las vacaciones anuales pagadas de los trabajadores menores de 18 años; 8. Prohibir el trabajo nocturno a los trabajadores menores de 18 años, excepto en ciertos empleos determinados por las leyes o reglamentos nacionales; 9. Disponer 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; 10. Proporcionar una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos los niños y los adolescentes, especialmente contra aquellos que, directa o indirectamente, deriven de su trabajo”.

así como las normas del Comité adoptadas el 29 de marzo de 2004 en su 201 sesión y revisadas, por última vez, el 10 de septiembre de 2019 en su 308 sesión.

Al amparo de la Carta Social Europea (revisada) llama la atención una importante denuncia presentada, en el año 2020. En concreto, la denuncia nº193/2020 de la *Union Syndicale Solidaires SDIS c. Francia*, presentó una denuncia que quedó registrada el 13 de marzo de 2020. El tema que se debatió fue el relativo a la peligrosidad de la profesión de los bomberos voluntarios menores de edad. El sindicato denunciante reclamaba a las autoridades francesas la adopción de medidas para proteger a esos menores de edad. El Comité europeo recuerda el carácter excepcional de las medidas inmediatas. En efecto, la adopción de dichas medidas debe parecer “necesaria para evitar daños o perjuicios irreparables a las personas afectadas” (artículo 36§1), en la medida en que “el objetivo y la finalidad de la Carta, al ser un instrumento de protección de los derechos humanos, es proteger los derechos no sólo teóricamente sino también de hecho”. Cabe tener presente que los bomberos desarrollan una actividad especialmente peligrosa que no sólo afecta a sus vidas, sino también a la calidad del empleo. De ahí que resulte necesario demostrar esa “especial peligrosidad”, así como el conjunto de medidas que el Estado francés no ha adoptado para proteger la integridad de esos menores de edad.

La base principal del conflicto radica en diferenciar entre el concepto de “trabajador” y “persona en formación”. El Gobierno francés recuerda aquí que el Comité no ha elaborado una definición completa del concepto de “trabajador” y afirma que las disposiciones pertinentes de la Carta se refieren a personas con una relación laboral típica o que tienen la condición de funcionarios públicos. Cualquiera de estas categorías tiene horarios fijos, requisitos de asistencia personal y tareas individuales. En cambio, los bomberos tienen un estatuto especial en el derecho nacional que no puede asimilarse al de un trabajador o a la de un funcionario público. La diferencia fundamental entre los bomberos profesionales y los bomberos en formación es que

el compromiso del primero es voluntario y no está sujeto a imposición, mientras que el segundo está sujeto a una actividad de formación.

Pese a esta distinción que tanto se recalca por parte del Gobierno, lo cierto es que el Comité Europeo -haciendo una analogía con otros casos ya planteados- indica que pese al carácter formativo que pueda tener la actividad, en la realidad, los bomberos en formación realizan un trabajo genuino y desarrollado bajo la dirección de otra persona. Aparte, muchos de ellos reciben pagos que se equiparan a la de los trabajadores por cuenta ajena³⁸. Y todo ello se demuestra en el grado de participación de esos jóvenes en la actividad formativa. ¿Existiría, por tanto, una situación de discriminación en el sentido que establece la Carta Social Europea (revisada)? El Comité europeo afirma con contundencia que sí, pues la discriminación se define como una diferencia de trato entre personas que se encuentran en situaciones comparables cuando no persigue un objetivo legítimo, no se basa en motivos objetivos y razonables o no es proporcionada al objetivo perseguido. Por otro lado, entiende el Comité que el hecho de no establecer medidas que limiten los periodos de descanso, la duración de la jornada, las horas extraordinarias o la peligrosidad de la actividad desarrollada supone colocar al trabajador en formación en una situación de peligro que contradice lo preceptuado por la Carta Social Europea (revisada) para la garantía de un entorno de salud y seguridad de los trabajadores, máxime teniendo en cuenta que se tratan de menores de edad que desarrollan una actividad voluntaria. Finaliza, de este modo, el Comité europeo para la garantía de los derechos sociales declarando que: se podrá autorizar la realización de trabajos considerados peligrosos o no saludables por los trabajadores menores de 18 años sólo en la medida en que sean absolutamente necesarios para su formación profesional y cuando dichos trabajos se realicen de conformidad con se establezcan las condiciones prescritas por la autoridad competente y se adopten medidas para proteger la salud y la seguridad de estos jóvenes. Empero, el Gobierno francés

³⁸ Las sumas recibidas en concepto de dietas por hora determina su consideración como “trabajadores” con derecho a ganarse la vida en una profesión libremente elegida en el sentido que establece la Carta Social Europea.

no ha presentado pruebas que respalden la protección que sobre los menores de edad se ha ejercitado. Razón por la cual el Comité considera que la actividad de estos jóvenes bomberos en formación no es absolutamente necesaria para su formación profesional, y que las medidas adoptadas para proteger la salud y la seguridad de estos jóvenes son insuficientes.

El mundo de las relaciones laborales se ha visto profundamente afectado a raíz de la pandemia del COVID-19, pues en un intento por frenar el número de contagios se ha considerado el teletrabajo como opción preferente para el desarrollo de la actividad productiva (RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y se publica el Decreto ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19). La necesidad de equilibrar el derecho a la salud con los intereses económicos y sociales ha determinado el surgimiento de una oleada de reformas no exentas de críticas. Y es que, a pesar de los intentos, lo cierto es que los contagios han seguido avanzando en detrimento de las condiciones laborales. Al tiempo que se eliminan las posibilidades de contagio por COVID-19, aparecen otros nuevos riesgos que pueden afectar a la salud del trabajador³⁹ y, por ende, a la misma condición de “trabajo decente”. Esencialmente este lance se hace mayor en mujeres que en hombres, pues son todavía mayoritariamente ellas las que se encargan del cuidado y el mantenimiento del hogar familiar. Aunque en un principio pudiera parecer que ello facilita la conciliación de la vida familiar y laboral (así como la inserción de colectivos vulnerables en el mundo laboral, a saber: los jóvenes, los discapacitados y los parados

³⁹ VICENTE PALACIO, M.A.: “Derecho de los trabajadores en tiempos de pandemia: la influencia del COVID-19 en materia laboral”, en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, M.P., MORENO VIDA, M^a.N., VILA TIerno, F y ÁLVAREZ CORTÉS, J.A (Dirs): FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M y PEDROSA ALQUÉZAR, S.I (Coords), *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi., 2021, págs.371 a 419.

de larga duración mayores de 45 años)⁴⁰, lo cierto es que ello puede provocar también sobrecarga laboral y agotamiento. Ciertamente, la empresa ostenta aquí un poder esencial para la prevención, detección de estos riesgos y la garantía de un trabajo en condiciones de calidad⁴¹.

Las constantes olas de infecciones están frutando toda esperanza de volver a la “normalidad” y, por tanto, a la tan ansiada recuperación económica. Aun cuando el desarrollo y el despliegue de vacunas eficaces abren una perspectiva real de vencer al virus, lo cierto es que las constantes mutaciones del virus están complicando toda perspectiva, lo que provoca cambios en el mundo de las relaciones laborales⁴².

Los jóvenes se han visto muy especialmente afectados por todo este panorama, lo que ha truncado sus perspectivas inmediatas y a más largo plazo en el mundo laboral. Si ya antes de la pandemia los jóvenes tenían dos veces más de probabilidades, respecto a los adultos, de estar desempleados; con la pandemia las circunstancias se han complicado aún más. Aparte de los problemas de precariedad y abuso que sufren

⁴⁰ El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, establece como uno de los objetivos generales de la política de empleo: “d) Asegurar políticas adecuadas de *integración laboral* dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años”. Por su parte, en su artículo 30 (sobre las políticas de empleo para “*Colectivos prioritarios*”), se dispone que “1. El Gobierno y las comunidades autónomas adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las *personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación*, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años...”

⁴¹ LÓPEZ INSUA, B.M.: “Derecho a la intimidad en el trabajo y nuevas tecnologías” en VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M y PERÁN QUESADA, S (Dirs)., ORTEGA LOZANO, P.G y RUIZ SANTAMARÍA, J.L (Coord): *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del siglo XXI*, Granada, Comares, 2021.

⁴² Véase la Memoria del Director General de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo 109 de 2021: “El trabajo en tiempos de la COVID”.

en las relaciones laborales, los jóvenes se enfrentan a otros problemas como son la interrupción de los programas de educación y formación, la pérdida de puestos de trabajo y las dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. Lo que dificulta las posibilidades de encontrar un trabajo o de desarrollar una actividad empresarial, por lo que los jóvenes corren el riesgo de ver reducidas sus posibilidades de aumento del nivel salarial, de promoción profesional a lo largo de su vida social y protección laboral decente.

Ya la OIT alerta del alto coste que han supuesto las medidas tomadas para luchar contra la pandemia. Lo que ha hecho florecer el surgimiento de trastornos psicológicos y de depresión entre la gente joven. Se teme, con ello, que a causa de la pandemia aumente el sentimiento de desencanto con las instituciones públicas y de desilusión con las perspectivas de futuro⁴³. Por ello, ahora más que nunca, se precisa del fortalecimiento de los mecanismos de protección social a fin de garantizar un futuro del derecho del trabajo en condiciones de justicia social y trabajo decente para todos.

A este respecto, la OIT se ha comprometido a impulsar el derecho a un trabajo decente, haciendo especial hincapié en las necesidades de las personas más vulnerables y más afectadas por la pandemia, como son los jóvenes⁴⁴. Finalmente, las políticas de seguridad y salud en el trabajo constituyen un punto candente y de necesaria protección universal. En efecto, se trata de una materia que no debe quedarse al margen, sino que habrá de adaptarse a los nuevos riesgos (vinculados a la pandemia del COVID-19 y que ha ocasionado transformaciones en las condiciones de trabajo), así como al ciclo de vida de todas las personas. Todo ello, a fin de garantizar la protección de la salud de los trabajadores como reconoce nuestra constitución y la normativa de prevención de riesgos.

⁴³ Memoria del Director General de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo 109 de 2021: “El trabajo en tiempos de la COVID”, pág. 8.

⁴⁴ La OIT reconoce que los jóvenes constituyen una fuente indispensable de dinamismo, talento, creatividad e innovación en el mundo del trabajo. Son fuerza motriz para construir un futuro del trabajo más prometedor.

2.2. La “garantía juvenil” y su implantación en España. Evolución y perspectivas de futuro

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 desempleo⁴⁵. 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 unión económica y monetaria, y en particular, la unión bancaria; y 4) luchar contra el desempleo y apoyar el crecimiento a corto plazo⁴⁶.

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 Europea⁴⁷, 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 trabajo⁴⁸.

⁴⁵ 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

⁴⁶ 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 (<http://www.european-council.europa.eu/the-president>). Y *European Council -27/28 june 2013 -Factsheet on youth employment* (<http://www.consilium.europa.eu>).

⁴⁷ Ver Carta del Presidente Herman Van Rompuy a los miembros del Consejo Europeo sobre el Empleo Juvenil.

⁴⁸ 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, pág. 1.

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)⁴⁹. 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 miembros⁵⁰, entre los cuales se encuentra: el empleo, la educación y la lucha contra la pobreza⁵¹. 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 jóvenes⁵² desempleados debe paliarse gracias al establecimiento tanto a escala nacional, como regional de la UE de un catálogo de iniciativas comunitarias, entre las

⁴⁹ Publicado en Bruselas a 3 de marzo del 2010, COM (2010) 2020 final.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² 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, pág. 11.

que destacan: 1) “Juventud en movimiento”⁵³ (de 15 de septiembre de 2010); 2) “Unión por la innovación”⁵⁴ (publicado el 6 de octubre de 2010); 3) “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”⁵⁵ (23 de noviembre de 2010); 4) “Oportunidades para la juventud”⁵⁶ (20 de

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

diciembre de 2011) y 5) el Programa “ALMA” o Erasmus Laboral (24 de septiembre de 2021)⁵⁷.

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 rentabilidad⁵⁸. 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 generaciones⁵⁹, 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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: “La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo”... *op.cit.*, págs. 283 y 284.

⁵⁹ 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.*, pág. 116.

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 6.000 millones de euros) y concentración del esfuerzo al comienzo del periodo 2014⁶⁰; 2) aceleración en la ejecución de la Garantía Juvenil; 3) aumento de la movilidad juvenil⁶¹; 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)⁶². 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”⁶³. De este modo, se evitará que ningún joven de hasta 25

⁶⁰ 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).

⁶¹ 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.

⁶² De los 6.000 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.

⁶³ 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,

años se quede más de cuatro meses sin trabajo, formación o periodo de prácticas⁶⁴. 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 propia⁶⁵.

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 insta 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Véase las conclusiones del Consejo de Europa de 27 y 28 de junio del 2013 (EUCO 104/2/13 REV 2), págs. 3 a 5.

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)⁶⁶: “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

⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0940&rid=19>

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 aprendices⁶⁷, 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.

2.2.1. De la “Garantía Juvenil débil” 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 (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,

⁶⁷ 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.

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 3.000 millones de euros de una nueva línea específica del presupuesto de la UE dedicada al empleo juvenil, acompañado de, al menos, 3.000 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 concreto⁶⁸: “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

⁶⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594047420340&uri=CELEX%3A52020DC0276>

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 resiliencia⁶⁹.

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.

⁶⁹ *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. (Dirs.), 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.

2.2.2. El tránsito de la escuela al trabajo: impulsando un nuevo concepto

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”⁷⁰. Afirmar, 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 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, 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 aprendices⁷¹

⁷⁰ 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

⁷¹ 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

(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 juventud⁷².

«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.

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.

⁷² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_es.htm

«Tenemos que movilizarnos 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 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.

En esta línea, Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) también ha adoptado medidas contundentes a fin de respetar los derechos de los jóvenes establecidos en la carta Social Europea (revisada). A este respecto, la denuncia núm. 66/2011 se refiere a las medidas específicas para los trabajadores jóvenes en relación con sus periodos formativos. Primeramente, indica el CEDS que algunas legislaciones europeas (a buen ejemplo, la legislación griega) establecen contratos de aprendizaje cuyo carácter derogatorio de determinadas legislaciones laborales se presenta como contrario, en particular, a determinados párrafos del artículo 7 (Derecho de los niños y adolescentes a la protección) de la Carta de 1961. Después de solicitar detalles al Gobierno, la Comisión concluyó que sólo hubo

una violación del artículo 7§7, que exige al menos tres semanas de vacaciones anuales retribuidas. De hecho, los aprendices están excluidos de la legislación relativa a las vacaciones retribuidas. Esta misma legislación se considera contraria al artículo 10.2 de la Carta de 1961, que consagra el derecho de los jóvenes a acceder al aprendizaje. De hecho, no es suficientemente preciso en cuanto a los métodos de aprendizaje. Finalmente, los contratos de aprendizaje no cumplen con el Artículo 12§3 de la Carta de 1961, que exige que los Estados “*se esfuercen por elevar progresivamente el sistema de seguridad social a un nivel superior*”. Sin embargo, al excluir a los aprendices del sistema general y ofrecerles sólo una protección mínima contra los riesgos económicos y sociales, la legislación termina deteriorando el sistema de seguridad social al excluir a toda una categoría de trabajadores de su ámbito de protección. Según el Comité, si “*pueden ser necesarias medidas para consolidar las finanzas públicas en tiempos de crisis económica*” “*para garantizar el mantenimiento y la viabilidad del sistema de seguridad social existente*”, por todo ello, el Estado “*... debe mantener un sistema de seguridad social suficientemente amplio sistema de seguridad social obligatorio y evitar excluir a categorías enteras de trabajadores de la protección social que ofrece este sistema.*”

En otro orden de ideas, la CEDS indica en segundo lugar que cuando se trata del derecho a una remuneración, los jóvenes menores de 25 años, tras una primera contratación, podrán recibir una remuneración inferior al 32%. La Comisión examina en primer lugar la conformidad de esta disposición con el artículo 4, párrafo 1, de la Carta de 1961, que garantiza el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente para garantizar, así como a sus familias, un nivel de vida decente. Recordando su jurisprudencia, la Comisión considera que una remuneración justa debe estar por encima del umbral de pobreza del país, es decir, por encima del 50% del salario medio nacional. Además, cuando un salario mínimo se fija por vía reglamentaria, éste sirve como base de comparación. La Comisión acepta que se pueda ofrecer a los trabajadores jóvenes una remuneración inferior al salario mínimo en determinadas

circunstancias, en particular cuando el empleo va acompañado de una formación o un aprendizaje. Sin embargo, considera que la legislación griega es contraria a la Carta en la medida en que el salario mínimo de los jóvenes contratados es significativamente inferior al salario mínimo y, por tanto, cae por debajo del umbral de pobreza.

A continuación, el Comité supervisa el cumplimiento del principio de no discriminación por razón de la edad, es decir, el artículo 4.1 combinado con la cláusula de no discriminación contenida en el Preámbulo de la Carta de 1961. Aplicando los criterios clásicos para definir la discriminación, el Comité señala que, si *“el trato menos favorable de los trabajadores jóvenes tiene como objetivo perseguir un objetivo legítimo de la política de empleo, a saber, la integración de los trabajadores jóvenes en el mercado laboral en un período de grave crisis económica [...] la importancia del salario mínimo. La reducción y la forma en que se aplica a todos los trabajadores menores de 25 años es desproporcionada incluso cuando se hace referencia a las circunstancias económicas particulares en cuestión”*.

Por todo ello, el CEDS condena indirectamente a Grecia, a las instituciones internacionales y la UE por las políticas austeridad empleadas con sus jóvenes. Medidas, todas ellas, que venían condicionadas por las ayudas financieras recibidas por el país griego.

2.2.3. Intercambio universitario, emigración Y mecanismos de lucha contra el desempleo juvenil

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, a día de hoy, 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 énfasis 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 2019-2027 y la dimensión europea del deporte⁷³.

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, Master, Achieve (Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr))⁷⁴ 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.

⁷³ <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/es/node/2700>

⁷⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=es>

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 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.

3. El Marco político-jurídico para el empleo juvenil en España: medidas de Impulso y apoyo a los jóvenes

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 juveniles⁷⁵.

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 sostenible⁷⁶. Principalmente, se busca establecer una protección social suficiente que combata la exclusión social y la pobreza.

3.1. 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

⁷⁵ http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/empleo-y-politica-social/empleo-jovenes-memo_es.htm

⁷⁶ 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.

nacional queda enmarcada y condicionada por las previsiones de la política de integración europea⁷⁷.

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 2012-2014⁷⁸. 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 plazo⁷⁹.

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*

⁷⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral...op.cit.*, pág. 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, págs. 361 y sigs., y 835 y sigs., respectivamente.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial”⁸⁰. O, dicho en otras palabras, de lo que se trata es de hacer justicia al tenor literal del art. 35.1 de la Constitución Española (CE), esto es, al “*derecho al trabajo*”⁸¹, 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 CE⁸². 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

⁸⁰ Véase apartado 3.1 “La estrategia española de empleo 2012-2014 y la estrategia Europa 2020”, pág. 22 del texto legal.

⁸¹ 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., págs. 9 a 12.

⁸² 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 C. MONEREO ATIENZA a dichos preceptos en VV.AA.: MONEREO ATIENZA, C y MONEREO PÉREZ, J.L (Dirς y Coords): *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, págs. 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.

garantías laborales a todos los trabajadores⁸³. 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 elevados⁸⁴. Lamentablemente, una buena parte del desempleo de los jóvenes obedece a que están en proceso de inserción en el 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.

⁸³ 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>).

⁸⁴ Véase el Informe 02/2020 sobre jóvenes y mercado de trabajo que publica el Consejo Económico y Social de España.

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 decenios⁸⁵.

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 encuentre⁸⁶. Asimismo, se impulsa el empleo del contrato para la formación y el aprendizaje como doble vía para la inserción laboral y la formación⁸⁷.

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

⁸⁵ 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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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).

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 2014⁸⁸; 2) el Acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía⁸⁹; 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 2013⁹⁰ y 4) el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016⁹¹. 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”⁹². 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.

3.2. El emprendimiento juvenil como solución ante los problemas estructurales del mercado de trabajo

El paro constituye el principal problema que encuentran los jóvenes a la hora de acceso al mercado de trabajo español. La crisis

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ BOE núm. 217 de 10 de septiembre de 2013.

⁹¹ BOE núm. 231 de 23 de septiembre de 2013.

⁹² 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.

causada por el COVID-19 ha elevado, aún más, las cifras de desempleo juvenil⁹³. 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, 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

⁹³ Exhaustivamente, VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, M.P., MORENO VIDA, M^a.N., VILA TIerno, F. y ÁLVAREZ CORTÉS, J.A. (Dirs), 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.

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 empleo⁹⁴; y de otro lado la Ley 14/2013, de 27 de

⁹⁴ 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”.

septiembre, de apoyo a los emprendedores y a su internalización⁹⁵. A nivel andaluz, con motivo del 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 Emprendimiento⁹⁶, convalidado a fecha de 28 de junio del 2013 por Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía⁹⁷. 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 juvenil⁹⁸.

⁹⁵ 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).

⁹⁶ BOJA núm. 105, de 31 de mayo del 2013.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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

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-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 urgentes 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);

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).

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 adversos⁹⁹ 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 alarma¹⁰⁰. Con este RDL se

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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 Le 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

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 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 acompañar las contrataciones al ritmo de recolección o procesamiento 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.

3.3. Iniciativas para el fomento del empleo por cuenta ajena y el emprendimiento en España: un antes y un después

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

municipales limítrofes del centro de trabajo. Las comunidades autónomas podrán ajustar este criterio en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el desdoblamiento o la dispersión de municipios.

de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹⁰¹. 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 años¹⁰². Entre los estímulos que este contrato ofrece para facilitar el empleo estable aparece, de un lado, una serie de *deducciones fiscales*¹⁰³ (art. 43 del Texto Refundido de la Ley de Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo¹⁰⁴), 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 dirija¹⁰⁵. Las empresas de menos de 50 trabajadores podían recurrir a esta

¹⁰¹ 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, págs. 147-178.

¹⁰² Y a mayores de 45 años.

¹⁰³ 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 MALDONADO MOLINA, J.A.: *Manual de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 2024.

¹⁰⁴ BOE núm. 61 de 11 de Marzo de 2004.

¹⁰⁵ 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 (1.000 euros/año) en el primer año; de 91,67 euros/mes (1.100 euros/año) en el segundo año, y de 100 euros/mes (1.200 euros/año) en el tercer año.

Quando 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 (1.300 euros/año) durante tres años.

Quando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado, las bonificaciones indicadas serán de 125 euros/mes (1.500 euros/año).

modalidad de contrato mientras la tasa de 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)¹⁰⁶. 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 sucesivamente¹⁰⁷. Los temas centrales en

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.

¹⁰⁶ 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, págs. 439 y siguiente, en particular, págs. 473 y 477.

¹⁰⁷ 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)).

los que se centra este intenso debate se situaba 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*¹⁰⁸.

¹⁰⁸ 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 resolutive, 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 resolutive (...) constituye un mecanismo que habilita la extinción contractual *ad nutum* a iniciativa empresarial. Desde esta perspectiva, por tanto, el periodo de prueba admitido y 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...”.

2) La necesidad o no de alegar una causa para proceder al desistimiento del trabajador¹⁰⁹ y el derecho a una indemnización¹¹⁰ y

¹⁰⁹ 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)".

¹¹⁰ 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

3) La razonabilidad o no de la duración del periodo de prueba¹¹¹ y los límites que a la negociación colectiva

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).

¹¹¹ 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 período 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

impone la Ley 3/2012¹¹².

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 Social¹¹³. En lo referente al ámbito profesional, la normativa 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 colaborar¹¹⁴.

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 educativo¹¹⁵. En esta línea de pensamiento se presenta, en segundo lugar, la Ley 14/2013, de 27

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 período 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).

¹¹² 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 período 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).

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Véase Preámbulo de la Ley 11/2013, de 26 de julio.

¹¹⁵ En esta línea, VV.AA: *Empleo Juvenil en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, págs. 55 a 81.

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 emprendimiento¹¹⁶.

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 Social¹¹⁷ que mediante Ley 11/ 2013 se han previsto que puedan ser de aplicación a los menores de 30 o de 35 años (en el

¹¹⁶ 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 pág. 12.

¹¹⁷ 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”.

caso de las mujeres) que deseen iniciar su actividad profesional por cuenta propia¹¹⁸ y no empleen a trabajadores por cuenta ajena¹¹⁹. 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)¹²⁰. Asimismo, durante

Ver Archivo: "AEES. Comunicado. Tarifa plana y tarifa joven de la Seguridad Social (estudio; Lápiz Rosa).

¹¹⁸ 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.*, pág. 1.

¹¹⁹ "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, pág. 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, págs. 196 y siguientes.

¹²⁰ 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).

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 escala ¹²¹: (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 reducción ¹²².

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

¹²¹ Cabe señalar que ambas bonificaciones y reducciones son perfectamente compatibles, siempre que no superen el plazo máximo de 30 meses.

¹²² 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 saber: (i) la reducción será equivalente al 80% durante los 12 meses y (ii) al 50% durante los cuatro años siguientes.

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 aportación ¹²³. Ahora bien, era requisito indispensable que éstos desarrollasen en la mercantil su actividad laboral con carácter indefinido ¹²⁴.

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 Impuesto de Valor añadido, Impuesto

¹²³ 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).

¹²⁴ 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).

sobre Sociedades e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas)¹²⁵; 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

¹²⁵ 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.

(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 Trabajadores¹²⁶, sí pretendió aparentar, bajo la atribución de una serie de variantes a cumplir por la empresa y por el trabajador¹²⁷ 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 formación¹²⁸.

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 trabajadores¹²⁹; 2) deberán

¹²⁶ 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).

¹²⁷ 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).

¹²⁸ 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* n° 34, 2013, págs. 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.*, pág. 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, págs. 224 y 225.

¹²⁹ 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).

no haber adoptado, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, decisiones extintivas improcedentes (1º límite)¹³⁰; 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 celebración¹³¹. En caso contrario se procederá al reintegro de los incentivos (2º límite)¹³².

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 de otro sector de actividad¹³³; 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 empleo¹³⁴, no obstante, claramente la preferencia es a favor del segundo frente al

¹³⁰ 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).

¹³¹ 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).

¹³² 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).

¹³³ 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.*, pág. 3.

¹³⁴ “Los trabajadores deberán compatibilizar el empleo con la formación...” (Art. 9.3 apartado primero de la Ley 11/2013).

primero. Efectivamente, la formación podrá no estar vinculada a la actividad a desarrollar¹³⁵ y, de igual modo, no necesitaba atribuírsela al trabajador durante el desempeño de la relación laboral¹³⁶.

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 año¹³⁷.

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)¹³⁸, lo que dará lugar a la concesión de una reducción del

¹³⁵ “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).

¹³⁶ “... o justificar haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato” (Art. 9.3 apartado primero de la Ley 11/2013).

¹³⁷ 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).

¹³⁸ 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

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 doctrina¹³⁹ a causa de la temporalidad en el empleo contractual (art. 12, Ley 11/2013)¹⁴⁰. 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 meses¹⁴¹.

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).

¹³⁹ 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.*, págs. 1-12. 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.*, págs. 3.

¹⁴⁰ 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%).

¹⁴¹ 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,

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 no laborales a jóvenes¹⁴² y diferenciar así entre los conceptos de “experiencia laboral” y “experiencia profesional”¹⁴³.

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)¹⁴⁴. Ahora bien, este contrato podía transformarse en indefinido al término del periodo mínimo

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).

¹⁴² 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...*”.

¹⁴³ 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.*, págs. 3 y 4.

¹⁴⁴ 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.*, pág. 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.

de tres meses¹⁴⁵, lo que otorgaba a la empresa ciertas bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social¹⁴⁶.

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 Profesional¹⁴⁷. 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. 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

¹⁴⁵ “El contrato es ciertamente un periodo de prueba ampliado...”. Ver 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.*, pág. 3.

¹⁴⁶ 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”.

¹⁴⁷ 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.*, págs. 8 y 11.

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)¹⁴⁸. 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)*¹⁴⁹.

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

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ 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).

establecía por el art. 10.2 de la Ley 14/1994 de 1 de junio¹⁵⁰, 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)¹⁵¹, pudiendo además beneficiarse de las 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 inicio¹⁵².

También se habían previsto por la Ley 11/2013 una serie de medidas para la mejora de la intermediación laboral¹⁵³ y seguimiento y evaluación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven a través de la creación de una Comisión Interministerial¹⁵⁴.

Finalmente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁵⁵ y con motivo del reparto de competencias entre Estado y CCAA (arts. 149.1.7ª y 149.1.13ª Constitución Española), el Gobierno Andaluz 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

¹⁵⁰ Ley por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (BOE núm. 131, de 2 de junio de 1994).

¹⁵¹ Y también, por supuesto, en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, antes citado.

¹⁵² 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.*, pág. 4.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Ver la Disposición Adicional segunda de la Ley 11/2013.

¹⁵⁵ Véase el artículo 9 y 10.3.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo).

laboral y del desempleo juvenil¹⁵⁶. 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 Andaluz 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 años (línea 2)¹⁵⁷ y; d) el Programa de Becas de Internalización para titulados superiores de formación profesional (Título V).

¹⁵⁶ 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 Andaluz de la Juventud ha creado los siguientes programas: a) el formativo en empleabilidad; b) la Escuela de Emprendedores; y c) el Portal de Emancipación.

¹⁵⁷ 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;

3.4. Estudio a las medidas de 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 vivienda¹⁵⁸. 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

7) Programa de apoyo y fomento del trabajador autónomo; 8) Apoyo a la iniciativa empresarial joven en Andalucía...etc.

¹⁵⁸ Véase Informa 02/2020 del CES, pág. 258.

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 inserción¹⁵⁹.

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 Europea¹⁶⁰. 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

¹⁵⁹ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A.R: *El ingreso mínimo vital*, Murcia, Laborum, 2021.

¹⁶⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contra-la-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion>

atenuar situaciones de riesgo de pobreza laboral en algunas personas jóvenes¹⁶¹.

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 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

¹⁶¹ 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, págs. 45-117. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8088952>

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 profesional¹⁶². 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

¹⁶² Indica el CES en su informe 02/2020 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".

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.

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 laboral¹⁶³. 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 4.950 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

¹⁶³ 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.

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 microcréditos” 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.

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 profesional¹⁶⁴. 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

¹⁶⁴ 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, págs. 91 a 131.

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 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 objetivos¹⁶⁵.

Al mismo tiempo, las políticas de juventud deberían situarse en el centro de las políticas públicas para generar las sinergias necesarias

¹⁶⁵ 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 06/2014, 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. 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).

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 jóvenes¹⁶⁶.

3.5. La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación profesional: análisis de los cambios introducidos

En el Boletín Oficial del Estado de abril de 2022 sale publicada la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la formación profesional (en adelante FP), la cual tiene por objeto: “... la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional” y, por finalidad “... *regular un régimen de formación y acompañamiento profesionales que, sirviendo al fortalecimiento, la competitividad y la sostenibilidad de la economía española, 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 las nuevas necesidades productivas y sectoriales tanto para el aumento de la productividad como para la generación de empleo*”. La idea, no es otra, que la de desarrollar un sistema flexible, accesible y acreditable en donde se conceda prioridad a la formación, antes que al desempeño de la actividad profesional. Para ello, la ley de la Formación Profesional amplía la presencia de la empresa en la formación e incorpora la

¹⁶⁶ 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).

innovación, emprendimiento, digitalización y sostenibilidad en la oferta formativa. Otro fin que persigue la Ley Orgánica 3/2022 es posibilitar la acreditación de la experiencia laboral de personas que no tienen acreditadas sus competencias y permitirles progresar en el Sistema Educativo y Formativo.

Esta norma establece un nuevo sistema de grados de formación profesional e introduce la formación dual como prioridad. En concreto, se trata de reinventar a través de esta norma el sistema educativo para así hacerlo más flexible, buscando adaptarlo a todo tipo de personas, independientemente de la edad. Se prevé, de este modo, que el 50% de las oportunidades de las oportunidades que haya de aquí a 2025 esté reservada a personas con cualificación intermedia (técnicos y técnicos superiores en formación profesional).

Existen tres ámbitos que conforman esta Ley de formación profesional: a) ofertas de formación profesional, b) orientación profesional y c) acreditación de competencias profesionales.

Toda la formación profesional estará integrada en un sistema único organizado por grados que va desde las “microformaciones” hasta los títulos de especialización. En concreto:

- El grado A: corresponde a la acreditación parcial de las competencias. Es la unidad de aprendizaje más pequeña.
- El grado B: implica la obtención de un certificado de competencia profesional.
- El grado C: se corresponde con el certificado profesional. Incluirá los niveles 1, 2 y 3.
- El grado D: ciclos formativos de FP.
- Grado E: cursos de especialización. En el caso de grado medio correspondería a la denominación de especialista, mientras que para grado superior correspondería a un máster profesional.

Toda la formación será dual, lo que significa que se alternará la formación teórica y práctica tanto en el centro de formación, como en la empresa (menos para los grados A y B). La formación podrá impartirse en cualquiera de las modalidades: presencial, semipresencial, virtual o mixta.

En cuanto al periodo de prácticas de formación profesional se indica dos aspectos relevantes, de un lado, en la formación profesional dual genérica la duración de la formación en la empresa será de entre el 25% y el 35% de la duración total de la formación ofertada en régimen general. En este caso, la empresa se comprometerá a asumir un 20% de los contenidos y resultados del aprendizaje. Hay que destacar que la FP dual genérica no tiene carácter laboral. Y, de otro, en la formación profesional dual intensiva la duración de la formación en la empresa será superior al 35% de la duración total de la formación y, en este caso, la empresa colaborará en más del 30% del currículo. En este último, sí existirá o se concertará un contrato de formación remunerado para el estudiante según la legislación laboral. Ahora bien, a partir del segundo trimestre del primer curso todos los estudiantes realizarán prácticas remuneradas. Para ello, las empresas tendrán que firmar un contrato de formación y el sueldo corresponderá al SMI vigente: 1.050 € al mes.

Otro de los aspectos relevantes o a destacar es el referente a los instrumentos que gestionan la nueva formación profesional. Disponemos de los siguientes registros, a saber: A) El registro Estatal de FP: incluirá toda la acreditación, certificados, o títulos propuestos o expedidos, además del informe de vida formativa profesional para el ciudadano. B) Conectado con el anterior encontramos el Registro Estatal de Acreditaciones de Competencias adquiridas por experiencia laboral y vías no formales y el Registro Estatal de Centros de Formación Profesional. C) El Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales que sustituye al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. D) Otro instrumento será el Catálogo Modular de Formación Profesional que define el currículo de cada módulo profesional y, E) por último, el Catálogo de Ofertas de Formación Profesional.

El tema de la formación o el catálogo de competencias a adquirir constituye uno de los puntos más novedosos, al tiempo que ambiciosos, en cuanto se pretenden entremezclar “innovación, digitalización, sostenibilidad o emergencias climáticas”. Y es que, la formación dual supone un impulso en el vínculo entre los centros, empresas, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades del tercer sector. Ahora bien, como requisito previo se le exige a las empresas superar la formación de riesgos laborales, que será impartida por los centros de formación profesional.

En el caso de las empresas, la formación tendrá las siguientes finalidades:

- Adquirir competencias profesionales propias de cada oferta formativa.
- Conocer la realidad del entorno laboral del sector productivo.
- Participar en el desarrollo de una identidad profesional emprendedora.
- Adoptar habilidades para la realización del trabajo profesional.
- Facilitar la inserción laboral respetando la normativa de prevención de riesgos laborales.

Dentro del Plan de Formación que se diseñe habrá de incluirse los siguientes aspectos: a) régimen en el que se va a realizar la formación; b) decisión del aprendizaje que se va a abordar en la empresa y en el centro de formación; c) mecanismos de seguimiento de los aprendizajes; d) coordinación, secuencias y duración de los períodos de formación en la empresa y e) la medidas necesarias para personas con necesidades específicas de apoyo para el desarrollo de sus periodos formativos en la empresa.

En cada centro de formación profesional estará la figura del tutor o tutora dual, que desarrollará sus funciones en colaboración con el tutor o tutora de la empresa.

El tutor del centro de formación se encargará de coordinar el Plan de Formación, de preparar a la persona para su incorporación en la empresa, de velar por la igualdad de trato y de oportunidades y garantizar la no discriminación.

Para integrar a las personas con especiales dificultades formativas o de inserción laboral se efectuarán ofertas específicas de formación dirigidas a:

- Personas mayores de 16 años sin cualificación e incorporadas a la vida laboral, para permitirles la obtención de un Certificado Profesional o de un Título de Formación Profesional.
- Personas mayores de 16 años que no hayan desarrollado su historia escolar en el sistema educativo español y tengan dificultades para incorporarse al mismo.
- Personas o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo o en riesgo de exclusión social.

Finalmente, se prevé un presupuesto previo para la implantación de este programa (a 4 años vista) y que será de 5.474,78 euros. Dicho presupuesto irá a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, Fondos de Formación Profesional para el Empleo, Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional y otros fondos que pudieran determinarse.

4. La modificación de los contratos formativos y temporales tras la reforma de 2021

La reforma laboral aprobada 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 RDL 32/2021), que ha entrado en vigor en nuestro Ordenamiento Jurídico con fecha de 4 de febrero de 2022, introduce una serie de modificaciones que suponen un impacto importante en la regulación de diferentes ámbitos del mercado laboral, entre ellas, las que se han introducido en las modalidades de contratación laboral, tales como los contratos de duración determinada, los fijos discontinuos, el contrato indefinido adscrito a obra o los contratos formativos. Estos últimos serán el objeto especial de estudio del presente trabajo, introduciéndose un importante cambio de paradigma en las modificaciones que al respecto se contemplan en el nuevo y ampliado artículo 11 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, que regula los contratos formativos.

Esta reforma laboral es fruto de un largo proceso de concertación y diálogo social entre el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME para tratar de reformar, desde una perspectiva estructural, el mercado laboral español, en especial, para intentar combatir la temporalidad y la precariedad que lo caracterizan. De igual modo, el texto de la reforma da cumplimiento tanto al acuerdo de Gobierno como a los compromisos adquiridos con la Unión Europea -para recibir los “*fondos de recuperación*”- plasmados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por las instituciones europeas en julio de 2021 (a través del Consejo ECOFIN), tras ser adoptado por el Consejo de Ministros el 27 de abril, en su Componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”. Dicho Componente 23 establecía que “el mercado laboral español arrastra desde hace décadas importantes desequilibrios que agravan los ciclos económicos, lastran los aumentos de productividad, aumentan la precariedad y profundizan las brechas sociales, territoriales y de género. Con el fin de promover un crecimiento inclusivo y sostenible desde el punto de vista económico y social y garantizar la seguridad jurídica, es preciso

abordar a través del diálogo social un paquete equilibrado y coherente de reformas que permitan reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, reducir la temporalidad y corregir la dualidad del mercado laboral, aumentar la inversión en capital humano, modernizar los instrumentos de negociación colectiva y aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de empleo”.

Justo en línea con el componente 23, es cuando el actual Gobierno determina la simplificación de los contratos, buscando así otorgar mayor seguridad jurídica a las relaciones laborales y solucionando los diversos silencios y ambigüedades que en ocasiones de manera contradictoria se resuelven por la jurisprudencia emanada de los Tribunales.

4.1. El aprendizaje como pieza clave para la mejora de los contratos formativos

El aprendizaje en el trabajo resulta fundamental, no sólo en una fase inicial (dirigida para los más jóvenes) sino también como mecanismos de mejora de los trabajadores ya insertados en el mercado laboral, pues la idea es adaptar las necesidades formativas al mercado de trabajo¹⁶⁷.

El protagonismo que ha tenido, en las distintas reformas laborales, la formación ha sido evidente, ya que se trata de acercar la realidad de las empresas a los profundos cambios marcados por el imparable proceso de digitalización. Es indudable que la formación constituye una pieza fundamental para un funcionamiento eficiente

¹⁶⁷ Para un conocimiento más exhaustivo, véase 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. 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. Número especial con la colaboración de Belén del Mar López Insua, junio 2022. Vila Tierno, F.: “Capítulo I. El contrato formativo en sus dos modalidades”, VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (Dir.) y ORTIZ CASTILLO, F. (Coord): *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.

del mercado de trabajo. Con un mayor nivel de educación y formación se logran condiciones laborales y salariales óptimas, mayores niveles de productividad y se mejora la empleabilidad tanto de las personas ocupadas como de las desempleadas.

Pese a su importancia, las constantes reformas laborales evidencian una realidad, en efecto, los contratos formativos son una tipología contractual que no ha terminado de funcionar, debido a que han sido sinónimo de abuso, fraude y precariedad laboral. Por otra parte, desde la pandemia del COVID-19 se ha experimentado una caída notable en esta tipología contractual. En efecto, el propio Informe “Jóvenes y Mercado de Trabajo” de marzo de 2022 elaborado por la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social pone de manifiesto que, a partir del año 2016, los contratos para la formación y el aprendizaje se redujeron significativamente, situación que ha generado también la necesidad de reformar los contratos formativos.

Pese a su carácter estratégico y amplia utilización en numerosos países de nuestro entorno para acometer la necesaria incorporación de las nuevas generaciones de jóvenes al mundo del trabajo, debemos subrayar los resultados negativos arrastrados por los contratos formativos, tanto en términos cuantitativos, como de inserción laboral y de transición hacia empleos estables. De hecho, los datos sobre transición a empleo estable desde los contratos formativos puestos a disposición por el Servicio Público de Empleo Estatal, confirman que una persona joven con contrato formativo tiene menos probabilidad de permanecer en la empresa que una persona con un contrato temporal estándar. Una realidad que tampoco cambió con la admisión (reformas de 2012 y 2013) de que las ETT pudieran concertar contratos de puesta a disposición para cubrir contratos formativos, siendo su incidencia marginal y decreciente.

¿A qué se debe toda esta situación? Son múltiples los factores, pero la más destacada ha sido la gran variedad de figuras que les permiten a las empresas conseguir los mismos resultados con menor complejidad y coste (por ejemplo: a través de prácticas, contratos

temporales y becas, convenios de colaboración, prácticas no laborales). Por todo ello, se precisa regular esta situación, de ahí que la Disposición adicional segunda del RDL 32/2021 establezca abordar, en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, la regulación del Estatuto del Becario (regulará todo lo referente formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las practicas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales). Con la aprobación del Estatuto del becario se busca, principalmente, reforzar los derechos y las garantías para un derecho al trabajo decente de los jóvenes¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Informa el Ministerio de Trabajo que, a través del Estatuto del Becario, se regularán los mecanismos para combatir la figura del falso becario e incluirá mayores coberturas de Seguridad Social. La idea es evitar el fraude que, en la contratación de los becarios, se viene efectuando hasta ahora.

La nación española, según un informe de la OCDE, se encuentra posicionada como uno de los países que peor remuneración ofrece a los trabajadores contratados en modalidad de prácticas. En nuestro país es muy difícil que los becarios continúen trabajando en la empresa una vez finalizado el período de prácticas. Únicamente alrededor del 30% de los becarios consiguen un contrato laboral al acabar sus prácticas. Por eso, es muy importante la creación de un Estatuto del Becario que sienta las bases y especifique los derechos de los que deben disfrutar los becarios y recoja una mejora en los salarios a percibir.

Uno de los objetivos principales es limitar el número de horas de trabajo y restringir el número de becarios contratados en una sola empresa. Por todo ello, este Estatuto incluirá límites en el encadenamiento de periodos de prácticas, para ello se definiría un porcentaje máximo de becarios por empresa.

De hecho, el Ministerio de Trabajo ha propuesto limitar el número de becarios en una empresa de la siguiente manera:

Un becario si se trata de una compañía de hasta 10 trabajadores.

2 trabajadores en prácticas si son empresas de entre 11 y 30 trabajadores.

3 becarios si se trata de una compañía de entre 31 y 59 empleados.

Un máximo del 5% de la plantilla para compañías de más de 60 empleados.

Es fundamental asegurar unas condiciones mínimas y óptimas para que los trabajadores se comprometan en sus actividades laborales.

Además, el Estatuto podría incluir una novedad muy importante. Y es que, se está planteando la posibilidad de que los becarios que realicen prácticas tengan derecho a cobrar una prestación por desempleo.

La idea es que los becarios tengan los mismos derechos que el resto de los trabajadores de la empresa (incluyendo el derecho a las vacaciones, al descanso por días festivos... etcétera) debiendo la empresa garantizar unas prácticas de calidad.

Con anterioridad a la reforma laboral operada por el RDL 32/2021, los contratos formativos se clasificaban del siguiente modo:

- a) El contrato de trabajo en prácticas: podía concertarse con quienes estuvieren en posesión 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.
- b) El contrato para la formación y el aprendizaje: 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.
- c) El contrato para la formación dual universitaria: 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.

La Exposición de Motivos del RDL 32/2021 señala en su apartado III que “se pretende establecer una regulación eficaz de los contratos formativos, que proporcione un marco idóneo para la

Por otra parte, con el Estatuto del Becario se pretende establecer como medida obligatoria la designación de un tutor comprometido ante el que el becario pueda acudir en caso de aparecer un problema. El tutor no podrá tener asignados más de cinco becarios para ofrecer una tutorización personalizada y de calidad.

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”.

Por todo ello, el RDL 32/2021 reformula el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, puesto que se suprimen el contrato en prácticas, el contrato para la formación y el aprendizaje y el contrato para la formación dual universitaria, pasando a ser, formalmente, uno sólo (contrato formativo), aunque atendiendo a una doble ordenación: por un lado, el contrato de formación en alternancia, que viene a sustituir el anterior contrato para la formación y el aprendizaje y que va dirigido a quienes aún carecen de una titulación (artículo 11.2 del ET); y por otro lado, 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 (artículo 11.3 del ET). En este sentido, la Exposición de Motivos del RDL 32/2021 apunta que la modificación del art. 11 del Estatuto de los Trabajadores “supone en sí un cambio de modelo, estableciéndose un contrato formativo con dos modalidades”.

Todo ello se ajusta, además, a lo previsto por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación profesional, en donde se establece que la formación será dual, buscando así armonizar los procesos de enseñanza y aprendizaje entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado, en corresponsabilidad entre ambos agentes. Esta perspectiva ya fue trazada por el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolló el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecieron las bases de la formación profesional dual conforme a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. De ahí que se hayan tenido en cuenta dichas modificaciones.

Uno de los problemas más complicados de entender es el referente a su régimen transitorio: se pensaba que con esta reforma se iba a arrastrar o derogar las normas anteriores, sin embargo, no ha sido así. Aparte, se ha previsto un régimen transitorio distintos para los contratos temporales y para los formativos. No obstante, sí coinciden ambos en la fecha de entrada en vigor: 30 de marzo de 2022. Veamos brevemente este tema:

Primero, para los contratos temporales (artículo 15 del ET):

- a) Primer escalón: para todo lo ocurre antes de 31 de diciembre de 2021. Así, cualquier contrato que se hubiera celebrado antes de esa fecha, la de entrada en vigor general del RDL 32/2021, no verá afectado su régimen jurídico, pudiendo concertarse por su duración máxima y sus prórrogas. Ello parte de una lógica que descansa en el hecho de que no se puede modificar lo que se había celebrado antes de cualquier cambio normativo. Se respeta la voluntad de las partes.
- b) Segundo escalón. Para lo que sucede entre el 31 de diciembre de 2021 y el 30 de marzo de 2022. Se trata, en este caso, de un período de adaptación. Pero no solo para las empresas, sino también para, por ejemplo, el Servicio Público de Empleo que debe adaptar modelos oficiales, entre otros aspectos, así como otras entidades que deben también hacer una transición entre unos y otros. Las consecuencias de la negociación del acuerdo en el seno del Diálogo Social, apurando los plazos para intentar respetar los compromisos de España ante la UE en el marco del *Programa Next Generation* (compromiso 23 del Plan de España), hizo imposible otra cosa. Además, la magnitud de las variaciones producidas -hasta el punto de hacer desaparecer uno de los contratos estrella hasta ahora, el contrato para obra o servicio determinado- justifican la inclusión de un período de transición. Este período respeta

la configuración de los contratos previa a la reforma laboral de 28 de diciembre de 2021, pero estableciendo un tope máximo de duración a los contratos temporales firmados en este periodo.

- c) Tercer escalón. Para todo lo que ocurra después del 30 de marzo de 2022. A partir de este momento, no se podrán celebrar contratos conforme a la regulación anterior y habrá que emplear la nueva configuración.

Segundo, para los contratos formativos (artículo 11 del ET):

1) Todo lo pactado hasta el 30 de marzo de 2022 se mantiene con la regulación anterior, incluidas las duraciones máximas y 2) Para todo lo que acontezca después del 30 de marzo de 2022, que será ya siempre utilizando las nuevas figuras del contrato formativo, habiéndose derogado las del contrato para la formación y el aprendizaje y el contrato en prácticas. El problema que, además, genera la vigencia del desarrollo de algunos aspectos de este contrato se debe a la falta de desarrollo reglamentario de los mismo (estamos pendientes de ello).

4.1.1. El nuevo contrato de formación en alternancia

Algunos de los aspectos más relevantes que caracterizan a la regulación de este contrato se recogen en el artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores.

Primero, en cuanto al objetivo del contrato. El contrato de formación en alternancia tendrá por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios (novedad que antes no se recogía antes y que introduce la DF 36ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año de 2021¹⁶⁹. Antes se podía contratar cuando ya se tenía la titulación universitaria (pero sólo en prácticas, no a través de los contratos de aprendizaje), pero no antes de llegar a este punto) o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo (art. 11.2 a) del ET). Por lo

¹⁶⁹ BOE núm. 341 de 31 de diciembre de 2021.

tanto, se vincula a un proceso formativo orientado a conseguir alguno de los títulos, acreditaciones, diplomas o certificaciones contemplados en el citado art. 11.2 a) del ET.

Empero, la letra a) del apartado 11.2 indica, a continuación: “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”. Lo que no se entiende, en cualquier caso, es la referencia que, en esta excepción se hace a “que posean otra titulación”. Expresión que, cuanto menos, es desafortunada. Y es que, para suscribir un contrato de formación en alternancia no es preciso tener ninguna formación por lo que no cabe hablar de “otra”. Y, tampoco limitarlo a “titulación”, por cuanto que la habilitación puede obtenerse por otra vía, por ejemplo: mediante la obtención de un “certificado del sistema de formación profesional”.

Por otra parte, se imposibilita la inclusión de un periodo de prueba ya que el trabajador está en formación (se entiende que cuando se forma a alguien se está en periodo de prueba), por lo que la finalidad es potenciar las aptitudes del trabajador sin que pueda reprocharle nada.

Se prevén una seria de exclusiones y es que no se podrá formalizar este contrato cuando el trabajador ya tenga los conocimientos o una experiencia que les permita desarrollar esa actividad sin necesidad de pasar por este proceso, esto es, cuando se den algunas de estas tres características: a) cuando la actividad o puesto a desarrollar haya sido desempeñado con anterioridad por el trabajador; b) en la misma empresa y c) bajo cualquier modalidad contractual superior a 6 meses. Ahora bien, esto genera dudas: ¿qué pasa si ha desarrollado esa misma actividad en otra empresa? Ciertamente no se resuelve esa duda, lo que deja paso a que se encadenen contratos formativos, para la misma actividad, con distintas empresas. Estas restricciones redundan en perjuicio

del trabajador y se opone a la naturaleza del contrato. El legislador lo ha hecho para evitar la precarización de la institución y lograr la formación del trabajador, sin embargo, pienso que tenía que haber eliminado la restricción b) y haber puesto límite no sólo en la misma empresa, sino también en cualquier otra en la que el trabajador haya desarrollado la misma actividad. Más aún, si se producen fenómenos de grupos de empresas, empresas en red o supuestos de subrogación empresarial en los que formalmente se pertenezca a empresas distintas o diferenciadas, pero no ha existido cambios en las tareas que se pudieran realizar respecto a las desempeñadas para el anterior titular.

Tampoco cobran pleno sentido las limitaciones que intentan impedir la concatenación o sucesión de contratos de formación en alternancia. Para ello se prevé, como regla general que, únicamente podrá celebrarse un contrato por cada ciclo formativo de formación profesional y titulación universitaria, certificado de profesionalidad o itinerario de especialidades formativas. Regla que, no obstante, viene exceptuada por la posibilidad de poder formalizar diferentes contratos con distintas empresas, en base al mismo ciclo, certificado de profesionalidad o itinerario de especialidades si los contratos respondan a distintas actividades y sin que la duración máxima de todos los contratos pueda exceder el límite de los 2 años previsto como tope absoluto del contrato.

En cuanto al ámbito subjetivo, vemos que se han eliminado los topes de edad que siempre han caracterizado al contrato para la formación y el aprendizaje como un contrato juvenil. Ahora bien, si se ha previsto top de edad cuando el contrato de celebre vinculado a certificados de profesionalidad de nivel 1 y 2 y programas públicos o privados de formación en alternancia de empleo-formación que forman parte del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo. Límite que, no obstante, también está exceptuado, en tanto que no será de aplicación el tope de 30 años para las personas que participen en programas públicos de empleo y formación previstos en el marco de la Ley de Empleo.

En segundo lugar, la actividad formativa. Indica la nueva regulación que la actividad que desempeñe la persona trabajadora deberá estar directamente relacionada con la actividad formativa que justifique la contratación laboral, es decir, deberá vincularse al nivel de estudios y también a la materia a desarrollar. Se prevé que dichas actividades formativas deberán coordinarse e integrarse 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.

En el marco de esos acuerdos y convenios de cooperación: los centros de formación profesional, las entidades formativas acreditadas o inscritas y los centros universitarios 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.

A fin de llevar un seguimiento adecuado de la prestación laboral y del plan de formación individual: la persona que sea contratada bajo esta fórmula contractual contará con una persona tutora designada por el centro formativo y otra designada por la empresa. El tutor/a designado por la empresa (no se indica que sea persona trabajadora de la empresa) deberá contar con la formación o experiencia adecuadas para realizar las tareas de tutorización y su función será la de hacer un seguimiento al plan formativo individual en la empresa, conforme a lo previsto en el acuerdo alcanzado con la entidad formativa. La entidad formativa, a su vez, deberá garantizar la coordinación con el tutor/a de la empresa.

Finalmente, en lo que respecto a las condiciones laborales y de Seguridad Social se dice:

- La duración del contrato será la que prevé el correspondiente plan o programa formativo: siendo la duración mínima de tres meses y máxima de 2 años (antes era 1 año y máxima

3 años). Y es que se hace coincidir la duración del contrato con el programa formativo.

- El artículo 11.2 letra k) del ET aclara que la persona contratada no puede realizar horas complementarias, ni horas extraordinarias salvo en casos de “sinistros y otros daños extraordinarios y urgentes” (artículo 35.3 del ET).
- Otra excepción: Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos ni trabajo a turnos. Sin embargo, la norma prevé que podrán realizarse de manera excepcional actividades laborales en estos 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. Por tanto, esta nueva posibilidad recogida en la norma permite que no queden fuera del ámbito de aplicación de este contrato formativo ciertos sectores o puestos de trabajo para cuyo adecuado funcionamiento requieren utilizar la jornada nocturna.
- Respecto al trabajo efectivo, deberá ser compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas en el centro de formación. Durante el primer año el tiempo de trabajo efectivo no puede superar el 65 por ciento de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo de aplicación en la empresa, y durante el segundo año no puede superar el 85 por ciento (el contrato para la formación y el aprendizaje situaba este porcentaje en un 75 por ciento en el primer año y en un 85 por ciento el segundo y el tercer año).
- Novedad importante: podrá celebrarse este contrato a tiempo parcial, algo que no permitía antes la norma porque estaba expresamente prohibido.
- Retribución: En defecto de previsión convencional, la retribución no podrá ser inferior al 60 por ciento el primer año ni al 65 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 (se detecta así una mayor concreción que en la anterior regulación del contrato para la formación y el aprendizaje). En ningún caso la retribución podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo.

- Seguridad Social: se introduce en la LGSS una nueva Disposición Adicional cuadragésima tercera en materia de cotización. El anterior contrato para la formación y el aprendizaje incluía todas las contingencias y prestaciones, incluida la cobertura del FOGASA. La nueva Disposición adicional cuadragésima tercera introducida en la LGSS bajo la rúbrica “cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos en alternancia”, mantiene el mismo ámbito protector, puesto que la cotización abarca todas las contingencias, tal y como lo recoge en su apartado 1. Del mismo modo y conforme a su apartado 4, les resultará de aplicación los beneficios en la cotización a la Seguridad Social antes aplicables al contrato para la formación y el aprendizaje.

4.1.2. El contrato formativo para la obtención de prácticas profesionales

El artículo 11.3 del Estatuto de los Trabajadores cambia la configuración del antiguo contrato en prácticas dotando, a este nuevo contrato para la obtención de prácticas profesionales, de un contenido más acorde a su finalidad.

Respecto al objeto del contrato, queda claro que esta modalidad está reservada para poder concertarse con aquellas personas que estén en posesión de un título universitario o de un título de grado medio o superior, especialista, máster profesional o certificado del sistema de formación profesional, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica

5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. De igual modo, podrá también concertarse con quienes posean un título equivalente de enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo, que habiliten o capaciten para el ejercicio de la actividad laboral. Y el mismo se deberá celebrar dentro de los tres años siguientes a la terminación de los citados estudios, o de los cinco años siguientes si se concierta con una persona con discapacidad.

Por lo tanto, el objeto de este contrato es el de “adquirir una práctica profesional adecuada a los correspondientes niveles de estudios”, tal y como establece el art. 11.1 del ET. Se mantiene así el criterio de correlación entre las prácticas que se realizan con los estudios que se han cursado, aunque se limita el plazo para su celebración en la nueva regulación a tres años desde la finalización de los estudios correspondientes, salvo para las personas con discapacidad que se extiende a cinco. Recuérdese que en el anterior contrato en prácticas estos periodos de tiempo se limitaban a cinco y siete años, respectivamente. Cabe entender que con esta reducción respecto a la fecha de obtención del título habilitante se pretende no perder de vista el objetivo principal del contrato, que no es otro que adquirir la práctica profesional de los estudios cursados y si transcurre demasiado tiempo desde la finalización de estos, se difumina dicho objetivo.

Resulta interesante la nueva regla que introduce el legislador y por la que, con vista al fortalecimiento de la actividad formativa y a fin de evitar su uso fraudulento se señala que, este contrato formativo 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. El precepto se refiere en este caso a aquellos periodos de prácticas curriculares obligatorias previstas en los respectivos contenidos de los diversos planes de estudios.

Indica la nueva regulación que el puesto de trabajo deberá permitir la obtención del certificado de práctica profesional, de ahí que el mismo se adecue al nivel de estudios o formación. Para ello, la empresa debe elaborar un plan de formación individual en el que se especifique el contenido de la práctica profesional. De igual modo, la empresa habrá de designar a un tutor/a que cuente con la formación o experiencia adecuada para el seguimiento del plan y el correcto funcionamiento. Pese a que refuerza aquí el aspecto formativo (algo que no hacía la anterior regulación), se precisa de un desarrollo reglamentario que concrete estos aspectos. Asimismo, el artículo 11.3 del ET establece (al igual que en el contrato de alternancia) que el futuro desarrollo reglamentario desarrollará las acciones formativas dirigidas a la digitalización, la innovación o la sostenibilidad, incluyendo la posibilidad de microacreditaciones de los sistemas de formación profesional o universitaria.

Por último, cabe señalar los aspectos más relevantes respecto a las condiciones laborales:

- 1) La duración del contrato no podrá ser inferior a 6 meses, ni exceder de 1 año. Dentro de esta horquilla, los convenios colectivos de ámbito sectorial estatal o autonómicos o, en su defecto, los sectoriales de ámbito inferior habrán de determinar su duración en función de las características del sector y prácticas profesionales. Por lo que se prioriza la objetivación frente a las razones de inserción laboral, buscando así que la transición hacia el empleo se produzca antes. Se entiende así que este periodo es suficiente para proporcionar la experiencia profesional que posibilite la inserción de la persona en el mercado de trabajo.
- 2) Este límite impide también que la persona pueda ser contratada en la misma o distinta empresa por tiempo superior a esta duración máxima prevista en virtud de la misma titulación o certificado profesional. Ni tampoco se podrá estar contratado en formación en la misma empresa

para el mismo puesto de trabajo por tiempo superior a los indicados, aunque se trate de distinta titulación o distinto certificado.

- 3) Hay que tener en cuenta que los títulos de grado, máster y doctorado correspondientes a los estudios universitarios no se considerarán la misma titulación, salvo que, al ser contratado por primera vez mediante un contrato para la realización de práctica profesional, la persona trabajadora estuviera ya en posesión del título superior de que se trate.
- 4) No se pueden realizar horas extraordinarias, salvo en los casos de “sinistros y otros daños extraordinarios y urgentes” (artículo 35.3 del ET).
- 5) Se prevé un periodo de prueba que no podrá exceder de un mes, salvo que se prevea una duración distinta por convenio colectivo.
- 6) Respecto a la retribución: se remite al convenio colectivo aplicable a la empresa para estos contratos o, en su defecto, la del grupo profesional o nivel correspondiente a las funciones desempeñadas. En ningún caso el salario podrá ser inferior a la retribución mínima establecida para el contrato para la formación en alternancia, ni al salario mínimo interprofesional.

4.2. La contratación temporal y su impacto en los jóvenes como colectivo vulnerable

La contratación temporal (como elemento estructural) ha sido utilizada en nuestro país de manera masiva y generalizada para llevar a cabo los procesos de racionalización y reestructuración productiva. Lo que ha permitido flexibilizar los procesos de producción, al tiempo que se reducían los costes y se aminoraba los derechos laborales de los trabajadores. Todo ello ha supuesto un fortalecimiento de los principios de libertad de empresas frente a la estabilización en el empleo. La precariedad generalizada de las relaciones laborales ha

estado, principalmente, vinculada a determinados sectores (ocio, sector servicios, turismo, construcción...etcétera), a ciertos colectivos vulnerables (a saber: mujeres, jóvenes, migrantes y mayores de 45 años han sido los más afectados), pero también a determinados ámbitos (como son las ETTs y contratas y subcontratas)¹⁷⁰.

Las distintas reformas laborales que han operado desde el año 1984 han pretendido crear empleo, a través de distintas fórmulas de contratos temporales, justificando así esta medida ante las elevadas tasas de paro. Ciertamente, la pluralidad de modalidades o formas de contratación temporal pueden contribuir a crear empleo. La pregunta es: ¿se trata de un empleo de calidad o decente? Tradicionalmente, el conflicto pivota en torno a dos finalidades diferentes: de un lado, la protección del trabajador (finalidad de la norma laboral) y, otra, el fomento de la ocupación (finalidad del sistema de políticas de empleo). En numerosas ocasiones, este conflicto ha servido de base para justificar el establecimiento de medidas de desprotección para los trabajadores, sin que realmente se haya alcanzado un equilibrio entre ambas finalidades.

En efecto, las distintas reformas que han operado desde el año 1984 se han basado en la idea de mayor flexibilidad para las empresas a cambio de mayor protección del empleo, sacrificando la “protección del trabajador”, lo que ha tenido como consecuencia un sucesivo incremento de la precariedad y la flexibilización laboral. Y todo ello, conforme a lo que ya establece el ámbito comunitario, en donde no se abandona ese concepto de “flexiseguridad” (que en la práctica jurídica se ha traducido en el predominio absoluto de la flexibilidad sobre la idea de seguridad y protección social)¹⁷¹, pero tampoco se refuerza

¹⁷⁰ Puede consultarse, en un análisis de conjunto, MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: La reforma laboral de 2021 y el freno a la contratación temporal injustificada como objetivo prioritario. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, (2), (2022), pp. 11-32. Recuperado a partir de <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/546>

¹⁷¹ Para una crítica de este concepto “oxímoron”, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L., y FERNÁNDEZ ÁVILES, J.A.: “El debate europeo sobre flexiseguridad en el trabajo (Reflexiones en torno al “Libro Verde” de la Comisión de las Comunidades Europeas)”

el establecimiento de una mayor seguridad laboral y de protección social para los trabajadores.

Ya con la reforma laboral de 2012 se acentuó, aún más, este conflicto pues la balanza se inclinó, claramente, a favor de la libertad de empresa antes que el respeto a los derechos de los trabajadores. En este sentido, la reforma laboral que operó en materia de contratación temporal (medida estrella de la reforma laboral de 2012) resultó ser muy criticado debido a la creación de las modalidades de contrato indefinido de apoyo a emprendedores, la reforma de los contratos para la formación, el aprendizaje y el contrato a tiempo parcial.

Además, el Programa Nacional de Reformas para el Reino de España de 2019 destaca que las elevadas tasas de desempleo estructural constituyen un problema en España que provoca una profunda segmentación entre trabajadores temporales e indefinidos, así como entre trabajadores a tiempo completo y parcial. De esta forma, se considera que la elevada tasa de temporalidad, en torno al 26,8% del total de ocupados de media en 2018, entraña serios problemas en términos de desigualdad y fuertes desincentivos a la inversión en formación y que todo ello, en última instancia, va en detrimento del crecimiento económico a largo plazo.

El Programa de reformas que se ha llevado a cabo en 2021 apuesta por la “simplificación y la reordenación del menú de contrato de trabajo”. La idea, no es otra que la de reducir la temporalidad y promover la estabilidad en el empleo. De este modo, se abandona

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”, *Revista de Derecho Social*, núm. 48, 2009, págs. 13-38; exhaustivamente, MORENO VIDA, M.N.: “El debate sobre la flexiseguridad en Europea”, en *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa* (XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010, págs. 309-419. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Para una crítica de las “soluciones” iusliberales a la crisis económica en el Derecho del Trabajo”, en *Lan Harremanak*: *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 20-21 julio, 2009. https://vlex.es/source/lan-harremanak-revista-relaciones-laborales-662/issue_nbr/%2320-21.

definitivamente aquella idea de reconducir la contratación a un “único contrato”.

Por otra parte, este Programa de Reformas de 2021 busca combatir la precarización del mercado de trabajo, el fraude en la contratación y la “pobreza activa” o pobreza de las personas con empleo. A buen ejemplo, el “Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020” recoge toda una serie de medidas dirigidas a luchar contra el abuso y el fraude en la contratación temporal y a tiempo parcial, así como los excesos de jornadas, control de las horas extraordinarias... etcétera. De igual modo, cabe destacar el importante papel que ha cumplido y que sigue cumpliendo la ITSS en su lucha por evitar el uso irregular en la contratación. Y es que, del resultado de la laboral inspectora, se ha logrado transformar en 2018 en contratos indefinidos un 18,4% más que en 2017.

La reforma lleva a cabo un reforzamiento de la contratación indefinida (volviendo a introducir en el artículo 15 del ET la presunción del carácter indefinido del contrato de trabajo¹⁰) y una simplificación de los tipos de contratos, devolviendo a la contratación temporal la causalidad correspondiente a la duración limitada del contrato (atendiendo a la propia “naturaleza” de la actividad por razones inherentes a la empresa: carácter estructural). Así, el nuevo art. 15 del ET establece que el contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse en dos supuestos: cuando obedezca a circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora. Y “para que se entienda que concurre causa justificada de temporalidad será necesario que se especifiquen con precisión en el contrato la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista”.

Algunas de las modificaciones más importantes en materia de contratación temporal:

1. Desaparece la posibilidad de celebrar contratos por obra o servicio determinados, modalidad que se había convertido en la principal vía de contratación en nuestro país.

Como consecuencia de la desaparición de esta modalidad de contrato temporal, se modifica la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, en relación con los “contratos indefinidos adscritos a obra” (que sustituyen al anterior contrato temporal conocido como “fijo de obra”). La jurisprudencia comunitaria ya había cuestionado fuertemente la utilización del contrato para obra o servicio determinado en el sector de la construcción mediante los llamados contratos “fijos de obra”. En particular, El TJUE consideró (STJUE de 24 de junio de 2021 -C 550/19-) que no previene el fraude en la temporalidad al permitir renovar contratos indefinidamente en sucesivas obras lo que supone “una utilización abusiva de este tipo de contrato”.

Por otra parte, el contrato por obra y/o servicio determinado ha sido muy utilizada para contratar a jóvenes. Muy especialmente, en el ámbito de las Universidades y otros organismos (privados y públicos) de investigación, se ha empleado esta fórmula contractual para formalizar la relación entre los becarios de investigación con una determinada institución. Empero, con la reforma laboral operada mediante 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 trabajo¹⁷² se establecen algunos cambios que ya han afectado al régimen de los becarios de investigación, en cuanto que desaparece la famosa figura del “contrato por obra o servicio”¹⁷³.

¹⁷² Publicada en el BOE de 30 de diciembre de 2021.

¹⁷³ LÓPEZ INSUA, B.M: “Un antes y un después en la regulación laboral y de Seguridad Social de los becarios de investigación: puntos conflictivos”, en VV.AA., ILLUESCA BALLESTER, H., MONERO 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.

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 introduce cambios en el panorama laboral que afectarán al personal investigador en formación contratado mediante cualquiera de las modalidades de becas que se prevén a nivel nacional, autonómico y provincial. En efecto, una de las cuestiones que anuncia esta norma consiste en el desarrollo de un Estatuto de las Personas Becarias¹⁷⁴. Se trata éste de un Estatuto que no afectará al personal investigador de las distintas Universidades en cuanto que ya éste goza de su propio Estatuto.

La reforma laboral no recoge modificaciones en el Real Decreto 103/2019, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación. Empero, el actual gobierno de coalición si ha propuesto incluir en la Ley de la Ciencia la indemnización por fin de contrato. De este modo, se pretende garantizar los derechos de los trabajadores predoctorales, sin que ello se haga depender de las cuentas anuales.

Cumpliendo fielmente con los objetivos propuestos, el 6 de abril de 2022 (BOE núm. 82) sale publicado el Real Decreto-Ley 8/2022, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la contratación laboral del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante LCTI). Lo principal que regula esta normativa es lo relativo al contrato de investigaciones científicas, en el marco de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

¹⁷⁴ La Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 32/2021 señala: “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”.

Anticipándose así a la regulación en el Proyecto de Ley de modificación de la LCTI. En efecto, con este RDL 8/2022 se introduce en la ley una modalidad general de contratación laboral indefinida en el ámbito del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de la adición del artículo 23 bis. Se indica que estos contratos:

- a. tendrán por objeto la realización de actividades vinculadas a líneas de investigación o de servicios científico-técnicos, incluyendo la gestión científico-técnica de estas líneas que se definen como un conjunto de conocimientos, inquietudes, productos y proyectos, contruidos de manera sistemática alrededor de un eje temático en el que confluyan actividades realizadas por uno o más grupos de investigación y requerirá su desarrollo siguiendo las pautas metodológicas adecuadas en forma de proyectos de I+D+I.
- b. Podrán celebrarse 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, y la totalidad de los procedimientos de selección del personal laboral se regirán en todo caso a través de convocatorias públicas en las que se garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia.
- c. No formarán parte de la Oferta de Empleo Público ni de los instrumentos similares de gestión de las necesidades de personal a que se refiere el artículo 70 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Tampoco su convocatoria estará limitada por la masa salarial del personal laboral. Además, cuando estén vinculados a financiación externa o financiación procedente de

convocatorias de ayudas públicas en concurrencia competitiva en su totalidad, no requerirán del trámite de autorización previa.

- d. Se regirán, en lo no previsto por este artículo 23 bis de la LCTI, por Estatuto Básico del Empleado Público y el Estatuto de los Trabajadores, correspondiendo al personal contratado la indemnización que resulte procedente tras la finalización de la relación laboral.

Este contrato podrá ser utilizado por las universidades públicas (nuevo art. 32 bis LCTI) y por los centros del Sistema Nacional de Salud o vinculados o concertados con este y las fundaciones y consorcios de investigación biomédica (nuevo art. 85.5 LCTI). Y, por último, el RDL fija el régimen transitorio aplicable a determinadas modalidades de contratación para la ejecución de planes y programas públicos de investigación científica y técnica o de innovación.

2. Con la nueva regulación, solo podrá celebrarse el contrato de trabajo de duración determinada por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora (hablaremos ahora).
3. Se modifican, las reglas previstas en el artículo 15 del ET, para evitar el encadenamiento del contrato y la utilización fraudulenta de la contratación temporal.
4. Se modifican, igualmente, los artículos 16 (en relación con el contrato fijo discontinuo), el 12 (contrato a tiempo parcial) y el 49 (referente a la extinción del contrato de trabajo por expiración del tiempo convenio) del Estatuto de los Trabajadores.

La falta de una verdadera y valiente regulación para el personal investigador de las universidades públicas ha determinado que aún subsistan diferencias y lagunas en la regulación de los becarios (muy

especialmente en el caso del personal investigador postdoctoral, quien aún carece de un Estatuto jurídico que regule su situación). A buen ejemplo, recientemente, el Tribunal Supremo ha tenido que resolver un problema de competencia jurisdiccional y de determinación de responsabilidad en el pago de la cuota empresarial. En efecto, en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2024 (núm. rec. 4/2024)¹⁷⁵ se aclara a quién corresponde asumir el coste de la cuota patronal a la Seguridad Social que se deriva de la contratación laboral del personal investigador beneficiario de las ayudas Margarita Salas y María Zambrano, así como la determinación de la competencia para conocer de esta controversia, la cual claramente le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Empero, antes de entrar en materia conviene hacer unas precisiones. Primeramente, el contexto en el que se sitúa estas becas tras su causa en el Real Decreto 289/2021, de 20 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a universidades públicas para la recualificación del sistema universitario español (en adelante, Real Decreto 289/2021)¹⁷⁶. Esta normativa procedió a convocar diferentes ayudas con las que se pretendía alcanzar el objetivo de la norma, de la recualificación del sistema universitario español a través de la promoción de la formación de sus jóvenes doctores, del fomento de la movilidad de su personal docente e investigador para la recualificación del profesorado funcionario y contratado y de la atracción del talento internacional.

¹⁷⁵ Véase, para un conocimiento más exhaustivo, MORENO GENÉ, J: “La competencia de la jurisdicción social para determinar quién debe asumir el coste de la cuota patronal a la Seguridad Social en las ayudas “Margarita Salas” y “María Zambrano”. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2024”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social (LABORUM)*, número 40 de 2024.

¹⁷⁶ *Vid.* BOE núm. 96, de 22 de abril de 2021. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de enero de 2023 (núm. rec. 3/2023), declara dicha norma ajustada a derecho. A tal efecto, se había interpuesto un recurso contencioso administrativo por considerarse que limitar las ayudas que prevé dicha norma a las universidades públicas era contrario a derecho, el cual es desestimado por la referida sentencia del Tribunal Supremo.

A tal efecto, el Real Decreto 289/2021 previó la convocatoria de diferentes ayudas: a) ayudas para la formación de jóvenes doctores (en adelante, “Ayudas Margarita Salas”); b) ayudas para la recualificación del profesorado universitario funcionario o contratado; y, c) ayudas para la atracción de talento internacional (en adelante, “Ayudas María Zambrano”). La convocatoria de las referidas ayudas se materializó en la Orden UNI/551/2021, de 26 de mayo, por la que se conceden las subvenciones previstas en el Real Decreto 289/2021, de 20 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a universidades públicas para la recualificación del sistema universitario español (en adelante, Orden UNI/551/2021)¹⁷⁷, a partir de la cual, las diferentes universidades destinatarias de dichas ayudas procedieron a realizar la correspondiente convocatoria de las ayudas reguladas en las disposiciones precitadas.

De un lado, las ayudas “Margarita Salas” están destinadas a jóvenes doctores y doctoras que hayan obtenido el título de doctor como máximo en los dos últimos años desde el cierre del plazo de presentación de solicitudes. La duración de las estancias será de 2 o 3 años. Deberán incorporarse en una universidad o centro de investigación distinto a aquel en el que realizó su formación predoctoral y obtuvo el doctorado. En el caso de que la estancia se realice en centros extranjeros, el último año de la ayuda deberá realizarla en una universidad española.

El importe mensual será de 3.500 euros brutos para los que soliciten realizar la estancia en el extranjero y 2.800 euros brutos para los que la realicen en España.

Por su parte, las “ayudas para la recualificación del profesorado universitario funcionario o contratado” están destinada al profesorado universitario con las categorías de Profesor/a Titular de Universidad, Profesor/a Contratado/a Doctor y Profesor/a Ayudante Doctor, o las figuras de profesorado laborales equivalentes de carácter autonómico. En el caso del profesorado titular de universidad y contratado doctor,

¹⁷⁷ Vid. BOE núm. 33, de 4 de julio de 2021.

las ayudas se destinarán a aquel profesorado con un máximo de diez años de servicio en dichas figuras. La duración de estas ayudas será de 1, 2 o 3 años para el profesorado permanente y de 1 o 2 años para los y las Ayudantes Doctores. Será requisito solicitar la incorporación en una universidad o centro de investigación distinto a aquel en el que tiene actualmente la relación laboral.

Las ayudas para la Modalidad Recualificación del personal docente e investigador serán equivalentes a su sueldo actual más una prima adicional de movilidad del 20% de dicho sueldo bruto.

En tercer lugar, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades¹⁷⁸ justifica la creación de las “Ayudas María Zambrano” como una vía para insertar al personal investigador, español o extranjero, con una trayectoria postdoctoral acumulada no inferior a 24 meses en universidades o centros de I+D españoles y/o extranjeros diferentes al de la defensa de la tesis doctoral. Las ayudas tendrán un periodo de duración de 1 a 3 años y se llevarán a cabo en universidades españolas. Será necesario justificar el impacto de su incorporación en la recualificación del equipo universitario de acogida. El importe mensual de estas ayudas para la atracción de talento será de 4.000 euros brutos.

En definitiva, todas estas ayudas son la concreción material de uno de los principales objetivos del proyecto del actual Ministerio de Universidades: la mejora en la calidad del sistema universitario español.

La convocatoria de estas subvenciones a las universidades públicas para la recualificación del sistema universitario español no podía merecer inicialmente más que una valoración muy positiva. Ahora bien, como se indica en la propia Exposición de Motivos del Real Decreto 289/2021, “las universidades públicas española desempeñan un papel esencial para garantizar el derecho a la

¹⁷⁸ <https://www.universidades.gob.es/el-ministerio-de-universidades-crea-un-programa-de-ayudas-para-fomentar-la-recualificacion-y-la-movilidad-internacional-en-el-sistema-universitario-espanol/>

educación consagrado en el artículo 27 de la Constitución Española. Asimismo, desempeñan una labor clave tanto en la producción de conocimiento, a través de la investigación científica, técnica, humanística y artística, como en la transferencia de conocimiento y la innovación”.

Asimismo, se indica en la Exposición de Motivos de este Real Decreto de 2021 que “el capital humano de las universidades públicas constituye un activo fundamental para conseguir dichos objetivos por lo que el fomento de la recualificación y la movilidad nacional e internacional de su personal docente e investigador permitirá aumentar la calidad del servicio público que prestan y garantizar de este modo el derecho a la educación. En efecto, la formación de jóvenes doctores, la promoción de la movilidad de su personal docente e investigador para el mantenimiento de la alta cualificación del profesorado universitario funcionario o contratado y la atracción de talento internacional en el seno de las universidades públicas españolas constituyen objetivos fundamentales para catalizar la modernización del sistema universitario español y, en definitiva, impulsar una mejora de la calidad de la educación en España”.

Pese a estas buenas intenciones, el diseño y posterior puesta en marcha de la concesión de estas subvenciones a las universidades públicas para la recualificación del sistema universitario español generaron una gran frustración entre el personal investigador beneficiario de las mismas, puesto que las condiciones laborales, en especial, las económicas, acabaron difiriendo mucho de las expectativas que inicialmente habían generado las respectivas convocatorias. Por esta razón, en las distintas Comunidades Autónomas se han planteado conflictos que han debido ser resueltos por los tribunales y, lamentablemente, hemos de decir que el resultado ha sido muy dispar en todas ellas.

En este contexto, se desarrolla la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2024 (núm. rec. 4/2024). Recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Extremadura de

4 de octubre de 2023 (núm. rec. 10/2023). Tribunal, éste último, que se había declarado incompetente para entrar a conocer de este asunto, en concreto, el conflicto referente al pago de la cuota empresarial de los beneficiarios de estas ayudas públicas.

En la sentencia de instancia, la defensa de los trabajadores había sostenido (en contra de la opinión de la Universidad) que el pago de dicha cuota no debía incorporarse a los contratos suscritos con el personal investigador, por lo que no debía imputarse a los trabajadores al detraerla de su salario, sino que el por el contrario, debía ser el empresario -esto es, la Universidad Pública- la que asumiera el pago de las cotizaciones dado que se trata de contratos de trabajo. En particular, por lo que respecta a la competencia de la jurisdicción social en el recurso de casación se denunciaba la infracción del artículo 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS) y el artículo 2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LRJCA). A tal efecto, se mantenía la competencia del orden social al considerar que no se impugnaba ninguna resolución administrativa, sino que se trataba de una cuestión estrictamente salarial derivada del contrato de trabajo.

Apoyando la defensa de los trabajadores, el Ministerio Fiscal sostuvo la nulidad de la sentencia impugnada y la devolución de los autos a la Sala de origen para el conocimiento de la demanda. Se afirma así que las ayudas económicas para los contratos postdoctorales -concedidas vía subvención- no imponen su vinculación a la jurisdicción contenciosa, siendo lo realmente trascendente la naturaleza de la relación entre el profesor y la universidad. A lo que se añadía que, en estos supuestos, el contrato postdoctoral -de duración determinada- se suscribe con personas ajenas al personal docente funcionario de la Universidad.

Frente a esta alegación, la Universidad de Extremadura alegó, en su escrito de impugnación del recurso, que las ayudas no iban destinadas al personal doctor beneficiario, sino a la Universidad,

siendo ésta la que debía proceder a concretar en la convocatoria el modo de satisfacer aquella, transformada en salario cuya regulación y distribución venía delimitada por las bases de la convocatoria y, entre tales transformaciones, determinaba la forma de contribución de los gastos.

El debate en torno al pago de las cuotas patronales de las ayudas Margarita Salas y María Zambrano lo resuelve el Tribunal Supremo en base al artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (apartado 4 y 5), así como los artículos 1, 2.1 a) y 3 de la LRJS y, finalmente, la LRJCA, especialmente, sus arts. 2 a) y 3 a).

De una forma contundente indica el Tribunal Supremo lo siguiente: “no podemos desconocer así mismo que, si bien en las propias convocatorias se indica que “los importes brutos de estas ayudas incluirán los costes de seguridad social que correspondan”, también reconducen los contratos a suscribir a modalidades de contratos laborales de duración determinada. En particular, en la convocatoria previa, de 29 de junio de 2022, los contratos se encauzaban a través de la modalidad 420, esto es, el contrato laboral en prácticas (con la actual denominación de contrato formativo tras el Real Decreto-ley 32/2021), por el que se permite a la empresa captar talento joven y ayudar a los trabajadores a adquirir experiencia y desarrollar nuevas habilidades, tipo de contrato en el que está prevista la cotización a la Seguridad Social por trabajador y empresario¹⁷⁹.”

Por lo demás, el Alto Tribunal señala que, a pesar de que el TSJ de Extremadura ha residenciado la competencia para conocer del litigio en el orden Contencioso-administrativo, entre otras razones, por considerar que no consta que los beneficiarios de estas ayudas

¹⁷⁹ Sobre las modalidades de contratación laboral del personal investigador en el momento de la convocatoria de las ayudas Margarita Salas y María Zambrano, *vid.* MORENO GENÉ, J.: “La contratación laboral de los investigadores en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. ¿El final del estado de excepción laboral en la ciencia?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 340, 2011. Sobre las actuales modalidades de contratación laboral del personal investigador *vid.* MORENO GENÉ, J.: “La nueva regulación de los contratos laborales específicos del personal investigador”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 260, 2023.

presten servicios en la forma en que se determina para el contrato de trabajo, en realidad, “la universidad no ha alegado que los contratos celebrados no presenten las características de ajenidad y dependencia propias del contrato de trabajo, sino que ha centrado sus argumentos en la existencia de una regulación propia que permite a la universidad diseñar los aspectos de la contratación, en particular, el que ahora se discute relativo a la imputación de la cuota empresarial de la Seguridad Social”.

Haciendo alusión a distintas sentencias, el Tribunal Supremo aclara que la competencia reside aquí, claramente, en la Jurisdicción Social, ya que (entre otras): “Los razonamientos invocados en dicho auto en favor de la competencia del Juzgado de lo Social son los siguientes: “2. (...) Nos hallamos en este caso ante una pretensión clásica de la rama social del Derecho promovida por quien alega ostentar la condición de trabajador frente a aquella parte a la que atribuye al empresario la consecuencia del contrato de trabajo (art. 2 a) LRJS). De ahí que cualquier controversia surgida entre las partes del contrato de trabajo precisamente por razón de ese vínculo contractual deba ser necesariamente ventilada ante los jueces y tribunales de lo Social. 3. El que la parte actora concrete su suplico en la obligación de cotizar no altera el carácter netamente laboral de la pretensión, dado que lo que pretende es el cumplimiento de una de las obligaciones que la empresa tiene frente al propio trabajador como consecuencia del contrato de trabajo”.

El Tribunal Supremo es consciente de que existen conflictos entre la rama administrativa y la laboral, sin embargo, recuerda que la condición de Administración Pública no conlleva que en las relaciones con el personal laboral a su servicio prevalezca tal condición, pues su intervención es la de mero empresario, dentro del marco de un contrato de trabajo y regulado por normas de carácter laboral. Para ello, este Tribunal se apoya en la STS de 16 de mayo de 2012 (núm. rec. 73/2011), que conoce de unas ayudas convocadas mediante una disposición administrativa, la Orden 2585/2010, de 7 de mayo, de la Consejería de Educación, para el desplazamiento de

los profesores de religión y otro personal docente para los meses del curso escolar 2009/2010. Para este supuesto se indicaba que “Es cierto que, con carácter general, la jurisprudencia social ha venido negando la competencia del orden social para conocer de la impugnación directa de normas administrativas, con base a lo que dispone el art. 3.1 c) Ley de Procedimiento Laboral. Sin embargo, cuando la Administración Pública actúa como empleadora, en el ámbito de relaciones de carácter laboral, la regla general es que la jurisdicción competente para resolver los conflictos que puedan plantearse es la jurisdicción social, aun cuando hemos aceptado que determinadas cuestiones puedan ser competencia de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, si el conflicto gira en torno a si la Administración Pública ha actuado como tal y no como empresaria (STS 17 mayo 2007 -núm. rec. 353/2007-).”

“Para resolver si el asunto sometido a la consideración de la Sala es competencia del orden jurisdiccional social o del contencioso-administrativo ha de estarse al objeto del proceso (...). El hecho de que la parte demandada sea una Administración, sometida a derecho público, no presupone que en las relaciones con el personal laboral a su servicio vaya a estar investida de poder público, sino que actúa como un simple empresario, dentro del marco de un contrato de trabajo preexistente y aplicando normas y reglas de indudable carácter laboral. Y ello porque, cuando la Administración actúa en el marco de una relación laboral debe recibir un tratamiento acorde con su condición de empleador o empresario, sin privilegios especiales (en esa línea se pronuncia la STS de 10 febrero 2005 -núm. rec. 949/2004-).”

Está claro que en estas ayudas la relación que se establece entre los beneficiarios y las Universidades se circunscribe al ámbito privado, por más que la demandada exteriorice su voluntad mediante instrumentos administrativos, como la Orden en cuestión. En este sentido, de forma reiterada ha venido indicando el Tribunal Supremo que “los trabajadores afectados no mantienen con la Comunidad Autónoma demandada vínculo funcional alguno, de suerte que si la pretensión se promueve dentro de la norma social del Derecho,

como queda demostrado, el orden de la jurisdicción competente para conocer de la demanda es el laboral, a tenor de cuanto dispone el art. 9.5 LOPJ y, de manera más específica, el art. 2 a) LPL, al tratarse de una controversia entre empleadora y trabajadores como consecuencia de sus contratos de trabajo” (véase las sentencias del STS de 8 de febrero de 2005 -núm. rec. 7/2004- y 29 marzo 2006 -núm. rec. 49/2004-). Análogo argumento es el que ya alegó, en la sentencia de 6 de noviembre de 2018 (núm. rec. 222/2017) el Tribunal Supremo. Supuesto en el que se debatía acerca de un contrato predoctoral formalizado a partir de unas ayudas recibidas -ayudas predoctorales-, de análogas características a las que se debaten en este conflicto y en el que se declaraba la incompetencia de la jurisdicción social.

El Alto Tribunal concreta que, en el supuesto sobre las ayudas Margarita Salas y María, la cuestión nuclear se centra en si la cotización a la Seguridad Social, en lo correspondiente a la cuota empresarial, puede ser trasladada y asumida por los trabajadores firmantes del contrato postdoctoral. Para resolver esta controversia, según el Tribunal han de interpretarse los términos de la convocatoria, la determinación de la naturaleza del contrato que a través de ella se ha instrumentado y, en definitiva, si es posible excluir en el extremo que se discute, la regulación laboral de cobertura.

Finaliza el Tribunal Supremo declarando lo siguiente: “... no se está impugnando directamente ni las resoluciones de las correspondientes convocatorias, ni un determinado acto de gestión recaudatoria, ni suscitando cuestiones que pudieren estar más o menos vinculadas o ser consecuencia de este, sino que, por el contrario, la demanda de conflicto colectivo se formula exclusivamente contra la Universidad de Extremadura como empleadora, postulando que no se detraiga del salario del colectivo afectado el pago de las cotizaciones correspondientes al empresario, resultando, por ello, la cuestión litigiosa incardinable en el ámbito competencial del orden social de la jurisdicción y no en el contencioso-administrativo”.

Lógicamente, esta importante sentencia del Tribunal Supremo va a afectar a otras Universidades públicas, quienes tendrán ahora que reembolsarles a los afectados las cuotas patronales cobradas indebidamente. En efecto, “el régimen jurídico al que se ha sometido la ayuda y sus cuantías en modo alguno ha previsto que de él se descuenta la cuota patronal», en palabras del Alto Tribunal, que señala que las universidades “en modo alguno” pueden descontar importes. A la reclamación de la Universidad de Valladolid en el recurso de casación responde la sentencia que “si lo que pretende la demandada es que a la subvención recibida se le impute la cuota patronal, mediante su repercusión en la ayuda que recibe el trabajador como retribución, realmente estaría alterando el régimen jurídico que el Real Decreto y la Orden Ministerial han establecido”, ya que cuando algún coste está previsto en el importe de la subvención se señala expresamente. “Es un importe destinado al beneficiario y éste, en su condición de trabajador, no puede asumir la cuota patronal”.

Opinamos que, todas estas cuestiones conflictivas dejarían de judicializarse cuando el legislador creara un Estatuto para el personal investigador postdoctoral. Entendemos que no cabe albergar, dentro de la normativa ya vigente la situación particular de los profesores e investigadores postdoctorales, ya que realmente su situación -aunque pueda en parte ser aún formativa- se sitúa en un ámbito superior y, por ende, distinto al predoctoral. La falta de una regulación está conduciendo a una cierta inseguridad jurídica y, por supuesto, al establecimiento de regulaciones distintas. Algo que contradice claramente el principio de igualdad y, por ende, las bases mismas de nuestro sistema Constitucional.

La problemática acerca de la precariedad que presentan las becas y prácticas formativas se ha trasladado y analizado, igualmente, a nivel europeo por parte de la CEDS. Así es, llama poderosamente la atención aquí la denuncia N°150/2017 presentada el 11 de mayo y que se refiere a los artículos 4.1 (sobre derecho a una remuneración

justa)¹⁸⁰ y 7.5 (derecho de los niños y jóvenes a la protección)¹⁸¹ de la Carta Social Europea (revisada). La denuncia fue presentada por el Foro Europeo de la juventud, quienes alegan que las disposiciones del Estado belga (en concreto, la Ley sobre los derechos del voluntariado de 3 de julio de 2005) no cumplen con los cometidos de la mentada normativa europea, pues permiten las prácticas no remuneradas. Y todo ello al margen de las enseñanzas de secundaria y bachillerato, tal y como previamente ha denunciado el Servicio de Inspección de Trabajo del país. No sólo Bélgica aplica esta normativa, sino además otras disposiciones legislativas nacionales destinadas a reducir esas prácticas no remuneradas¹⁸². El Foro Europeo de la Juventud alega que el impago a los becarios da lugar a una discriminación flagrante contra los derechos de los jóvenes, pues por un lado les impide trabajar dignamente y, por otro, se les niega un salario justo.

Previamente, el Parlamento Europeo había declarado en su resolución de 6 de julio de 2010 que los jóvenes acceden al mercado laboral principalmente a través de formas de empleo típicas, muy flexibles, inseguras y precarias, y advirtió a los Estados que “los empresarios parecen utilizar con mayor frecuencia las prácticas y los períodos de prácticas para sustituir a los empleos regulares, explotando

¹⁸⁰ “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, las Partes se comprometen: 1.a reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso”.

¹⁸¹ “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección de los niños y jóvenes, las Partes se comprometen: 5.a reconocer el derecho de los trabajadores jóvenes y de los aprendices a un salario equitativo o, en su caso, otra retribución adecuada”.

¹⁸² Entre otras, la Ley de programas de 2 de agosto de 2002 (acuerdo de inmersión profesional); la Ley de derechos de los voluntarios de 3 de julio de 2005 (modificada por la Ley de 1 de marzo de 2019); el Código penal social de 6 de junio de 2010 (modificado por la ley de 17 de marzo de 2019); la Ley de 19 de julio de 1983 relativa al aprendizaje realizado por trabajadores asalariados (modificada por el decreto de 20 de julio de 2016); la Ordenanza de 10 de marzo de 2016 sobre las prácticas para los solicitantes de empleo (Región de Bruselas-Capital); el Decreto del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital relativo a la práctica de primera experiencia profesional, de 29 de septiembre de 2016 y la Ley de promoción del empleo de 24 de diciembre de 1999.

así los obstáculos que se oponen a la entrada en el mercado de trabajo de los jóvenes” y señaló que “Los Estados Miembros deben abordar y erradicar efectivamente esas formas de explotación de los jóvenes”. Por todo ello, el Parlamento Europeo subrayó la importancia de una formación adecuada para garantizar que las empresas necesiten en el futuro mano de obra altamente cualificada y pidió a la Comisión y al Consejo de la Unión Europea que establezcan un “Carta Europea de la Calidad en las Prácticas que establece normas mínimas para las prácticas con el fin de garantizar su valor educativo y evitar la explotación, teniendo en cuenta que las prácticas forman parte de la educación y no deben sustituir a los empleos regulares”.

En la denuncia N°150/2017 presentada el 11 de mayo el Foro Europeo de la Juventud subraya cómo los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo se encuentran en una situación económica precaria. Según este Foro, en toda Europa y, en particular, en Bélgica, los que desean entrar en el mundo profesional se enfrentan con el mandato de facto de que, para adquirir experiencia y construir las conexiones que les permitan encontrar un trabajo profesional remunerado en el futuro, deben realizar varias prácticas. De este modo, las prácticas se convierten cada vez más en experiencias necesarias para conseguir un empleo a tiempo completo.

En este sentido, el estudio de la Comisión Europea sobre las prácticas (Comisión Europea, Aprendizaje y prácticas en la EU-27: factores clave de éxito, Guía para planificadores y profesionales, diciembre de 2013) ya se informa que la experiencia laboral relacionada con los estudios aumenta en un 44% las posibilidades de conseguir empleo después de la graduación. Por su parte, el Foro añade que existe un amplio consenso en el sentido de que las prácticas se están convirtiendo en una característica habitual de la transición de los jóvenes de la educación y la formación al mercado laboral, ya que también se han convertido cada vez más en algo común en los Estados miembros de la UE.

Sin embargo, a pesar de la importancia crucial que tienen las prácticas para la transición de los jóvenes de la educación al mercado laboral y de la valiosa experiencia profesional y exposición a diferentes trayectorias profesionales y oportunidades que ofrecen en favor de los jóvenes, el Foro Europeo de la Juventud, en referencia a una encuesta realizada por la Comisión Europea en 2013¹⁸³, observa que el 59 % de los pasantes de toda la UE informaron de que su última estancia no había recibido ninguna compensación financiera. Según este informe, Bélgica tiene uno de los porcentajes más altos de pasantes no remunerados de la UE, con sólo el 18% que reciben por sus prácticas.

La Carta Social Europea (revisada) trata, en este punto, de garantizar que las prácticas y el aprendizaje sean experiencias verdaderamente de calidad para los jóvenes. Por todo ello, el Foro Europeo de la Juventud subraya en particular que las prácticas deben ser ante todo una experiencia formativa y no un mecanismo de sustitución de otros trabajadores. Sin embargo, muchos períodos de prácticas no cumplen con estos estándares, tal y como ya ha indicado en su Comunicado la Comisión Europea de 2012 (SWD (2012)407final). El Foro Europeo de la Juventud afirma que aproximadamente el 50% de los períodos de prácticas no remunerados carecen de contenidos formativos satisfactorios y que las organizaciones recurren cada vez más a los internos no remunerados para ocupar puestos que, de otro modo, podrían ser de nivel inicial. De igual modo, la decisión de 21 de septiembre de 2017 del Defensor del Pueblo Europeo -relativa a la práctica del Servicio Europeo de Acción Exterior de ofrecer períodos de prácticas no remunerados en las delegaciones de la UE¹⁸⁴- afirmaba que los becarios no remunerados constituyen una parte importante en la estructura organizativa de las empresas, las cuales no podrían funcionar sin ellos. Esto hace que los becarios sean explotados como mano de obra barata. Lamentablemente, el uso de las prácticas de becarios como trabajo gratuito constituye un fenómeno en auge en

¹⁸³ Flash Eurobarómetro 378: *The Experience of Traineeships in the EU, Report, noviembre de 2013*, pág. 47 y siguientes.

¹⁸⁴ Véase el artículo 56 y siguientes.

toda la UE. El riesgo de sustituir un empleo regular por prácticas es mayor en los Estados miembros con alto índice de desempleo y/o condiciones desfavorables del mercado laboral para los jóvenes.

Según el Foro Europeo de la Juventud, contrariamente a lo que ha afirmado el Gobierno de Bélgica, el problema de las prácticas no remuneradas en la nación belga no se limita a las instituciones de la UE en Bruselas. Y es que, basándose en una declaración del Comisario Oettinger de octubre de 2017 ante el Parlamento Europeo, se observa cómo desde el 1 de junio de 2016 había 202 aprendices atípicos (no remunerados) en la Comisión Europea, mientras que el número de aprendices “bluebook” (régimen de prácticas remuneradas en la UE) fue de 1300. Una encuesta realizada por el Intergrupo de la Juventud del Parlamento Europeo indica que, tras la decisión antes mencionada del Defensor del Pueblo Europeo, han descendido en toda la UE el número de prácticas no remunerados que se ofrecen en todas las delegaciones de la UE, optándose así por ofrecer períodos de prácticas retribuidos. Empero, Bélgica ha seguido ofreciendo y manteniendo las prácticas no remuneradas a becarios sobre todo en torno a las instituciones europeas de Bruselas, a las que le son de aplicación la legislación belga.

Tras analizar el caso, la Comisión Europea de Derechos Sociales, a fecha de 14 de septiembre de 2022, emitió la Recomendación CM/RecChS (2022)20 en donde declaraba:

Primero, los casos en que una pasantía implica la realización de un trabajo real, en lugar de una actividad formativa, el pasante o becario pasará a ser considerado como un “trabajador” que entra en el ámbito de aplicación del artículo 4.1 de la Carta Social Europea (revisada). Por lo que, se hará aquí necesario la compensación del trabajado realizado con el percibo de un salario. En base a estos argumentos, el CEDS examinó la eficacia del sistema de inspección del trabajo en Bélgica en lo que se refiere a las “prácticas falsas” no remuneradas y consideró que el sistema de inspección debería adaptarse a las características de la población destinataria, esto es,

jóvenes desfavorecidos en prácticas que no conocen sus derechos o que no quieren emprender acciones legales en caso de prácticas abusivas y falsas para no afectar a su potencial de empleo futuro. Por todo ello, insta a que la Inspección de trabajo nacional intensifique su labor de búsqueda y persecución para evitar que los periodos de formación y aprendizaje sean empleados falsamente. Aparte, se insta a que Bélgica tome medidas legislativas para evitar estas prácticas abusivas.

Segundo, el CEDS considera que la situación en Bélgica acarrea inevitablemente consecuencias discriminatorias para los “pasantes falsos”. Y ello es porque los becarios se ven privados en la práctica de un derecho efectivo a una remuneración justa garantizada respecto a los trabajadores que realizan trabajos análogos o similares en virtud de un contrato de trabajo regular, lo que claramente vulnera los derechos recogidos en el artículo 4.1 de la Carta Social Europea (revisada).

Tercero, vista la situación planteada en Bélgica, así como en otros Estados europeos, se plantea a nivel europeo trabajar conjuntamente para intensificar la lucha contra las “falsas becas o falsas prácticas”. En la Conferencia interministerial del trabajo se acordó, además, entre otras cosas: a) eliminar posibles lagunas normativas; b) mejorar la aplicabilidad de las normas y realizar inspecciones más específicas en este ámbito; c) garantizar que las instituciones y administraciones bajo su jurisdicción no utilicen ni publiquen anuncios de prácticas falsas; d) llevar a cabo una campaña de sensibilización destinada, por un lado, a los empresarios y, por otro, a los jóvenes en prácticas y, finalmente, e) crear normas garantistas y protectoras de los derechos de los aprendices.

4.2.1. Algunas notas acerca del nuevo contrato temporal por razones productivas

El contrato eventual por circunstancias de la producción ha sido un contrato muy utilizado, antes de la reforma laboral. Indicaba el artículo 15.1 b) del ET que podía emplearse este contrato: “cuando

las circunstancias del mercado, la acumulación de tareas o el exceso de pedidos así lo exigieran, aun tratándose de actividades normal de la empresa”¹⁸⁵.

Tras la reforma laboral operada por el RD-Ley 32/2021, el “contrato temporal por razones productivas” podrá utilizarse en dos supuestos:

- 1) cuando el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones que, aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere y
- 2) las situaciones ocasionales, previsibles y que tengan una duración reducida y delimitada en los términos previstos en la norma.

Por otra parte, se excluyen aquellos supuestos de “desajuste temporal entre la plantilla existente y las necesidades para hacer frente a la actividad de la empresa” que respondan a los supuestos incluidos en el artículo 16.1 del ET (contrato fijo-discontinuo). Se quiere así establecer una diferenciación clara entre estas dos figuras, máxime teniendo en cuenta los numerosos conflictos judiciales que en la práctica han propiciado.

En primer lugar, el contrato eventual no podrá utilizarse para la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades de temporada, tampoco para aquellos trabajos que no tengan dicha naturaleza, pero que siendo intermitentes tengan periodos ciertos o intermitentes, tampoco para ejecutar contrata mercantiles o administrativas que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa. Al mismo tiempo, el artículo

¹⁸⁵ Véase MORENO VIDA, M^aN: “Capítulo II. Del contrato eventual por circunstancias de la producción al contrato temporal por razones productivas”, VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dir) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord): *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.

16.1 del ET, indica en este punto que, “El contrato fijo-discontinuo podrá concertarse para el desarrollo de trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco de la ejecución de contratas mercantiles o administrativas que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa”, considerando que esta modalidad contractual puede ser la vía adecuada para formalizar dichas relaciones de trabajo cuando la actividad de subcontratación se produzca de forma discontinua. En caso de que la contratista realice su actividad de forma continuada, obviamente los trabajadores deberán ser contratados mediante un contrato por tiempo indefinido común.

En segundo lugar, se prohíbe expresamente utilizar el contrato eventual por circunstancias de la producción “para la realización de los trabajos en el marco de contratas, subcontratas o concesiones administrativas que constituyan la actividad habitual u ordinaria de la empresa, sin perjuicio de su celebración cuando concurren las circunstancias de la producción en los términos anteriores”. Se refiere, en este último caso, a cuando se produzcan “incrementos ocasionales o imprevisibles de la producción” en la empresa contratista.

Ahora bien ¿qué se entiende por “incremento ocasional o imprevisible de la actividad”? La norma no cambia la redacción anterior, aunque si precisa su sentido. Se entiende que debe producirse un desajuste entre el empleo estable disponible y el que se requiere en cada momento concreto. En otras palabras, debe tratarse de un incremento transitorio de las necesidades productivas (no con vocación duradera) por acumulación de tareas, circunstancias de mercado o exceso de pedidos.

Se añaden ahora expresamente las “oscilaciones” que, aun tratándose de la actividad normal de la empresa, provoquen igualmente un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere. En dichas oscilaciones se entienden incluidas aquellas necesidades temporales de personal derivadas de las vacaciones del personal estable de la empresa, que la norma encuadra expresamente dentro de las circunstancias de la producción pero

que, tanto en la regulación anterior como en la actual, realmente constituyen circunstancias organizativas de la empresa. En cualquier caso, el empresario deberá especificar las razones en el contrato y su conexión con la duración prevista.

En principio, el Tribunal Supremo rechaza esta tesis en tanto que “... la empresa es plenamente conocedora de las vacaciones y descansos correspondientes a la plantilla de la empresa, por lo que forma parte del normal desarrollo de la actividad en la empresa y se incluye, por tanto, en la previsión organizativa que le corresponde realizar al empresario. En consecuencia, no existe para el Tribunal Supremo una causa de excepcionalidad (sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2019 y 10 de noviembre de 2020) que permita cubrir las vacaciones de los empleados. El Supremo sólo considera que estaría justificado en el caso de que concurrieran la excepcionalidad e imprevisibilidad que definen a este contrato temporal.

Puede plantear dudas si este contrato está justificado para las campañas de rebajas o de Navidad debido a su carácter cíclico o recurrente, que se llevan a cabo normalmente en fechas homogéneas, puesto que si bien han sido supuestos tradicionalmente vinculados al contrato eventual, la filosofía de la reforma de restringir la temporalidad fortaleciendo el contrato indefinido y el contrato fijo discontinuo puede llevar a una interpretación favorable a considerar este último como el más adecuado en estos casos, al estar previsto para trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o que sin tener esta naturaleza, “sean de prestación intermitente, y tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados”. La reiteración de las campañas de rebajas o de Navidad en sectores como el comercio presenta esa reiteración intermitente, regularidad temporal, que justificaría la realización de contratos fijos discontinuos.

Parece, en cualquier caso, que la ley ha optado por permitir ese margen de temporalidad (como una especie de “extra” complementario

o “bolsa” de temporalidad) de duración muy reducida para hacer frente a circunstancias eventuales que previsiblemente pueden aparecer pero que deben estar planificadas y controladas.

En lo que respecta a la duración del contrato se dice que no podrá ser superior a seis meses. Sin embargo, por convenio colectivo de ámbito sector se podrá ampliar dicha duración hasta un año. En caso de que el contrato se concierte por una duración inferior a la máxima legal o convencionalmente establecida, podrá prorrogarse, mediante acuerdo de las partes, por una única vez, sin que la duración total del contrato pueda exceder de dicha duración máxima. Por otra parte, el convenio sectorial estatal o, en su defecto, el de ámbito inferior estará autorizados para modificar tales límites cuando el carácter estacional de la actividad justifique su ampliación hasta 18 meses. Esta ampliación requerirá justificación, aunque la práctica convencional ignore esta exigencia.

La razón para determinar unos límites temporales obedece, propiamente, a la naturaleza o carácter temporal, ocasional o coyuntural del trabajo. Se entiende que 6 meses es más que suficiente para atender un incremento de la actividad.

Finalmente, el artículo 15.2 del ET indica que las empresas sólo podrán utilizar este contrato por un máximo de 90 días en el año natural, independientemente de las personas trabajadoras que sean necesarias para atender en cada uno de días las concretas situaciones. Estos 90 días no podrán ser utilizados de manera continuada (el cómputo habrá de global por empresa, no por contrato). Además, al tratarse de situaciones previsibles (no cíclicas o intermitentes) las empresas, en el último trimestre de cada año, deberán trasladar a la representación legal de los trabajadores una previsión anual de uso de estos contratos. Empero, el rígido límite establecido no va a impedir que se pueda convertir en una vía masiva de contratación temporal, aunque limitada en el tiempo (por ejemplo, una gran empresa podría contratar para una campaña promocional a 100 trabajadores, repartidos entre sus diferentes centros de trabajo, durante 7 días en

dos períodos del año, de modo que agotaría 14 de los 90 días de temporalidad que puede haber previsto para el año natural, lo que implicaría la contratación de 200 trabajadores temporales en contratos de muy corta de duración).

4.2.2. Nuevas formas de contratación por sustitución de la persona trabajadora¹⁸⁶

El contrato de sustitución es el que menos novedades ha sufrido. Con anterioridad a la reforma operada por el RD Ley 32/2021 existían, de un lado, el contrato de interinidad por sustitución y por vacante (dentro de este último, encontrábamos, el contrato “interinidad indefinida” que usa la Administración Pública abusivamente) y, de otro, el contrato de interinidad para cubrir la jornada de un trabajador con derecho a reducción de la misma (la jornada que se complementaba era, normalmente, la de un trabajador que disfrutaba de un permiso por maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, en la modalidad a tiempo parcial).

El contrato por interinidad ha presentado muchísimo fraude y abuso, de ahí que reiteradamente nuestros tribunales prohibieran su uso en los siguientes supuestos:

- Suspensiones autorizadas en el marco de ERE por causas económicas, organizativas, producción, por fuerza mayor o cierre patronal.
- Suspensión del contrato por ejercicio del derecho legal a huelga.
- Ausencia motivada por disfrute de vacaciones.

La reforma laboral ha dado una nueva redacción al artículo 15 del ET, tratando de dotarlo de un nuevo régimen jurídico, cuya

¹⁸⁶ MOLINA HERMOSILLA, O: “Capítulo III. El contrato para la sustitución de persona trabajadora”, VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dirs) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord.), *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.

entrada en vigor se produce el 30 de marzo de 2022. Se refuerza la causalidad y se establecen tres supuestos de sustitución (los mismos de antes).

Primero, para el contrato de sustitución con derecho a reserva del puesto de trabajo se indica, claramente, que la causa o el motivo debe venir especificado en el propio contrato de sustitución, debiendo indicarse la persona a la cual se está sustituyendo y el motivo de dicha sustitución.

En este supuesto, la nueva redacción con que aparece dotado el art. 15.3) del ET permite en este punto, como novedad, que pueda producirse la formalización del nuevo contrato antes de acaecer el hecho en sí de la sustitución y, por tanto, coincidiendo en el tiempo ambas prestaciones de trabajo, la de la persona contratada mediante el contrato para la sustitución y la de quien va a ser sustituido. Esta situación podrá mantenerse “el tiempo imprescindible para garantizar el desempeño adecuado del puesto y como máximo durante quince días” (se trata de un tiempo de adaptación).

Cabe cuestionar ese periodo de adaptación y prestación simultánea de 15 días porque, en unos casos, será excesivo, mientras que en otros resultará insuficiente. Se trata, por tanto, de una cuestión que entendemos debería ser valorada atendiendo a cada concreto puesto de trabajo y por ello, quizás hubiera sido preferible dejar su concreción a la propia negociación colectiva.

La norma está pensada para aquellos supuestos en los que el trabajador contratado mediante la modalidad de contrato para la sustitución pase a desarrollar en la empresa las mismas funciones que ha venido desarrollando el trabajador que va a ser sustituido temporalmente. Sin embargo, conviene recordar que en estos casos, que la doctrina de la Sala Social del Tribunal Supremo emitida en su sentencia de 1 de diciembre de 2021, considera “totalmente razonable que las funciones concretas que realizaba el empleado sustituido sean encomendadas durante su ausencia, a otro trabajador de la empresa, que pueda desarrollarlas más adecuadamente que el

interino, pasando éste a desarrollar funciones no coincidentes con las del sustituido, siempre que el puesto de trabajo objeto de la sustitución quede identificado plenamente”. Por tanto, y a tenor de la nueva redacción con que ahora se dota a este párrafo primero del art. 15.3 del ET no parece posible entender que el trabajador contratado para la sustitución tenga que realizar las mismas funciones que venía desarrollando el trabajador al que va a sustituir, por lo que esta doctrina jurisprudencial se mantiene totalmente vigente.

De igual modo, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) de 26 de mayo de 2021 permitió que se pudiera emplear esta modalidad de contratación cuando, el trabajador sustituido, es encomendado por la empresa para realizar otras funciones dentro de la misma, pero siempre que esas labores no tengan un carácter permanente (como bien indica la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2021). Por supuesto, en ese último caso, la empresa deberá justificar esos extremos a la hora de la contratación, pues de lo contrario se entenderá la existencia de un fraude de ley (lo que llevará a declarar indefinida no fija la relación). Estas dos sentencias provocan dudas interpretativas.

Como decimos, la nueva redacción con que el Real Decreto-ley 32/2021 viene a dotar al apartado tercero del artículo 15 del ET, en su primer párrafo, tampoco aporta mayor claridad en este sentido. Ninguna referencia aparece relativa a la exigencia de que se produzca la suspensión de la relación laboral del trabajador sustituido, por lo que debemos entender, que será posible que ambas prestaciones de trabajo coexistan en la misma empresa, más allá del plazo máximo legal de quince días, que únicamente aparece como límite referido a la coincidencia en el desarrollo de las funciones por parte de ambos trabajadores.

Segundo, el contrato para la sustitución formalizado para completar la jornada reducida de otro trabajador por causa legal o convencional no ha experimentado ninguna novedad destacada.

Finalmente, en el contrato de sustitución para la cobertura temporal de puesto de trabajo hasta su cobertura definitiva se indica que la duración máxima prevista para este contrato de sustitución, al igual que ya sucediera con su antecesor, seguirá siendo de tres meses, permitiendo en este punto como novedad, que la negociación colectiva pueda fijar una duración inferior (aquí está la novedad). Si ha quedado superado este plazo y no se ha producido aún la cobertura definitiva del puesto de trabajo no podrá volver a celebrarse un nuevo contrato para la sustitución con este mismo objeto.

5. Una propuesta para el “mal llamado” 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 empresariales¹⁸⁷: en otros términos, a “usos espurios” de las mercantiles¹⁸⁸. Lo cierto es que a pesar de que la normativa permite que los estudiantes adquieran de competencias y

¹⁸⁷ MORENO GENÉ, J: *Las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Aspectos jurídico-laborales y de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pág. 11.

¹⁸⁸ 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, pág. 612.

destrezas para el desempeño profesional¹⁸⁹, al mismo tiempo asegura una mínima y precaria asistencia social para el alumno en prácticas¹⁹⁰. 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.

5.1. Antecedentes y evolución: un breve repaso histórico

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 norma. Esta Disposición regulaba (con una extraña fórmula¹⁹¹) 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

¹⁸⁹ 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, pág. 604.

¹⁹⁰ ORTEGA LOZANO, P.G.: “Propuesta para una adecuada y justa protección social de los becarios”, en VV.AA., 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.

¹⁹¹ 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, pág. 117.

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 requisitos¹⁹²: 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

¹⁹² 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.

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 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.

5.2. Diversos borradores para definir una misma realidad: ¿desnaturalización? o ¿avance?

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”*¹⁹³. 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

¹⁹³ 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].

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, de contenido económico, dirigida por otras personas (empleadores o empresarios) que utilizan esa actividad para obtener unos resultados a cambio de una retribución¹⁹⁴.

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 le 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

¹⁹⁴ 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.

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 Murcia¹⁹⁵, cabe afirmar que la beca es un simple ropaje para disfrazar una relación laboral entre los becarios y la empresa¹⁹⁶.

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

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ 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.

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 mercado¹⁹⁷.

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

¹⁹⁷ 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, pág. 124.

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 estudiante¹⁹⁸. 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 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.

¹⁹⁸ 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”.

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) al 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)¹⁹⁹, 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.

¹⁹⁹ 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”.

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”.

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 publicarlas 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.

6. El anuncio de Novedades en materia de Seguridad Social tras el Real Decreto-Ley 2/2023

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 Social²⁰⁰. 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 Social²⁰¹. En consecuencia, la creación de un Régimen

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ 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 VVAA., *Estudios de Seguridad Social. Libro*

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 Social²⁰². Las prácticas a que se refiere este apartado comprenden, de un lado, 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

homenaje al profesor José Ignacio García Ninet, VICENTE PALACIO, M.A. (Coord.), Barcelona, Atelier, 2021, pág. 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, pág. 8.

²⁰² 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 para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento”.

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 especialización²⁰³.

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 2024²⁰⁴.

Por otra parte, en la acción protectora se excluirá la protección por desempleo, así como la cobertura del Fondo de Garantía Salarial

²⁰³ 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. 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, pág. 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.

²⁰⁴ 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 con la adquisición, mantenimiento, pérdida y reintegro de beneficios en la cotización.

y de Formación Profesional²⁰⁵. En 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

²⁰⁵ 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 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”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº35 de 2023.

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.

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 los mismos, 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 anteriores²⁰⁶.

²⁰⁶ 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:

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 cotización por los periodos de formación o prácticas no laborales y académicas realizadas previamente, hasta un máximo de dos años²⁰⁷, y ello a la espera de que el Ministerio de Inclusión,

“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.

²⁰⁷ 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».

Seguridad Social y Migraciones publique la orden o el reglamento en donde se establezcan los plazos y condiciones²⁰⁸.

Finalmente, el Real Decreto-Ley 2/2023 ha tratado de establecer medidas para evitar el fraude en las empresas que empleen becarios

²⁰⁸ 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 períodos 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 períodos 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., MONERO 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, págs. 473-489.

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 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).

7. Nuevas medidas para la protección de los alumnos en prácticas: avanzando en materia de Seguridad Social

El Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo²⁰⁹, introduce novedades muy significativas en materia de jóvenes. En concreto,

²⁰⁹ 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

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).

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.

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

7.1. Interpretando la Disposición Adicional 52 de la LGSS: 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 equiparlos al ámbito de aplicación subjetivo del futuro Estatuto del Becario²¹⁰.

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

²¹⁰ Tal y como se indicó en el Boletín de Noticias RED 16/2023, de 29 de diciembre.

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), 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 de 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 reenumeradas, 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 estudiante 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 DAª 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 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 excepciona 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 perceptoras 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/51/2024²¹¹, la protección de la DA 52 siempre operará en defecto de otra situación.

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.

²¹¹ 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 períodos a que se refiere el primer párrafo de dicho apartado”.

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.

7.2. Acción protectora y marco de cobertura en materia de Seguridad Social

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 General²¹², 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

²¹² 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.

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”.

7.3. Cumpliendo con las obligaciones en materia de Seguridad Social: un punto álgido y conflictivo

El apartado 4 de la DA 52 ha sido uno de los más conflictivos y que más interpretación ha precisado, al tiempo que más problemas prácticos ha originado entre los centros de formación y las empresas (públicos y privadas). Se trata de un precepto rico en matices y compuesto por dos grandes apartados en donde describe las reglas de inclusión de los alumnos en el sistema de Seguridad Social, así como la forma de tramitar sus altas y bajas.

Indica este apartado 4 de la DA 52 de la LGSS lo siguiente:

“4. El cumplimiento de las obligaciones a la Seguridad Social se ajustará a las siguientes reglas:

a) 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 aplicación²¹³.

b) 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 conforme a lo indicado en el párrafo anterior 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 presente 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 diez días naturales desde el inicio o finalización de las prácticas”.

En el Boletín de Noticias RED 9/2023²¹⁴ se aclara, en primer lugar, quien asumirá aquí el rol de empresario a efectos de Seguridad Social: será la empresa financiadora o cofinanciadora del programa, quien además deberá asumir la contraprestación económica, aparte del alta en el sistema de Seguridad Social. Evidentemente, resultará

²¹³ MORENO GENÉ, J.: “La recuperación del cómputo de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, N°159, 2024, págs. 137 y 160.

²¹⁴ <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/db1f250b-18fd-4bc4-87d7-e9f9057ea925/BNR+09-2023.pdf?MOD=AJPERES>

aquí de aplicación el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación (actualmente regulado en el Real Decreto 84/1996) en relación con plazos, efectos de altas y bajas. El Código o cuenta de cotización (lo que se conoce como CCC) adoptará la nueva RLCE 9939, tal y como indica el BNR 9/2023.

Asimismo, se establece la necesidad de comunicar los días de prácticas formativas realizadas, así como los días en los que estaba prevista la realización de prácticas en los casos de situaciones de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural. Aparte, se establece otra obligación en este caso para comunicar que no se ha realizado ningún día de práctica formativa en un determinado mes y es que no basta con no anotar días de prácticas si en un mes no se han realizado, sino que se requiere una actúa actuación expresa del autorizado RED para informar de la no realización de estas.

Tal y como indica el Boletín de Noticias, la cotización aquí es trimestral y comenzará al mes siguiente a aquel al que corresponda y finalizará el día último día de presentación de la liquidación. La falta de comunicación de esta información tendrá efectos en la cotización, puesto que se considerará que las prácticas se han efectuado durante todos los días del mes de que se trate comprendidos en el ámbito de aplicación de la DA 52ª de la LGSS. Por ello, en caso de no haber realizado ninguna jornada de práctica habrá de indicarse, expresamente, que no se han realizado prácticas en el mes, ya que de lo contrario se calculará liquidación como si el alumno hubiera realizado prácticas hasta alcanzar la cuota máxima mensual.

En concreto, se deberán utilizar los siguientes cuatro nuevos campos²¹⁵:

- “NÚMERO DE DÍAS EFECTIVOS PRÁCTICAS: Para la comunicación del número de días efectivos de prácticas formativas, se cumplimentará el campo Número de días

²¹⁵ Véase BNR 9/2023.

consignando el número de días en que se han realizado efectivamente dichas prácticas.

- **NÚMERO DE DÍAS PREVISTOS PRÁCTICAS-PAGO DIRECTO:** Para la comunicación del número de días previstos de realización de prácticas formativas durante los que se perciban prestaciones económicas de la Seguridad Social mediante pago directo por parte de la entidad gestora o mutua colaboradora -nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural-, se cumplimentará el campo Días previstos- pago directo consignando el número de días respecto de los que perciban las prestaciones indicadas.
- **NÚMERO DE DÍAS PREVISTOS PRÁCTICAS-IT AT:** Para la comunicación del número de días previstos de realización de prácticas formativas durante los que se perciba la incapacidad temporal derivada de accidentes de trabajo y enfermedad profesional mediante pago delegado por parte del sujeto responsable, se cumplimentará el campo Días previstos- IT AT consignando el número de días respecto de los que perciba la prestación indicada.
- **INDICATIVO PRÁCTICAS.** En el supuesto de que en un mes concreto no se haya realizado ningún día de prácticas, se cumplimentará el campo Días efectivos prácticas a ceros y el campo Indicativo prácticas con el valor N - no prácticas en el mes”.

En el caso de las prácticas no remuneradas, las obligaciones respecto a Seguridad Social se presumirán asumidas por la empresa donde vaya a realizar el discente sus prácticas. La salvedad a dicha presunción deberá establecerse en el convenio o acuerdo de cooperación suscrito entre empresa y centro de formación responsable de la oferta formativa. El problema, en este punto, justamente es esa coletilla última que añade el apartado b), pues a efectos prácticos ni el centro de destino del alumno, ni el de formación quieren asumir el

pago de las cotizaciones a la Seguridad Social. Por esta razón, algunas entidades privadas han optado, con efectos retroactivos, alterar el precio de las matrículas de sus alumnos para incluir ahí el precio de la cotización. Algo que, a nuestro juicio, resulta abusivo. Por su parte, las Universidades se quejan de que esta medida no estuviese incluida con antelación a la aprobación de los presupuestos generales, pues eso le ha supuesto un recorte en el número de plazas que debían sacar y que estaban destinadas a la contratación de profesores Ayudantes Doctores. Por lo que, a corto plazo, se ha perjudicado al personal más joven que deseaba acceder a una plaza temporal en las distintas Universidades públicas.

El BNR 9/2023 indica que la forma de cotización de estas prácticas se asemejará al modo en el que cotizan los trabajadores incluidos en Sistema Especial Agrario que cotizan por jornadas realizadas. De este modo, para las altas se requerirá un Código Cuenta de Cotización específico, creado “ad hoc” para cotizar por estas prácticas. La práctica de las altas y bajas se realizarán de acuerdo con la normativa general, si bien existirán importantes excepciones respecto a los plazos para su tramitación (al disponer de 10 días naturales desde el inicio de las prácticas para efectuar el alta y 10 días naturales desde su finalización para gestionar las bajas).

7.4. La cotización a la Seguridad Social de las prácticas remuneradas y no remuneradas

Indica la DA 52 de la LGSS que la cotización aquí se ajustará a las siguientes reglas:

- “a) En ambos casos, están expresamente excluida la cotización finalista del Mecanismo de Equidad Intergeneracional.
- b) A las cuotas por contingencias comunes les resultará de aplicación una reducción del 95 por ciento sin que les sea de aplicación otros beneficios en la cotización distintos a esta reducción. A estas reducciones de cuotas les resultará

de aplicación lo establecido en el artículo 20 de esta ley, a excepción de lo establecido en su apartado 1.

c) La entidad que asuma la condición de empresa a efecto de las obligaciones con la Seguridad, conforme a lo establecido en las letras a) y b) del apartado 4, adquiere la condición de sujeto obligado y responsable del ingreso de la totalidad de las cuotas”.

Antes de nada, merece la atención aclarar que la cotización a la Seguridad Social en las prácticas remuneradas y no remuneradas no está sujeta al Mecanismo de Equidad Intergeneracional, tal y como en otro apartado se ha indicado.

Una cuestión interesante a destacar es la relativa a la aplicación del beneficio en la cotización, en donde la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en lo que se refiere a la inexistencia de obligación para las empresas de disponer de un Plan de Igualdad (cuando exista la obligación) establece, en conexión con el Real Decreto 1/2023, de 10 de enero²¹⁶, que la aplicación de reducciones serán de aplicación los mismos requisitos del artículo 8 del mentado texto legal, entre los que se encuentran, el requisito de encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con Seguridad Social y contar con el correspondiente Plan de Igualdad. Ahora bien, el propio apartado 5 de la DA 52ª de la LGSS excluye precisamente el primero de los requisitos antes mencionados, si bien no se establece expresamente la exclusión del requisito de disponer de un Plan de Igualdad. Sin embargo, la DGOSS establece que, teniendo en cuenta que, el hecho de haberse introducido dicha disposición en el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social a través de un Real Decreto de fecha posterior al Real Decreto 1/2023 (el que establece la obligatoriedad de disponer de un Plan de Igualdad), no resultará de aplicación este requisito para la obtención de la reducción del 95 por ciento en la cuota por contingencias comunes prevista en el apartado 5.

²¹⁶ De medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación temporal y mejora de la protección social de las personas artistas, y en concreto con su disposición adicional undécima.

En lo que respecta a las prácticas remuneradas les será de aplicación el artículo 20 del de la LGSS en relación con los requisitos para tener derecho a aplicar y mantener estas reducciones, si bien se excluye el cumplimiento del requisito de hallarse al corriente respecto a las obligaciones con la Seguridad Social en la fecha de su concesión, regulado en su apartado uno y excepcionado de forma expresa de su cumplimiento según esta disposición adicional. Empero, seguirá siendo indispensable que el cumplimiento del uso de Sistema Red para comunicar los datos relativos a inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas, variaciones, así como lo relativo a cotización y recaudación, tal y como ha determinado el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Evidentemente, la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas devengadas con posterioridad a la obtención de este beneficio implicará la pérdida automática de su derecho de aplicación al periodo no ingresado en plazo. Asimismo, la misma entidad que asuma la obligación de la afiliación (esto es, la entidad que financie el programa de formación para el caso de prácticas remuneradas, y la empresa, salvo que se indique lo contrario en el convenio o acuerdo suscrito con centro de formación en los supuestos de prácticas no remuneradas) lo hará respecto al ingreso de las cuotas resultantes.

En materia de cotización la DA 52 de la LGSS recoge la fórmula para calcular la cotización en supuesto de prácticas formativas remuneradas, la cual se equiparaba a las reglas de la cotización del contrato de formación en alternancia²¹⁷, a saber:

“Respecto de los contratos para la formación en alternancia a los que se refiere el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, cuando se celebre a tiempo completo, el empresario estará obligado a cotizar a la Seguridad Social por la totalidad de las contingencias de la Seguridad Social en los siguientes términos:

²¹⁷ Véase la Disposición Adicional 43 de la LGSS.

- 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, el empresario ingresará mensualmente en la Seguridad Social las cuota únicas que determine para cada ejercicio la correspondiente Ley de Presupuestos generales del Estado, siendo la cuota por contingencias comunes a cargo del empresario y del trabajador, y la cuota por contingencias profesionales a cargo exclusivo del empresario. Igualmente, ingresará las cuotas únicas correspondientes al Fondo de Garantía Salarial, que serán a su exclusivo cargo, así como las correspondientes a desempleo y por formación profesional, que serán a cargo del empresario y del trabajador en las cuantías igualmente fijadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- 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, la cuota a ingresar estará constituida por el resultado de sumar las cuotas únicas a la que se refiere el ordinal anterior, y las cuotas resultantes de aplicar los tipos de cotización que corresponda al importe que exceda la base de cotización anteriormente indicada de la base mínima”.

Por tanto, se aplicará una cuota fija para la parte de base de cotización que no supere la base mínima mensual y una cuota adicional para aquellos casos en los que los trabajadores con contrato de formación en alternancia obtengan una base de cotización por contingencias comunes superiores a la base mínima mensual. La BNR 3/2023 establece algunas concreciones más en esta materia al establecer tres fases en las que podrá llevarse a cabo la implantación de esta nueva forma de cotización. Sobre este punto, el BNR 6/2024, de 17 de abril ha establecido el pase inmediato a la Fase III (a partir del próximo 1 de junio de 2024), lo que afectará al cálculo de aquellos periodos de liquidación que se presenten en dicho mes, siempre que

los mencionados periodos de liquidación sean iguales o superiores a 1 de enero de 2023²¹⁸.

Para las prácticas no remuneradas, el apartado 7 de la Disposición Adicional 52 de la LGSS recoge lo siguiente:

“La cotización en el supuesto de prácticas formativas no remuneradas se ajustará a las siguientes previsiones:

a) 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.

b) 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.

c) 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

²¹⁸ Cabe indicar que la Orden PJC/281/2024, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero incluyó en esta modalidad de cotización a las prácticas “realizadas al amparo del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, y del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas”, nos referimos así a las prácticas que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la DA 52ª de la LGSS y que por ello no estarían bonificadas (las identificadas con el RLCE 9923 a partir del 1 de enero). De igual modo, la Orden PJC/281/2024 en el apartado 11 de su artículo único modifica el artículo 44 de la Orden PJC/51/2024 estableció las cuotas fijas para los contratos para la formación y el aprendizaje y contratos de formación en alternancia, y por ende, de la forma de cotizar las prácticas remuneradas incluidas en el ámbito de aplicación de la DA 52ª de la LGSS.

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.

Hasta el penúltimo día natural de cada uno de los meses que, conforme a lo indicado en el párrafo anterior, se constituyen como plazo reglamentario de ingreso de cuotas, las entidades que asumen la condición de empresa 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 a que se refiere este apartado, durante los tres meses inmediatamente anteriores.

d) 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.

Cuando la persona que realice las prácticas se encuentre en una situación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural, la empresa deberá indicar a la Tesorería General de la Seguridad Social, los días previstos de realización de la práctica formativa.

En el supuesto de que la empresa no comunique los datos necesarios para la determinación de la cuota a ingresar conforme a lo establecido en el último párrafo de la letra c) anterior, o en los dos párrafos anteriores, en el plazo establecido en esta disposición, el importe de la deuda del período mensual al que se refiera la misma será el importe resultante de multiplicar la suma de las cuotas a las que se refiere el primer párrafo de la letra a) por el número de días de alta en el mes de que se trate, con el límite mensual al que se refiere el

citado primer párrafo. En estos supuestos el número de días de alta a efectos de prestaciones serán dichos días.

e) 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.”

La DA 52 de la LGSS establece aquí una forma muy particular de cotizar para el caso de las prácticas no remuneradas. No obstante, no termina de aclarar bien las cuotas a aplicar, pues las mismas deberán ser concretadas a través de las distintas leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. A este respecto, la Orden PJC/281/2024, de 27 de marzo, especifica que la cuota diaria será de 2,67 euros para cotizar por contingencias comunes y 0,33 euros para las contingencias profesionales (0,17 euros por IT y 0,16 euros por IMS). Por otro lado, la cuota máxima mensual por contingencias comunes será de 60,76 euros y 7,38 euros para contingencias profesionales. Por tanto, como máximo se cotizará por 22 días de prácticas no remuneradas, con independencia del número de días en los que se hayan realizado las mismas durante el mes.

A efectos de prestaciones, para el cálculo de la base de cotización se tomará como referencia las bases mínimas correspondientes al grupo 8 de cotización (multiplicado por el número de días de prácticas realizadas en el mes natural), aunque la base máxima por la que se cotizará lo establecerá la base mínima de cotización mensual del grupo 7.

La novedad más importante que introduce este apartado 7 aparece referido a la liquidación trimestral que se practicará en estos CCC. Curiosamente, la TGSS había iniciado hace ya unos años la eliminación de la cotización trimestral que seguían manteniendo algunas entidades vinculadas con las Administraciones, por lo que ahora la recupera para las prácticas no remuneradas. La liquidación trimestral implica una importante rémora para las pequeñas

empresas, ya que la modalidad de transmisión Red Directo no está preparada para liquidar cada tres meses, motivo por el cual se ha excluido la posibilidad de gestionarse CCC con TRL 993 (prácticas no remuneradas) con autorizaciones RED con modalidad Red Directo, lo que está suponiendo un sobre coste para aquellas empresas que mantenían dicha modalidad de transmisión y vayan ahora a recibir a alumnos que realicen estas prácticas.

El procedimiento para la presentación de la liquidación trimestral será a través de la remisión por parte del autorizado RED de una solicitud de borrador (ya sea a través de la remisión de un fichero mediante SILTRA o a través del servicio online de solicitud de borrador) en lugar del tradicional fichero de bases, cuya remisión se reserva únicamente en los supuestos de que algún alumno esté en situación de incapacidad temporal por contingencia profesional. Con la remisión de este fichero de bases ya no sería necesaria la petición del borrador, ya que automáticamente se calcularán el resto de alumnos que se encuentren de alta en el mismo CCC.

Para poder liquidar correctamente es imprescindible que las empresas comuniquen a la TGSS el número de días en los que se han realizado prácticas, comunicación que podrá hacer a partir del mes siguiente al mes en el que se realizaron y siempre hasta el penúltimo día del mes en plazo de liquidación. Asimismo, deberá comunicarse la no realización de días de prácticas. Asimismo, deberá comunicar la empresa a la TGSS en el caso de los días previstos de realización de prácticas formativas en los supuestos de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, nacimiento y cuidado del menor, riesgo durante el embarazo o la lactancia.

Ante las dudas que solicitaba este concreto precepto, sobre todo en materia de cálculo de la base reguladora de la IT derivada de contingencias profesional, el apartado 3) la DGOSS publicó un criterio. Ahora bien, habrá que tener aquí, igualmente, en cuenta la Orden de 13 de octubre de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación por incapacidad

laboral transitoria en el Régimen General de la Seguridad Social, en donde se indica que “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. Este resultado se dividirá entre el número de días de alta en dicho mes”.

7.5. Debate en torno a la suscripción del Convenio Especial a la Seguridad Social de las prácticas no laborales y académicas

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 practicas no laborales y académicas anteriores a la entrada en vigor de este nuevo precepto y hasta un máximo de cinco años²¹⁹.

Resulta interesante hacer mención aquí al RD 8/2023²²⁰, 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

²¹⁹ Inicialmente, se estableció un máximo de dos años en el cómputo de los periodos en prácticas.

²²⁰ 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.

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 abril²²¹ 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

²²¹ Por la que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social a efectos del cómputo de la cotización por los períodos 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.

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 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 especial²²². Y,

²²² Ver la Disposición transitoria única.

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 1.825 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 1.825 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 especial²²³.

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 reclamaban²²⁴.

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, con relación al pago

²²³ Véase el apartado segundo del artículo único de la Orden ISM/81/2024.

²²⁴ Apartado tercero del artículo único de la Orden ISM/812/2024.

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 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 período, el número de días en los que se hayan realizado prácticas en cada período. En este último supuesto, en la certificación se podrá sustituir el número de días de prácticas correspondiente a cada

período 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 1.323 euros. A esta base de cotización se le debía aplicar el tipo de cotización por contingencias comunes vigente en el mismo período, 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 1.825 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 tiempo²²⁵.

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 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.

7.6. Seguimiento y lucha contra el fraude: ¿un refuerzo de las medidas?

Desde siempre los jóvenes han sido un colectivo sujeto a explotación y fraude, por esa razón es la de encomendar a “las

²²⁵ Ver el apartado sexto del art. único de la Orden ISM/812/2024.

administraciones públicas competentes llevarán a cabo planes específicos para la erradicación del fraude a la Seguridad Social asociado a las prácticas formativas que encubren puestos de trabajo” (apartado 9 de la DA 52 de la LGSS). El problema principal es que los jóvenes están siendo empleados como mano de obra barata, muchas veces para encubrir puesto de trabajo vacante y, en cualquier caso, para incorporarlos a las empresas de manera abusiva.

Para reforzar las medidas de seguimiento y control de los jóvenes, se indica finalmente que, “... 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 DA 52 de la LGSS).

Lo que se pretende es darle un carácter dinámico y de control a las medidas de formación de las prácticas remuneradas y no remuneradas. De este modo, se puede estudiar la implantación y efectividad que dichas medidas está teniendo y proponer mejoras. La Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, por la que se crea el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social ya supuso la existencia de un órgano colegiado que luche contra el fraude a la Seguridad Social. Sin embargo, la creación de un nuevo Observatorio cuyos ejes principales estén constituidos por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Departamento de Universidades implica una ampliación en el prisma que se pretende aplicar a su configuración, esto es, que trascienda el problema del fraude analizado en el punto 9 y que tenga competencias en ámbitos puramente educativos. Esta figura del Observatorio no es original, ya que son bastantes las Universidades que -hoy en día- tienen un

órgano colegiado con funciones similares, a buen ejemplo cabe citar el Observatorio Ocupacional UMH (Universidad Miguel Hernández) u Observa-E de la Universidad de Málaga.

Pese a las promesas legislativas y el catálogo de buenas intenciones (“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”), lo cierto es que aún no se ha creado este observatorio.

REFLEXIONES FINALES

“El Derecho desistirá cada vez más de su autocomplacencia y tendrá que reconocerse cual un miembro más en el sistema de los fines y medios sociales. Por consiguiente [...], el Derecho remite a valores que lo sobrepasan y a los que él sirve”

GUSTAV RADBRUCH²²⁶

La universalidad y gravedad del problema -una de las cuestiones sociales de nuestro tiempo- ha suscitado una enorme preocupación a nivel europeo, que ha tenido su respuesta en la adopción de diversas estrategias coordinadas entre los países miembros. Los máximos responsables europeos han llegado a una conclusión inevitable; una Europa cada vez más *longeva* no puede darse el lujo de perder una generación completa de jóvenes formados, puesto que el porvenir de nuestras naciones ha de escribirse con sangre nueva. En este sentido la Unión Europea ha decidido poner en práctica una serie de medidas de choque contra el desempleo juvenil y su precariedad laboral. A la enorme masa de jóvenes desempleados hay que añadir a aquellos otros que conforman el colectivo “ni-ni”. Este último grupo se compone de personas que han perdido el rumbo en el panorama laboral y que con excesiva frecuencia incluye a jóvenes que han abandonado los estudios por varios motivos, pero entre los que se debe subrayar una

²²⁶ RADBRUCH, G.: “Los jóvenes juristas” (1919), en 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 (Col. Crítica del Derecho), 2020, pág. 92.

fuerte desmotivación. Sin embargo, el más lamentable de los casos es el representado por los trabajadores precarios. Deplorable es el término que mejor define la realidad de este último colectivo, pues los términos y contratos de prácticas y aprendizaje, generalmente conocidos como temporales, con los que se inserta a los jóvenes al mercado laboral son sinónimo de abuso.

Concretamente, la Unión Europea, aparte de las iniciativas generales ya comentadas, ha desarrollado la Estrategia para la Garantía del Empleo Juvenil, de aplicación obligatoria para aquellos Estados miembros con una tasa de desempleo juvenil superior al 25%. Por triste que pueda ser, España está incluida entre los estados que cumplen este dudoso mérito. Con este fin se ha puesto a disposición de estos países los fondos comunitarios, destinados a la creación de empleo de los más jóvenes, formación profesional y prevención de abandono escolar.

Se han sentado las bases y ahora la prioridad es acelerar la aplicación. El éxito dependerá tanto de la voluntad política de todos los Estados miembros, como de la capacidad del sector privado para crear oportunidades para los jóvenes. La UE contribuirá a que se obtengan resultados, identificando las reformas más críticas, a través de las Recomendaciones específicas para cada país publicadas como parte de la revisión anual de la UE de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros, difundiendo las mejores prácticas, canalizando la inversión del presupuesto de la UE y ayudando a los jóvenes a aprovechar plenamente el mercado único europeo.

Hay que ser conscientes, por tanto, de las dificultades por las que atraviesa la juventud y la alta vulnerabilidad mostrada ante una crisis intensa y prolongada en el tiempo, que se ha traducido en una preocupante persistencia de altas tasas de desempleo. La inserción laboral de los jóvenes se trata de un tema de gran relevancia y actualidad, no sólo por lo que implica para la situación actual sino también para el futuro, así como, porque es en esta “etapa cuando un

individuo potencializa y demuestra sus aptitudes como estrategia para la obtención de un trabajo”.

El desempleo juvenil no sólo condiciona las oportunidades de desarrollarse de las nuevas generaciones (afectando al despliegue de sus capacidades), por las propias dificultades que este colectivo afronta a la hora de incorporarse al mercado de trabajo, sino que dificulta el poder aprovechar la inversión en la capacitación de las personas (“capital humano” en el argot economicista), que ha realizado la sociedad y el sostenimiento del Estado del Bienestar en el futuro, consecuencias que afectan, como es lógico, al resto de la sociedad.

En este sentido, el desempleo juvenil -tanto el inicial en el momento genético de acceso al mercado de trabajo como el sobrevenido tras la pérdida del empleo- se ha convertido en uno de los problemas prioritarios al que los gobiernos deben dar respuesta. El paro de los jóvenes no es solo un problema económico, es también un problema político y social de enorme magnitud y, como tal, debe tratarse.

Lamentablemente, se debe afirmar que a pesar de todos los esfuerzos el desempleo juvenil en España sigue siendo superior a la media europea general. Y es que, como bien afirma la OCDE, el desempleo juvenil en el territorio nacional supera con creces los niveles anteriores a la crisis, al igual que la proporción de jóvenes que no estudian, ni trabajan (nos “ni-ni”).

La situación de crisis económica y de empleo generada por la pandemia del COVID-19 ha propiciado un amplio debate entre distintos agentes, analistas, expertos, gobierno e interlocutores sociales acerca de cuáles son las reformas necesarias para mejorar el funcionamiento del mercado laboral. En particular, en lo que concierne a las políticas para tratar de reducir el desempleo, uno de los temas que ha suscitado mayor atención ha sido sin duda el fomento de las Políticas Activas de Empleo, que tratan de minimizar los episodios de desempleo y facilitar las transiciones a nuevos puestos de trabajo. El escaso resultado de las medidas que se han aplicado

hasta el momento obliga a afinar mejor el diagnóstico para diseñar correctamente las políticas más apropiadas, convirtiendo la transición de los jóvenes a la vida adulta y al mercado de trabajo, en una cuestión de primer orden.

Toda medida y actuación político-legislativa que busque una salida a la situación que se vive debe darse por bienvenida y ya habrá tiempo de corregir y adaptarse a la realidad. Es por ello que la enseñanza que contempla la normativa española del emprendimiento deba resultar de inmediata implantación a todos los niveles educativos (Primaria, Secundaria, FP, Bachillerato) a fin de que cumpla sus objetivos y evite la cruda realidad que azota el mercado laboral. Y es que el desalentador exilio al que muchos jóvenes (incluidos los más preparados y capaces) se ven obligados a someterse al tener que emigrar a otros países en busca de oportunidades constituye, hoy día, un hecho cada vez más frecuente.

Pese a las buenas intenciones de las disposiciones de autoempleo, éstas adolecen de los mismos males que acucian al régimen jurídico del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). ¿Por qué? Porque para redactar la Ley de emprendedores el legislador se limitó²²⁷ a copiar de manera descarada, eso sí

²²⁷ El 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, derogó el contrato indefinido de apoyo a emprendedores. Efectivamente, la nueva norma incorporó la derogación expresa de las medidas contractuales e incentivos a la contratación vinculada a una tasa de desempleo superior al 15 por ciento. En este sentido, se derogan el contrato indefinido de apoyo a emprendedores, la posibilidad de celebrar contratos de formación y aprendizaje con personas de entre 25 y 30 años y los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, la contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos, los incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, así como el contrato al primer empleo joven e incentivos a los contratos en prácticas. El paquete de incentivos era criticable por razones de seguridad jurídica e ineficacia, y su intención de sustituir por un renovado y actualizado modelo integral de incentivos a la contratación laboral y de simplificación de modalidades contractuales, cuyo planteamiento será propuesto a los interlocutores sociales para su debate y acuerdo. Por último, el Real Decreto-ley incluyó la derogación de la medida de acompañamiento al salario de los jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que

incorporando incentivos que actúen como incitadores, los mismos esquemas previstos actualmente para los trabajadores por cuenta propia. No se puede esperar nada mejor de lo que ya estamos presenciando diariamente en nuestro anquilosado mercado laboral. La aparición de “falsos autónomos” ha sido un problema tan común con esta normativa como lo ha sido y sigue siendo en el RETA. Por lo demás, una política de empleo de los jóvenes nunca puede tener como un pilar fundamental el fomento del “emprendimiento” y el no haberlo entendido así ha tenido ya consecuencias funestas para la efectividad de las “políticas de empleo” y ante todo para las propias personas que quieren realizar ejercer una iniciativa económica, pero que no están en condiciones de llevarlas a cabo. La experiencia con dichas políticas obliga a afinar la navaja analítica para efectuar una crítica severa de las políticas de emprendimiento joven. Y es que la creación de empresas (más allá de la filosofía del “espíritu de empresa”) es una tarea compleja, difícil y que exige una formación técnica y dotación de medios y recursos que no se puede improvisar ni generalizar a voluntad discrecional. Entender esto es necesario para superar la ideología del emprendimiento. Los emprendedores están integrados en estructuras relacionales que constituyen una proporción significativa de su estructura de oportunidades. Por lo demás, el conocimiento adquirido a través de la educación y la experiencia (“adiestramiento”) representan un recurso que se distribuye heterogéneamente entre los individuos y es central para comprender las diferencias en la identificación y explotación de oportunidades. Este factor de complejidad en el emprendimiento suele ignorarse en las políticas públicas de fomento del emprendimiento; y si no se toma suficientemente en consideración entonces no se podrá incrementar el acceso a oportunidades y se pondrá en cuestión el propio éxito emprendedor.

suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje. La decisión responde a la escasa eficacia de la medida durante su periodo de aplicación, ya que apenas se han presentado solicitudes, así como al hecho de que puede implicar que los trabajadores beneficiarios de la ayuda, por esta vía del complemento, perciban un salario superior que aquellos otros hijos que tutorizan su actividad formativa y profesional.

En lo que respecta a las medidas de estímulo de empleo en las empresas se observa cómo se han incrementado los contratos temporales, en lugar de la contratación indefinida, lo cual es contrario a la razón de existencia misma de la Garantía Juvenil de la UE y a la exposición de motivos de las leyes de emprendedores²²⁸. Efectivamente, si el fin que persigue la UE es incentivar la del mantenimiento del empleo de los jóvenes, claramente se puede afirmar que este objetivo no se ha conseguido, pues todo ese conjunto de bonificaciones temporales no logrado todavía modificar la cultura empresarial española.

Con la pandemia del COVID-19 las oportunidades de empleo de los jóvenes se han reducido aún más. Y ello es porque el actual modelo de ocupación dificulta que éstos alcancen cierta estabilidad. La escasa participación de los jóvenes en el mercado laboral tiene consecuencias en sus condiciones de vida y en sus expectativas de desarrollo personal y familiar.

Aunque en España se haya aprobado el “Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027” los efectos de este no podrán verse reflejados hasta pasado un tiempo. Resulta urgente establecer criterios mínimos de calidad que permitan que los jóvenes alcancen un proyecto de vida digno, con una trayectoria laboral sostenible que rompa el círculo de temporalidad, parcialidad y bajos salarios. Para ello, habrán de operar cambios en el modelo de crecimiento económico y en el sistema de políticas de empleo, pues de lo que se trata es de generar las sinergias necesarias que favorezcan un contexto adecuado al desarrollo de las personas jóvenes y de su proyecto de vida.

Hay que tener en cuenta el impacto positivo que la reforma laboral de 2021 va a tener en la reducción de la precariedad laboral de los jóvenes, especialmente a través de la intensa reforma de las

²²⁸ Véase, a este respecto, la “Guía operativa sobre la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el control de la contratación temporal”. Documento en el que se reflejan todas las medidas que la Inspección de Trabajo tiene que llevar a cabo para controlar y reducir el abuso que hacen muchos empresarios del nuevo sistema de contratación temporal y bonificaciones a la Seguridad Social.

modalidades de contratación reforzando el principio de preferencia por la contratación indefinida (nueva redacción del art. 15) y la nueva ordenación legal de los contratos formativos (nueva ordenación de la normativa reguladora). Ello constituye un paso importante en la lucha contra la precariedad del empleo de los trabajadores jóvenes. Por lo demás, la reforma incorpora medidas de formación para el empleo de los jóvenes. En efecto, 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 (BOE número 313, de 30 de diciembre de 2021) proporciona un punto de partida para la creación de un mecanismo permanente, centrado en formación y recualificación de las personas trabajadoras, tras la experiencia del uso de expedientes de regulación temporal de empleo. Se busca así impulsar la creación de empleo, al proporcionar a las empresas mecanismos internos de ajuste ante situaciones de crisis, cambios cíclicos de demanda o transformaciones en el modelo productivo a nivel sectorial.

Sobre esta base, se modifica el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores para establecer un contrato de formación con dos modalidades. De un lado, se crea el contrato de formación en alternancia (el cual tiene por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, estudios universitarios... etcétera) y, de otro, nace el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios. Finalmente, a través de la negociación colectiva podrá no sólo reducirse la temporalidad, sino también establecer medidas que faciliten el acceso efectivo de los jóvenes a las acciones incluidas en el sistema de formación profesional para el empleo, a fin de mejorar su cualificación profesional y favorecer su progresión y movilidad profesional (por ejemplo: a través del establecimiento de bolsas sectoriales de empleo en la que se integren personas inactivas, con el objetivo de favorecer su contratación y continua formación).

No obstante, queda todavía mucho camino para avanzar para la consecución de unas condiciones de trabajo dignas para los jóvenes. Y es que, pese a las buenas intenciones de la reforma laboral de finales de 2021, lo cierto es que todavía quedan algunos claros oscuros sin resolver que van a permitir que las empresas abusen de los jóvenes. En este sentido, ya hay empresas que están empleando el contrato indefinido, incluso el contrato fijo-discontinua para contratar fraudulentamente a jóvenes, introduciendo así distintos periodos en prácticas al inicio de cada contrato. De ahí que a fecha de 9 de junio de 2022 la Inspección de Trabajo ya ha iniciado una importante campaña para destapar todos estos usos fraudulentos y abusivos de la norma laboral.

Para terminar no puede desconocerse que las políticas activas de empleo están estrechamente vinculadas a las políticas económicas, de manera que la *creación* de empleo (más allá de las técnicas de fomento utilizadas por el Derecho del Empleo), encuentra su presupuesto en la realización de una política pública orientada al pleno empleo de calidad, donde la política *económica* adquiere un papel sencillamente crucial (es lo que se impone deducir explícitamente del artículo 40 de nuestra Norma Fundamental, en estrecha conexión sistemática y finalista con lo establecido ex artículo 131 de la misma²²⁹). Por su parte, el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, resulta nítido al respecto cuanto establece que “Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española [también con el artículo 35.1, que garantiza el derecho

²²⁹ Este precepto consagración la habilitación constitucional de llevar a cabo una planificación de la actividad económica. Efectivamente, conforme al artículo 131. “1. 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 más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

constitucional al trabajo], la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo. La política de empleo *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 de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Del mismo modo, es pertinente añadir, que la participación activa de la juventud en la sociedad democráticamente organizada requiere de un *enfoque integral y holístico*, que incluye, por supuesto, la participación en la vida económica. El artículo 48 de la Constitución Española (disposición, ésta, que debe conectarse sistemáticamente con los artículos 9.2 -función promocional de los poderes públicos-, 35.1 -derecho al trabajo- y el artículo 129 de nuestra Carta Magna) establece, de manera harto significativa por su dimensión integral, que “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”) ²³⁰.

²³⁰ Aparte de la bibliografía ya citada, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar (Artículo 15)”, en VV.AA.: MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir): *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, págs. 331-374.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA IZQUIERDO, R., “El Estatuto del becario de investigación”, *Revista española de Derecho del Trabajo*, nº 121, 2004.

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- Thomsin Reuters, 2014.

COASE, R.: *La naturaleza de la empresa* (1937), en PUTTERMAN, L. (ed.): *La naturaleza económica de la empresa*, Madrid, Alianza editorial, 1994.

CES: *Informe el futuro del trabajo*, 03/2018.

GALA DURAN, C y VALVERDE ASENCIO, A.J: “Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa”, en VV.AA., *La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 4ª ed., 2006.

GARCÍA NINET, J.I., “Sobre el presunto Estatuto del becario de investigación”, *Tribuna Social*, nº 155, 2003.

GARCÍA RÍOS, J.L: *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2016.

- GARCÍA VALVERDE, M: “Naturaleza de la relación que une al “supuesto becario” con la universidad”, *Aranzadi Social*, nº 12, 2005.
- GÓMEZ ABELLEIRA, F.J: “Las causas de contratación temporal tras el Real Decreto-Ley 32/2021”, *Labos. Vol. 3, Número extraordinario “La reforma laboral de 2021”*, 2022.
- GUERRERO VIZUETE, E: “Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en 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: puntos críticos”, *Temas Laborales*, nº 122, 2013.
- HERNÁNDEZ BEJARANO, M: “La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas *Seguridad Social*”, *Laborum*, Murcia, 2022.
- JIMENA QUESADA, L.: *Devaluación y Blindaje del Estado Social y Democrático de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- LÓPEZ TERRADA, E: “Crisis económica y medidas de fomento de la contratación: los “estímulos” del Real Decreto Ley 4/2013”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 160, 2013.
- LUJÁN ALCARAZ, J: “A propósito del “Estatuto del becario de investigación”, *Aranzadi Social*, nº 1, 2004.
- MADDISON, A.: *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*, Barcelona, Ariel, 1991.
- MENGER, A: *El Estado democrático del trabajo*, edición y estudio preliminar, “Derechos sociales y Estado democrático en Anton Menger”, a cargo de J. L. MONEREO PÉREZ, Granada, Comaresn (Colección Crítica del Derecho), 2004.
- MERCADER UGUINA, J.R: “Nuevos escenarios para el Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI: digitalización y cambio tecnológico”, *Trabajo y Derecho*, Nº63, 2020.

- MOLINA HERMOSILLA, O: “Capítulo III. El contrato para la sustitución de persona trabajadora”, VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dirs) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord): *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.
- MOLINA NAVARRETE, C: *El empleo temporal en el laberinto judicial: desenmarañando el enredo*, Madrid, Sepin, 2017.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada, Comares, 2014.
- MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europa 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 LÓPEZ INSUA, B.M: «¿Indemnización o retroceso? La saga continua: un nuevo paso atrás en la regulación del personal investigador predoctoral», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, Nº10, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L y LÓPEZ INSUA, B.M: “Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2)”, en VV.AA., 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 LÓPEZ INSUA, B.M: “La garantía internacional del derecho a un trabajo “decente”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.177/2015, parte Estudio.

- 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, en Superiores de Justicia (STSJ de Madrid-SOC núm. 40/2020, de 17 de enero)”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº. 4, 2020.
- 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 MARTÍN MUÑOZ, M^a.R: “La laboralidad de quienes prestan servicios a través de plataformas digitales”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº 9 de 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, I y II”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, números 56 y 57, 1992 y 1993.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo*, Albacete, Murcia, 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 dignidad de la persona como eje del sistema de derechos fundamentales (Artículo 10.1 CE y Normas concordantes)”, en MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dirs.): *Derechos Laborales fundamentales inespecíficos*, López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Comares, 2020
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del derecho del trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017, Capítulo III (“La defensa de los derechos sociales en el marco de los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales”).

- MONEREO PÉREZ, J. L.: “Los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Nº. 45, 2017.
- 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): 215-326. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622/719>
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Simone Weil. Filosofía del Trabajo y teoría crítica social*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2023). “El sentido del trabajo y su centralidad en las sociedades democráticas: pensamiento y acción en Simone Weil. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1-126. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.8197>.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Crisis de la Modernidad y civilización del trabajo en Simone Weil: Interrogantes y respuestas”. (2023). *Revista Crítica de Relaciones De Trabajo, Laborum*, 7, 217-272. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/792>.
- MONEREO PÉREZ, J.L, MOLINA NAVARRETE, C.: “La cláusula transformadora: El principio de igualdad de oportunidades (artículo 9.2 de la Constitución)”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. (Dirs. y Coords.): *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Comares, 2002.
- 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 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.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, Capítulo II.2.2. (“La revisión de la «constitución liberal del trabajo»: el reformismo jurídico-social como antídoto frente a la «cuestión social»”).
- 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, Capítulo 1.4. (“Teoría jurídico-social: Homogeneidad social y Estado Social de Derecho”) y Capítulo 2 (“La ‘Constitución política’ de la sociedad en el pensamiento de Hermann Heller”).
- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C.: “El Derecho a una política de promoción de la juventud (artículo 48 de la Constitución)”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N. (Dir. y Coords.): *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Comares, 2002.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M.^aN y VILA TIerno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Granada, Comares, 2024.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A. y MALDONADO MOLINA, J.A.: *Manual de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 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”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº160/2021.
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La reforma laboral de 2021 y el freno a la contratación temporal injustificada como objetivo prioritario”, en *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, (2), (2022), pp. 11-32. Recuperado a partir de <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/546>
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G y TRILLO GARCÍA, A.R: *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G y TRILLO GARCÍA, A.R: *El ingreso mínimo vital*, Murcia, Laborum, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G y TRILLO GARCÍA, A.R: *El ingreso mínimo vital*, 2ª ed., Murcia, Laborum, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G y TRILLO GARCÍA, A.R: *el ingreso mínimo vital: nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores*, Nº. 4 Especial 2024, de la *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/issue/view/68>
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *El Sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La organización jurídico-económica del capitalismo: El Derecho de la Economía*, Estudio preliminar a RIPERT, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, págs. XIII-CL.

- MONEREO PÉREZ, J.L: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo*, Albacete, Bomarzo, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L: “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiantes”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 74 Extra, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L: “EREs, prolongación de la vida activa y edad de jubilación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº Extra 1, 2010.
- MONEREO PÉREZ, J.L: “Despido colectivo tras las sucesivas reformas laborales”, en VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L (Dir), TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A y GONZÁLEZ DE PATTO, R.M (Coord): *Modalidades de Extinción del contrato de trabajo: análisis de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2014.
- 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: “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo” en VV.AA., 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*, Navarra, Aranzadi, 2015.
- 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: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019.

- MONEREO PÉREZ, J.L: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L: *La teoría crítica social de Thortein Veblen. Sociedad opulenta y empresa de negocios*, Granada, Comares, 2010.
- MONEREO PÉREZ, J.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020.
- MONTOYA MELGAR, A: “El ámbito personal del Derecho del Trabajo: tendencias actuales”, *Revista Aranzadi Social*, nº3, 2006, pág. 1 en su versión digital.
- MORALES ORTEGA, J.M: “La estrategia del emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa”, en VV.AA., *La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- 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: “La recuperación del cómputo de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, Nº159, 2024.
- MORENO GENÉ, J: “El sistema de garantía juvenil como mecanismo de transición al empleo”, VV.AA., MORENO GENÉ, J y ROMERO BURILLO, A.M (Coord)., *Empleo juvenil: entre el desempleo y la precariedad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.

MORENO GENÉ, J: “La competencia de la jurisdicción social para determinar quién debe asumir el coste de la cuota patronal a la Seguridad Social en las ayudas “Margarita Salas” y “María Zambrano”. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2024”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social (LABORUM)*, número 40 de 2024.

MORENO GENÉ, J: *El contrato para la formación y el aprendizaje y otras figuras afines. El impulso de la cualificación profesional en régimen de alternancia*, Barcelona, Atelier, 2015.

MORENO GENÉ, J: *Las modalidades de contratación laboral del profesorado y del personal investigador en las universidades públicas*, Barcelona, Atelier, 2024.

MORENO VIDA, M^a.N.: “La aplicación de la Directiva 1999/70/CE sobre Trabajo Temporal en las Administraciones Públicas. Los conceptos de “situaciones comparables” y de “razones objetivas”, *Revista Trabajo y Derecho*, nº21, 2016.

MORENO VIDA, M^a.N.: “Capítulo II. Del contrato eventual por circunstancias de la producción al contrato temporal por razones productivas”, VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dirs) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord)., *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.

MORENO VIDA, M.N: “El contrato temporal por razones productivas”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Nº161/2022.

NAVARRO NIETO, F: “El contrato temporal de sustitución”, *Temas Laborales*, núm. 161/2022.

NIETO ROJAS, P: “La contratación temporal en el RD Ley 32/2021. Nuevas reglas en materia de encadenamiento, sanciones y presunciones”, *Labos. Vol. 3, Número extraordinario “La reforma laboral de 2021”*, 2022.

- NOGUEIRA FERREIRO, L: “La eficacia en el fomento de la investigación del contrato predoctoral y las ayudas a la formación de doctores y profesorado universitario”, en VV.AA., GÓMEZ MUÑOZ, J.M (Coord.), *Reforma de las Administraciones Públicas y Empleo Público*, Sevilla, CARL, 2015.
- O’HIGGINS, N: *Desempleo juvenil y políticas de empleo. Una perspectiva global*, Madrid, Colección Informes OIT núm. 54, 2001.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C: “Las relaciones jurídicas de formación a través de beca o estipendio”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº83, 2009.
- PÉREZ DEL PRADO, D: *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011.
- RADBRUCH, G.: “Los jóvenes juristas” (1919), en 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.
- RODRIGUEZ PIÑERO ROYO, M: “El nuevo marco para la formación, contratación e inserción laboral”, *Relaciones Laborales* nº 12, 2013.
- RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M: “Empleo juvenil y política de empleo”, *Relaciones Laborales* nº 12, 1998.
- 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.

- ROJO PUERTAS, J.R.: *La política de los jóvenes en España. Cómo participan, actitudes políticas y representatividad en el primer cuarto del siglo XXI*, Madrid, Fundación Alternativas, Documento de trabajo No. 235, 2024. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2024/04/La-participacion-politica-de-los-jovenes-en-Espana.pdf>
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, C, GONZÁLEZ DÍAZ, F.A y FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B: “El personal investigador en formación: una peculiar relación laboral”, en VV.AA., *Las fronteras del Derecho del Trabajo en el marco comparado europeo: autónomos y becarios. XXVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Cinca, 2016.
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., GONZÁLEZ DÍAZ, F.A y FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B: “El fomento de la formación como vehículo de inserción laboral de jóvenes”, en VV.AA., *Retos del Derecho del trabajo frente al desempleo juvenil*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- SELMA PENALVA, A: “Dudas sobre los incentivos económicos para la “contratación con vinculación formativa”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social* nº 8, 2013.
- SELMA PENALVA, A.: “Los trabajadores más jóvenes como colectivo especialmente protegido en el ámbito laboral, *Actualidad Laboral* nº 3, 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.

- SUAREZ CORUJO, B.: “Modalidades contractuales para jóvenes desde el paradigma de la precariedad”, en VV.AA., *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*, Lex Nova, Valladolid, 2014.
- TALÉNS VISCONTI, E.: “Estímulos a la contratación”, en VV.AA., *Reforma laboral y de Seguridad Social 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- VALDÉS DAL-RÉ, F.: *El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales: luces y sombras*, Albacete, Bomarzo, 2016.
- VALLE MUÑOZ, F.A.: “El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa como respuesta inadecuada al desempleo juvenil”, *IUSLabor* 3/2017.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: “La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al “espíritu emprendedor” y retorno del “pensamiento mágico”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social* CEF, nº 361, 2013.
- VEBLEN, TH.: *Teoría de la empresa de negocios*, trad. Carlos Alberto Trípodí, revisión técnica, edición y estudio preliminar, «La teoría de la empresa de negocios en Thorstein Veblen», a cargo de José Luis MONEREO PÉREZ, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009.
- 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. Número especial, coordinación de Belén del Mar López Insua, junio 2022.

- VICENTE PALACIO, M.A: “Derecho de los trabajadores en tiempos de pandemia: la influencia del COVID-19 en materia laboral”, en VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, M.P., MORENO VIDA, M^a.N., VILA TIERNO, F y ÁLVAREZ CORTÉS, J.A (Dirs.), FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M y PEDROSA ALQUÉZAR, S.I (Coords): *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*, Navarra, Aranzadi, Thomson Reuters, 2021.
- VILA TIERNO, F: “Capítulo I. El contrato formativo en sus dos modalidades”, VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dirs) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord): *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.
- VV.AA.: CABEZA PEREIRO, J., BALLESTER PASTOR, M.A., FERNÁNDEZ PRIETO, M (Dir): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Navarra, Aranzadi.Thomson Reuters, 2009.
- VV.AA.: GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ y MOLERO MARAÑÓN, M^a.L (Dir): DUEÑAS HERRERO, L.J y MURCIA CLAVERÍA, A (Coord): *Derecho del trabajo, Constitución y crisis económica. Estudios en homenaje al Profesor Fernando Valdés Dal-Ré*, Navarra, Aranzadi.Thomson Reuters, 2014.
- VV.AA.: GUAMÁN HERNÁNDEZ, A (Dir) y CORDERO GORDILLO, V (Coord): *Temporalidad y precariedad del trabajo asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?*, Albacete, Bomarzo, 2013.
- 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.

- VV.AA.: KAHALE CARRILLO, D.T (Dir): *El emprendimiento para fomentar y promover la inclusión social y laboral de la juventud*, Madrid, CEF, 2017.
- VV.AA.: MERCADER UGUINA, J.R y PÉREZ DEL PRADO, D (Dir): *Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017.
- 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 ATIENZA, C., y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.): *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.
- VV.AA.: 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.
- VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L (Coord): *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014.
- VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L (Dir) y SERRANO FALCÓN, C (Coord): *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico. Actualizado con la última reforma laboral*, Granada, Comares, 2010.

- VV.AA.: 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), Thomsom/Aranzadi, 2015.
- VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L, GORELLI HERNÁNDEZ y DE VAL TENA, Á.L. (DIRS.), LÓPEZ INSUA, B.M. (Coord.): *El trabajo decente*, Granada, Comares, 2018.
- VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dirs) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord): *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.
- VV.AA.: MORENO GENÉ, J y FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A (Dirs): *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social*, Navarra, Aranzadi. Thomson Reuters, 2017.
- 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. (Dirs.), ORTEGA LOZANO, P. y RUÍZ SANTAMARÍA, J.L. (Coords.), Granada, Comares, 2021.
- VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S y RODRÍGUEZ INIESTA, G (Dirs) y ORTIZ CASTILLO, F (Coord): *La reforma Laboral de 2021: Estudio técnico de su régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2022.
- WEIL, S.: *La condición obrera* (1951), recopilación de la Editions Gallimard, pero aumentada con otros escritos tomados de las obras completas, trad. Dillon, A., Herrera, J. y Jutglar, A., Buenos Aires, El cuenco de plata, 2010.

WEIL, S.: *Raíces del existir: Preludio a una declaración de deberes hacia el ser humano*, trad. Valentié, M.R., revisión, edición y estudio preliminar, “Filosofía social y del trabajo y crítica política en Simone Weil” (pp. IX-XLII), a cargo de Monereo Pérez, J.L., Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2023.

Obra integrada en los siguientes Proyectos de Investigación:

-Proyecto FEDER-UGR “Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía” (C-SEJ 088-UGR23).

-Grupo PAIDI SEJ 184 “Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social”, Junta de Andalucía, dentro del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.

