

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ALEMANAS COMO BUENAS PRÁCTICAS DE EMPLEO

Antonio Ojeda Avilés

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

Miguel Gutiérrez Pérez

Profesor de Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Extremadura

Fecha de recepción: 13-06-2014

Fecha de aceptación: 26-06-2014

Sumario: 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. "KURZARBEIT" O REDUCCIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO. 3. LA POLÍTICA FORMATIVA: EL SISTEMA DUAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL. 4. EL PAPEL DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL PARA LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO. 5. EL PAPEL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN EL MERCADO LABORAL: UN MECANISMO DE ACTIVACIÓN.

RESUMEN: Las políticas de empleo alemanas han tenido a lo largo de los tiempos un rotundo éxito y por tal razón se encuentran en el objetivo de muchos países, entre ellos España, que ha implementado ya –con poco éxito, todo hay que decirlo– su modelo de aprendizaje dual. Exponemos en este trabajo las diversas políticas de empleo alemana, dada la peculiaridad de ese país al respecto, que no se circunscribe a una sola política de éxito, como puede ser Dinamarca con su flexiseguridad o Austria con su contrato único, sino varias al mismo tiempo. El enfoque que damos es más bien crítico, pues los modelos son muchas veces difíciles de exportar porque han crecido al socaire de las peculiaridades económico-jurídicas de un país concreto.

ABSTRACT: German active employment policies have reached a high success along the years, thus becoming a model for many countries. But all models must be measured and examined under the focus of its circumstances, and a direct

transposition to other countries could fail when those circumstances are not found in the host country. Spain has implemented the dual apprenticeship model and the «kurzarbeit» model, but they seem not enough to cope with the traditional Spanish model of contracts for limited duration. The way in which the Spanish legislation has adapted these two models could serve to analyze the hardships and difficulties of the convergence politics.

PALABRAS CLAVE: Aprendizaje dual, reducción de jornada, Kurzarbeit, modelo alemán, políticas activas de empleo.

KEYWORDS: Dual learning, reduced hours, Kurzarbeit, German model, active employment policies.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La crisis económica global ha incidido de manera negativa, como no podía ser de otra manera, en los datos del mercado de trabajo alemán. En este sentido, en este país la tasa de paro en septiembre de 2009 era del 7,6%, lo que en comparación con la tasa de desempleo en el mismo periodo del año anterior suponía un aumento del 0,5% (del 7,1% al 7,6%), manteniéndose en 2010 en cifras similares, puesto que la tasa de desempleo se situó en el 7,7%. No obstante, en comparación internacional la tasa de desempleo había aumentado claramente menos en Alemania, puesto que en la UE de septiembre de 2008 a septiembre de 2009 el desempleo pasó del 7,1% al 9,2% (en cifras absolutas correspondía esto a un aumento en los 27 Estados miembros de la UE de alrededor de 5,1 millones de parados), mientras que, por ejemplo, en España el desempleo sufrió un aumento del 12,4% al 19,3% en el mismo periodo de tiempo. Se aprecia, así, como Alemania en plena crisis económica presentaba un menor ratio de aumento del desempleo en comparación con otros países, a pesar del incremento del mismo¹. Es más, en este contexto se aprecia como en los años sucesivos al inicio de la crisis la tasa de desempleo en este país comenzó a descender, situándose en el año 2011 en el 7,1%². La reducción del desempleo en el mercado laboral alemán se ha dejado sentir especialmente en estos dos últimos años, en los que la tasa de desempleo se situó en 2013 en el 6,6% y en el año en curso, a falta del cierre definitivo del ejercicio, la misma ronda el 6,5%³. Esto viene a significar un descenso del desempleo en algo más de un punto porcentual con respecto a las cifras registradas en el año 2009, en el cual el desempleo, como hemos expuesto, experimentó una notable subida.

Además, debe tenerse en cuenta que en los comienzos de la crisis económica el desempleo experimentó un aumento sobre todo en la industria manufacturera, en la cesión de trabajadores, en el transporte y la logística y en el ámbito de la información/comunicación. No obstante, a pesar de la influencia del desempleo en determinados sectores de actividad, quizás uno de los datos de mayor trascendencia, en

1 Sobre estos extremos, H. BRECHT-HEITZMANN, "Medidas jurídico laborales y de Seguridad Social para la lucha contra la crisis económica en Alemania", *Tribuna Social*, 230, 2010, pp. 14 y ss. Ver asimismo, "El impacto de la crisis en el mercado laboral". *Actualidad Internacional Sociolaboral*, Consejería de Trabajo e Inmigración de España en Alemania, Berlín, 2010, pp. 2 y ss.

2 AA.VV; "Alemania: la situación del mercado de trabajo a diciembre de 2011", *Actualidad Internacional Sociolaboral*, nº 153, 2011, pp. 43 y ss.

3 AA.VV; "Alemania: el mercado de trabajo en 2014", *Actualidad Internacional Sociolaboral*, nº 181, pp. 57 y ss.

lo que al mercado de trabajo alemán se refiere, se encuentra en el hecho de que el mismo presenta un importante número de desempleados de larga duración, representando estos el 30,5% de los desempleados totales en Alemania en 2009⁴. Esta cifra se verá reducida, precisamente, a consecuencia de la modernización de los servicios en el mercado laboral alemán, del aumento de la flexibilidad y de la dinámica del mercado. Sin embargo, desde 2011 viene a experimentar una nueva subida el nivel de desempleo de este colectivo, volviendo las cifras a situarse por encima del 30%⁵. Esta cifra, de acuerdo con las diferentes fuentes estadísticas consultadas, en la actualidad se situaría por encima del 40%⁶.

De ahí que las autoridades alemanas se hayan visto obligadas a poner en marcha medidas destinadas, por un lado, a paliar la destrucción de puestos de trabajo y el consiguiente aumento del desempleo y, por otro lado, a insertar o reinsertar a los parados en el mercado de trabajo, especialmente los de larga duración, así como a tratar de paliar la situación de los mismos.

A continuación vamos a analizar las principales medidas adoptadas por el gobierno alemán, al objeto de minimizar los efectos negativos que la crisis viene provocando en su mercado de trabajo. A este respecto, llevaremos a cabo un examen de las mismas bajo el prisma de las políticas de flexiseguridad que se vienen imponiendo desde las instituciones comunitarias. Trataremos de ver en qué medida se han instaurado en este país aquellas políticas, en virtud de las circunstancias concretas que presenta el mismo. Esto es, trataremos de analizar cuáles son los instrumentos que se han empleado para hacer efectivas las políticas de flexiseguridad, con el objeto de reducir a través de ellas los efectos negativos del mercado de trabajo alemán, tratando, sobre todo, de luchar contra el desempleo y de incrementar las tasas de actividad, en especial de determinados colectivos, como el de los jóvenes y, por supuesto, el de los parados de larga duración.

2. “KURZARBEIT” O REDUCCIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO

Este mecanismo se convirtió en uno de los principales instrumentos para hacer frente a la crisis económica y evitar que se produjeran despidos colectivos,

4 Informe de actualidad sociolaboral en Alemania de la Consejería de Trabajo e Inmigración de España en Alemania, Berlín, 2009, www.mtin.es.

5 AA.VV; “El desempleo estructural y de larga duración en Alemania”, Informe de la Consejería de Trabajo e Inmigración en Berlín, 2011.

6 ec.europa.eu/eurostat.

conservándose de este modo los puestos de trabajo⁷. El mismo supone la reducción de la jornada normal u ordinaria de la empresa, compensándose la pérdida de ingresos subsiguientes a la reducción de jornada, mediante el pago del subsidio a los trabajadores con jornada reducida.

Dado que a través de la reducción de la jornada se modifica la relación contractual, para la implantación de la misma se requiere un apoyo jurídico en el contrato de trabajo, en el convenio colectivo o en un acuerdo de empresa. Con independencia del apoyo jurídico, en virtud del parágrafo 87, apartado 1, número 3, de la Ley de Organización de la Empresa, el comité de empresa debe prestar su consentimiento, siempre que no exista ninguna regulación convencional adecuada.

Por lo que se refiere a la percepción del subsidio por parte de trabajadores con jornada reducida, este se regula en los párrafos 169 y siguientes del Libro III del Código de Seguridad Social, donde se establecen los requisitos y modalidades⁸ para la percepción de este subsidio.

Según el parágrafo 169 del Libro III del Código de Seguridad Social, los trabajadores tienen derecho al pago del subsidio estatal de trabajadores con jornada reducida cuando existe una pérdida importante de horas de trabajo con pérdida de retribuciones, se cumplen los requisitos personales y empresariales, y la pérdida de horas de trabajo ha sido comunicada a la Agencia de Empleo.

En este sentido, la pérdida importante de las horas de trabajo existe, según el parágrafo 170 del Libro III del Código de Seguridad Social, cuando está basada en motivos económicos o en un suceso inevitable, es transitoria, así como no eludible, y en el correspondiente mes natural, al menos un tercio de los trabajadores ocupados en el centro de trabajo sufre la pérdida salarial correspondiente de más del 10% de su salario bruto.

Además, en virtud del parágrafo 170, apartado 4, del Libro III, del Código de Seguridad Social, para que una pérdida de horas de trabajo se considere como no eludible, deben adoptarse en el centro de trabajo todas las precauciones exigibles para evitar que ocurra dicha pérdida. Asimismo, según el parágrafo 172, apartado 1, número 2 del Código de la Seguridad Social, para el pago del subsidio de trabajadores

7 Esta medida goza de gran arraigo en el marco normativo alemán, puesto que ya fue el principal instrumento para mitigar los efectos de la reconversión industrial que se vivió en aquel país a raíz de la reunificación alemana a principio de los años noventa.

8 Esta prestación se ofrece en tres modalidades: por motivos coyunturales o económicos, por motivos estacionales, que se abona del 1 de diciembre al 31 de marzo a los trabajadores de la construcción afectados por condiciones climáticas que hacen inviable continuar la actividad laboral, y la derivada de un ERE, con reducción indefinida de la jornada y traspaso temporal de los afectados a una sociedad de rescate.

con jornada reducida se requiere que la relación laboral no se haya extinguido o se resuelva por mutuo acuerdo extintivo.

Por otro lado, en virtud del párrafo 178 del Libro III del Código de Seguridad Social, las prestaciones ascienden, según el correspondiente derecho al subsidio por hijos del trabajador, al 60 o 67% de la diferencia salarial neta provocada por la reducción de jornada durante el periodo cubierto. A este respecto, según el párrafo 179, apartado I, del Libro III del Código de Seguridad Social, no se toman en consideración los salarios por horas extraordinarias perdidas, así como los pagos a tanto alzado⁹. Asimismo, durante la percepción del subsidio de trabajadores con jornada reducida subsiste la relación laboral con deber de aseguramiento en todas las ramas del aseguramiento social. Las cotizaciones sociales ingresables de trabajador y empresario, en principio paritarias, se calculan en ese caso sobre salarios reales más una parte ficticia, en cuantía del 80% del salario suprimido con motivo de la reducción de jornada. Finalmente, el párrafo 177, apartado 1, del Libro III del Código de Seguridad Social prevé, como supuesto legal normal, que el subsidio de trabajadores con jornada reducida se otorgue en el centro de trabajo con un máximo de seis meses¹⁰.

Estas reglas generales de la jornada reducida fueron modificadas en aspectos concretos, debido, precisamente, a la crisis económica. Así, según el párrafo 182, apartado 1, número 3, letra b), del Libro III del Código de Seguridad Social, el Ministerio Federal de Trabajo puede prolongar por medio de Decreto el plazo de percepción del subsidio de trabajadores con jornada reducida, por encima del plazo legal de percepción, hasta una duración de 24 meses, cuando existan circunstancias extraordinarias en el conjunto del mercado de trabajo. De ello hizo uso el Ministerio Federal de Trabajo y de Seguridad Social en el marco del paquete coyuntural de medidas I, pues por Decreto sobre el plazo de percepción del subsidio de trabajadores con jornada reducida, de 26 de noviembre de 2008, se amplió la duración del subsidio

9 El subsidio de trabajadores con jornada reducida está libre de impuestos, según el párrafo 3, número 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, según el párrafo 32 b), apartado 1, número 1, letra a) de la Ley del Impuesto sobre la Renta, está sujeto a la reserva de progresividad, de manera que en la determinación del tope del tipo impositivo del Impuesto sobre la Renta, el subsidio de trabajadores con jornada reducida se tomará en consideración. H. BRECHT-HEITZMANN, "Medidas jurídico laborales y de Seguridad Social...", op. cit; p. 16.

10 Sobre el régimen general en el ordenamiento jurídico alemán de este mecanismo de jornada reducida puede verse, H. BRECHT-HEITZMANN, "Medidas jurídico laborales y de Seguridad Social...", op. cit; pp. 15 y ss. o M^a. T. VELASCO PORTERO y M. FROHLICH, "Los sistemas alemán y austriaco como modelos de referencia de la reforma laboral en España", *Actualidad Laboral*, n^o 14, 2010, pp. 1656 a 1658.

hasta 18 meses, en el supuesto de que se originase el derecho al subsidio de trabajadores con jornada reducida hasta el 31 de diciembre de 2009. Por Decreto de 29 de mayo de 2009, este plazo de percepción se amplió a 24 meses. El Gobierno Federal mantuvo esta regulación para los derechos nacidos hasta el 31 de diciembre de 2009, y amplió la duración máxima de percepción para los derechos a subsidio de trabajadores con jornada reducida originados en el año 2010, por 18 meses adicionales.

En el marco de las modificaciones experimentadas por la reducción de jornada, en el paquete de medidas coyunturales II se insertó el párrafo 421t del Libro III del Código de Seguridad Social, según el cual durante el periodo de 1 de febrero de 2009 a 31 de diciembre de 2010, en caso de reducción de jornada, se reembolsaría el 50% de la parte empresarial del aseguramiento social. Si bien, para los trabajadores que durante, al menos, la mitad de la jornada perdida participen en cursos de perfeccionamiento, sería posible, también, una reducción del 100% de las cotizaciones sociales. Es más, a partir del séptimo mes, el párrafo 421t, apartado 1, parte 1, número 3, posibilita la asunción total de las cotizaciones por la Agencia Federal de Empleo en caso de reducción de jornada, si esta tuvo lugar a partir del 1 de enero de 2009. Además, según el paquete de medidas coyunturales II, el subsidio de trabajadores con jornada reducida puede ser solicitado por los trabajadores de una empresa de trabajo temporal.

Por otro lado, a partir del 1 de enero de 2009, se eliminó el requisito de que al menos un tercio de los trabajadores pierda la décima parte de su salario bruto. Es más, cabe destacar que a partir del 1 de enero de 2010, no existen límites en el porcentaje de reducción de jornada, siendo posible, incluso, la reducción de hasta el 100%¹¹. Tampoco se limita a la empresa por su tamaño, pudiendo acogerse esta a dicha medida para un solo trabajador, y a partir del 10% de reducción de su jornada habitual, beneficiándose, por tanto, de la misma la pequeña y mediana empresa¹².

11 En este sentido, a comienzos de la crisis, el promedio de reducción de jornada en Alemania fue del 34%, según el informe de Actualidad Socio-laboral en Alemania, 2009, de la Consejería de Trabajo e inmigración de España en Alemania, www.mtin.es.

12 En torno a las modificaciones introducidas por el gobierno alemán en relación a este instrumento de jornada reducida, las mismas pueden verse en: H. BRECHT-HEITZMANN, "Medidas jurídico laborales y de Seguridad Social...", op. cit; pp. 15 y ss; M. MONTERO, "Crisis económica y empleo: el caso alemán", I Foro sobre "Políticas activas de empleo en Alemania", organizado por el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio e Industria y el Instituto Europeo de Relaciones Industriales, celebrado el 28 de junio de 2010 en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Sevilla; SCHNITZLER, "The German Policies of Employment", I Foro sobre "Políticas activas de empleo en Alemania", organizado por el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio e Industria y el Instituto Europeo de Relaciones

Debe tenerse en cuenta que una de las características destacadas de esta medida es la flexibilidad que presenta la misma, puesto que permite mes a mes establecer la cantidad de trabajadores que necesitan acogerse a ella y la minoración de las horas de trabajo en función de las necesidades de la empresa¹³.

En cuanto a la repercusión de esta medida en el mercado de trabajo alemán, la misma alcanzó su punto álgido en la primera mitad del año 2009, afectando en mayo de ese año a un total de 1.520.000 trabajadores en 60.000 empresas. Sin embargo, a partir de ahí se ha observado una tendencia descendente en la implantación de esta medida, ya que en marzo de 2010 la medida afectó a 612.611 trabajadores en 56.974 empresas. Dicha tendencia descendente en la aplicación de esta medida continuó en el año 2011, donde había tan solo 166.000 perceptores de la misma¹⁴.

El descenso paulatino respecto al uso de la medida es un claro signo de la recuperación iniciada por este país. Por último, debe destacarse que este instrumento no ha cuajado en sectores muy afectados por la crisis, como es el sector de la construcción, transportes o alimentos, donde su uso, en comparación con el sector industrial, ha sido casi cuatro veces menor. Además, este mecanismo viene siendo empleado en mayor medida por las PYMES, lo que muestra que esta figura parece ser una vía adecuada para mantener a flote aquellas empresas, las cuales vienen siendo las que en mayor medida experimentan los efectos negativos de la crisis económica.

3. LA POLÍTICA FORMATIVA: EL SISTEMA DUAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Uno de los ejes de actuación a través de los cuales pueden aplicarse las políticas de flexiseguridad son, precisamente, las *Estrategias globales de aprendizaje permanente*, a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continua de los trabajadores, en particular de los más vulnerables.

En este sentido, en Alemania siempre se ha sido consciente de la importancia de este factor, por lo que en este país son destacadas las medidas existentes en materia

Industriales, celebrado el 28 de junio de 2010 en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Sevilla; o M^a. T. VELASCO PORTERO y M. FROHLICH, “Los sistemas alemán y austriaco como modelos de referencia...”, op. cit; p. 1659.

13 SCHNITZLER, “The German Policies of Employment”, op. cit.

14 M^a. T. VELASCO PORTERO. y M. FROHLICH, “Mercado de trabajo, empleo y derecho laboral en Alemania”, En AA.VV; Políticas públicas de empleo. Un estudio desde el derecho comparado, Comares, 2013, p. 63.

formativa, pudiendo resaltarse, en relación a este extremo, el denominado sistema dual de formación profesional¹⁵.

Este sistema se caracteriza principalmente por la dualidad de la formación profesional, en el sentido de que la misma tiene lugar en dos lugares de aprendizaje distintos; por un lado, en las escuelas de formación profesional especializadas donde se desarrolla, aproximadamente, un cuarto del tiempo de aprendizaje; y, por otro lado, en la empresa, donde se desarrollan aproximadamente tres cuartas partes del tiempo de aprendizaje. En Alemania existen, aproximadamente, 350 ocupaciones reconocidas a nivel nacional, de ellas 250 en los sectores de industria, comercio y servicio. Más concretamente, la industria y el comercio representan alrededor del 60% de las plazas de formación, la artesanía poco menos del 30% y el 10% restante se reparte entre el servicio público, actividades independientes (asesorías fiscales y farmacias), agricultura, economía doméstica y navegación marítima¹⁶.

Por lo que se refiere al aprendizaje en las escuelas de formación profesional, el coste del mismo corre a cargo de los fondos públicos estatales, abarcando aquel, tal y como hemos apuntado, la menor parte del tiempo de formación, siendo visitadas las escuelas de formación profesional por los aprendices una o dos veces por semana, alcanzándose de ocho a doce horas semanales de formación.

Sin embargo, en relación a la formación en la empresa, esta es la parte más importante de este sistema de formación profesional, asumiendo en principio el coste de la misma el propio empresario, aun cuando el Estado prevé una serie de subsidios, donde los fondos públicos asumen, aproximadamente, una tercera parte de la formación en la empresa¹⁷.

15 Dicho sistema goza de gran arraigo en el marco normativo alemán, puesto que la base legal para el aprendizaje en la empresa se encuentra en la Ley de Formación Profesional de 1969 (Berufsbildungsgesetz, BBig), la cual fue renovada en 2005. U. LAUTERBACH y U. LAZENDORF, "El sistema dual de la formación profesional en Alemania: funcionamiento y situación actual". Revista interuniversitaria de formación del profesorado, nº 30, 1997, p. 8; B. WURSTER, "Sistema dual de formación profesional en Alemania: cualificación movilidad perspectiva", DHK, Berlín, 2007. www.madrid.org/cs/, p. 4.

16 U. LAUTERBACH, y U. LAZENDORF, "El sistema dual de la formación profesional en Alemania...", op. cit; p. 8; B. WURSTER, "Sistema dual de formación profesional en Alemania...", op. cit; p. 8; SCHNITZLER, "The German Policies of Employment", op. cit. A este respecto, R. ZEDLER, "Formación profesional dual en Alemania. Estructura y ventajas para el mercado laboral y empresas". Cuadernos de Mercado de Trabajo (CMT), nº 5, 2010, p. 70.

17 U. LAUTERBACH y U. LAZENDORF, "El sistema dual de la formación profesional en Alemania:...", op. cit; pp. 9 y 10.

En este sentido, los aprendices que se pretenden incorporar a las empresas para desarrollar su labor de formación o aprendizaje, deben solicitarlo previamente a la empresa seleccionada por ellos, y serán seleccionados tras una entrevista personal o una prueba de admisión, firmándose entre los aprendices seleccionados y la empresa un contrato que, entre otras cosas, establece el inicio y la duración de la formación profesional (normalmente entre 3 años y 3 años y medio), el horario de trabajo, el periodo de prueba, la remuneración del aprendiz (que va en aumento a medida que transcurren los años de formación y es negociada por ramas de actividad entre las organizaciones empresariales y sindicatos) o las vacaciones¹⁸.

En cuanto al marco formativo en la empresa, cada una elabora su propio plan de formación para una profesión determinada. Si bien, en empresas grandes se establece un plan de formación individual para cada aprendiz. El lugar de aprendizaje exacto en la empresa, y la estructura de la formación profesional práctica, dependen del tamaño de las empresas y de los diferentes campos profesionales. No obstante, si el lugar de trabajo es el de aprendizaje, el aprendiz será encargado a un trabajador (esto presenta ciertas similitudes con el Contrato Único de Inserción en Francia), al objeto de que aquel desarrolle sus destrezas profesionales.

Por otro lado, en el campo del sistema dual de formación profesional viene a desempeñar una destacada labor la Agencia Federal de Empleo, puesto que la misma desarrolla un importante servicio para el sistema dual, ya que cuenta con personal especializado que fomenta la formación profesional, visitando las escuelas, ofreciendo información sobre los distintos perfiles profesionales y dando a conocer sus servicios, ofreciendo, por ejemplo, una labor de orientación profesional de carácter personal, invitando a los jóvenes a contactar con el personal especializado de la Agencia para recibir orientación individual, ofreciendo pruebas psicológicas para las personas que dudan acerca de sus preferencias. Además, ofrecen los directorios de las empresas que ofertan plazas de formación o aprendizaje¹⁹.

Por tanto, a la vista de las características que ofrece el sistema dual de formación profesional, debemos destacar de este que su gran ventaja es la relación que mantienen los aprendices con el mundo laboral, lo cual puede ayudar en buena medida a facilitar su inserción definitiva en el mercado de trabajo, especialmente de los jóvenes, los cuales son el colectivo prioritario de este sistema. De hecho, a finales de 2009 concluyó una formación profesional dual un total de 1,6 millones de jóvenes, de los que

18 U. LAUTERBACH y U. LAZENDORF, "El sistema dual de la formación profesional en Alemania:...", op. cit; pp. 12 y ss; y SCHNITZLER, "The German Policies of Employment", op. cit.

19 U. LAUTERBACH, y U. LAZENDORF, "El sistema dual de la formación profesional en Alemania:...", op. cit; p. 9 y SCHNITZLER, "The German Policies of Employment", op. cit.

alrededor de 638.700 eran mujeres²⁰. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los últimos años se ha observado en el mercado laboral alemán un importante descenso de la participación de los jóvenes en el mercado de la formación profesional dual, puesto que en 2013 la cifra de jóvenes que podrían hacer una formación profesional dual (y que estaban interesados en hacerla) llegó a 816.500, que son 9.500 menos que en 2012. De este grupo de personas, el 65% firmó un contrato de formación profesional, frente al 66,7% de 2012 o el 68,2% de 2011²¹. Este retroceso en la participación de los jóvenes alemanes en la formación dual está provocando que las autoridades alemanas se lancen en busca de jóvenes pertenecientes a otros Estados de la UE, a fin de insertarlos en un programa de formación dual, tal como viene a ser el caso, precisamente, de España, en el marco del programa de formación profesional denominado Mobipro-EU.

Desde el punto de vista empresarial, este sistema presenta ventajas para las empresas, puesto que a medio plazo disminuye los costes de selección de personal y asegura el reemplazo generacional de empleados cualificados²². Además, la mano de obra especializada formada en la empresa suele presentar una serie de ventajas respecto a la mano de obra externa ya que, normalmente, conlleva una menor fluctuación del personal y, a menudo, un mayor rendimiento. Igualmente, dicho sistema ofrece la ventaja a las empresas de poder asegurar y aumentar su competitividad, puesto que las mismas pueden, teniendo en cuenta sus imperativos técnicos y organizativos, transmitir las cualificaciones que son necesarias en aquellas.

Sin embargo, a pesar del interés que puede despertar este sistema, lo cierto es que las empresas vienen aduciendo razones económicas a la hora de ofertar plazas de formación, habida cuenta de que, tal y como hemos apuntado, el costo de la formación recae, fundamentalmente, sobre aquellas. Quizás, en aras de fomentar el sistema dual de formación profesional, sería necesario liberar en mayor medida a las empresas de parte de la carga económica que supone la formación, aumentando la cuantía de los subsidios ya existentes, sobre todo, en el actual contexto de crisis económica.

A pesar del retroceso que viene experimentando el sistema de formación dual en Alemania, tal como hemos apuntado, y de las dificultades que este entraña para las empresas, habida cuenta del importante costo que soportan aquellas en el mismo, lo cierto es que las autoridades españolas han procurado implantar esta herramienta en nuestro mercado laboral. De este modo, primero fueron algunas Comunidades

20 R. ZEDLER, "Formación profesional dual en Alemania. Estructura...", op. cit; p. 70.

21 Datos recabados en AA.VV.: "Alemania: La formación profesional dual experimenta un retroceso histórico", *Actualidad Sociolaboral Internacional*, nº 175, 2013, p. 111.

22 R. ZEDLER, "Formación profesional dual en Alemania. Estructura...", op. cit; p. 73.

Autónomas las que trataron de impulsar la formación dual en sus respectivos ámbitos geográficos. Podemos destacar, en relación a este extremo, la experiencia pionera que se puso en marcha en la Comunidad Autónoma de Madrid, donde se vino a implementar en el curso 2011/2012 un programa de formación dual, el cual se llevó a cabo mediante la firma de convenios de colaboración con diversas empresas de los sectores de mantenimiento de aeronaves y de informática, desarrollándose el programa en dos centros de titularidad pública, el Centro integrado de FP. «Profesor Raúl Vázquez», en el Ciclo Formativo de Grado Superior de Mantenimiento Aeromecánico, con la colaboración de las empresas Iberia, Cassidian y Swiftair; y el IES «Clara del Rey», en el ciclo formativo de Grado Superior de Desarrollo de aplicaciones multiplataforma, con la colaboración de las empresas Zed, Microsoft, y HP. Si bien, debe advertirse el impacto bastante limitado que tuvo este programa experimental, ya que el mismo apenas alcanzó a 40 alumnos²³.

Más allá de estos programas experimentales que se pusieron en marcha en algunas Comunidades Autónomas, el interés por el sistema de formación dual alemán desembocó, como es consabido, en la aprobación del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Habrá que esperar aún un tiempo para ver cuáles son los resultados alcanzados por la formación dual en España. Si bien, el principal obstáculo con el que se va a encontrar nuestro país es, sin duda, su tejido empresarial, conformado en un 99% por pequeñas y medianas empresas, lo que en gran medida va a dificultar la asunción por aquellas de los costes que supone la puesta en marcha de este sistema. Máxime, si tenemos en cuenta que desde la propia Alemania, a pesar de contar con un tejido empresarial con menor predominio de las PYMES, se vienen aduciendo por las empresas, como apuntamos, razones económicas a la hora de ofertar plazas de formación.

4. EL PAPEL DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL PARA LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO

En el marco de las políticas activas del mercado laboral, invocadas desde la UE como eje de actuación de los Estados Miembros, debemos advertir que en Alemania se es consciente de la importancia de la intermediación laboral al objeto de promocionar el empleo, incidiendo especialmente en los parados de larga duración, los cuales ven reducidas las oportunidades de encontrar un nuevo empleo.

23 II Foro sobre políticas activas autonómicas: Madrid y Cataluña, celebrado el 16 de mayo de 2012, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla, en el marco del proyecto ECOGES.

Para ello, a través de la intermediación laboral se viene buscando un apoyo intensivo y fuertemente individualizado en la búsqueda de trabajo. En este sentido, con este objetivo se ha procurado aumentar el número de intermediadores/orientadores, así como el número de oficinas de empleo²⁴. De este modo, Alemania preveía una ampliación de 1.000 oficinas de empleo adicionales que se fijó para el 31 de diciembre de 2012. Además, las agencias de colocación y empleo iban a recibir 5.000 oficinas más para la intermediación laboral.

A este respecto, por lo que se refiere al papel de los orientadores, el aumento en el número de estos ha permitido mejorar diversos aspectos en relación a los demandantes de empleo. Así, se ha conseguido mejorar la atención a los mismos, incrementándose el número de las entrevistas con los usuarios y, a su vez, la duración de las mismas. También se ha conseguido mejorar, considerablemente la atención de colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, y poner en marcha nuevas estrategias para hacer más eficaz la intermediación (por ejemplo, acompañamiento de desempleados a sus entrevistas de trabajo). En algunas ocasiones se lleva a cabo la intermediación integral, combinando la asesoría individualizada con seminarios y trabajo en grupo. El resultado de estas medidas viene siendo una intensificación y una mejora considerable de la relación entre el intermediador y los desempleados.

Además, el aumento en el número de intermediadores/orientadores ha permitido dirigir la atención también a las empresas. Aquellos se dedican, básicamente, a visitar y asesorar a las empresas con el objetivo de recabar ofertas de empleo, así como a revisar la oferta de empleo en la prensa y en Internet. Intentan mejorar la concordancia entre el perfil de los candidatos y las vacantes, revisando de forma exhaustiva el registro de desempleados de la Agencia de Empleo. Por regla general, antes de remitir a la empresa un listado de candidatos, contactan por vía telefónica con las personas seleccionadas. También ofrecen servicios complementarios, como la preselección de candidatos y la asesoría a posibles empleadores²⁵.

Además, el incremento de la intermediación de carácter público puede obedecer, al margen de los resultados positivos que ofrece esta medida acortando el tiempo de

24 H. BRECHT-HEITZMANN, "Medidas jurídico laborales y de Seguridad Social...", op. cit; pp. 17 y ss.

25 AA.VV: "La importancia de la intermediación para la inserción laboral", Informe de actualidad socio-laboral, Consejería de Trabajo e Inmigración de España en Alemania, mayo, 2010, www.mtin.es, pp. 13 y ss. Este informe pone de manifiesto como el incremento de los intermediadores/orientadores laborales ha permitido reducir en torno a diez días el número de días de permanencia en situación de desempleo, a raíz de un proyecto puesto en marcha por la Agencia Federal de Empleo en 2006, donde en 14 de las 779 Agencias locales de empleo existentes en Alemania se contrataron 490 orientadores adicionales a jornada completa.

inserción de los desempleados en el mercado de trabajo, al hecho de que en Alemania la intermediación laboral privada, que comenzó a proliferar en este país a mediados de los noventa²⁶, no parece que haya ofrecido unos resultados muy satisfactorios.

En este sentido, la intermediación laboral privada en este país ofrece diferentes modalidades:

1) El Gobierno introdujo en una primera etapa los denominados talones de intermediación, que permiten que los propios desempleados contraten los servicios de una empresa privada de intermediación laboral. Al generarse una intermediación laboral, la empresa recibe una bonificación de 1.000 euros, si la relación laboral dura al menos 6 semanas, y otros 1.000, si la duración es de 6 meses (en 2005 se aprobó la recepción de 2.000 euros como importe único de compensación para los talones de intermediación y el derecho a recibir el talón de intermediación a las seis semanas de pasar a la situación de desempleo).

2) Otra modalidad para recurrir a los servicios de una empresa privada de intermediación es la transferencia de la intermediación a terceros, que comprende una compensación económica de un importe similar al talón de intermediación, sólo que en este caso es el propio Servicio Público de Empleo el que interviene como parte contratante, y no el desempleado a título individual.

3) La tercera modalidad consiste en la contratación por parte del Servicio Público de Empleo de los servicios de una empresa privada de intermediación, pero ya no para la intermediación de un desempleado individual, sino para la de todo un grupo. A diferencia de las dos modalidades anteriores, este tipo ofrece a la empresa privada un mayor margen para aplicar los instrumentos que considere más oportunos, aunque a su vez la retribución comprende una parte global y otra en función del éxito de la intermediación.

Sin embargo, tal y como hemos apuntado, la eficacia de este tipo de intermediación ha sido escasa, puesto que los desempleados gestionados por el sector

26 Hasta los años noventa, la intermediación laboral privada se limitaba, prácticamente, a las agencias de artistas y personal directivo. El legislador ha ampliado paulatinamente el espectro de actividades de los intermediadores privados, debido en parte a la denuncia en 1992 del Convenio de 1949 sobre las agencias retribuidas de colocación, que obligaba a Alemania a mantener la competencia exclusiva del Servicio Público de Empleo, competencia que desapareció en 1994, permitiendo a las empresas privadas de intermediación el inicio de su actividad. AA.VV; "La intermediación laboral privada en Alemania". Informe de actualidad socio-laboral, Consejería de trabajo y Asuntos Sociales de España en Alemania, 2007, www.mtin.es, pp. 2 y ss.

privado han permanecido en situación de desempleo un mayor periodo de tiempo, en torno a cuatro meses más que los desempleados gestionados por el sector público. Por lo tanto, no parece que mediante este instrumento de intermediación se agilice la incorporación de los demandantes de empleo al mercado laboral. Además, los propios clientes de las empresas privadas de intermediación han mostrado su disconformidad con el servicio ofrecido por estas²⁷.

5. EL PAPEL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN EL MERCADO LABORAL: UN MECANISMO DE ACTIVACIÓN

En Alemania existen dos modalidades de prestación por desempleo: la contributiva (*Arbeitslosengeld*)²⁸ y la prestación asistencial por desempleo (*Arbeitslosengeld II*)²⁹.

Por lo que se refiere a la prestación contributiva de desempleo, el primer aspecto que debemos resaltar es la cuota de aquella prestación, puesto que la limitación de los costes salariales se considera en la actual crisis una contribución esencial para la estabilización del mercado de trabajo³⁰. En este sentido, la cotización paritaria, ingresable por empresarios y trabajadores, se ha ido disminuyendo paulatinamente, ya que en el año 2006 la cotización era de un 6,5%, bajándose al 4,2% en 2007, al 3,3% en 2008 y al 3% en 2009, situándose la misma en 2010 en el 2,8%. Se ha venido cuestionando si a la vista del importante déficit presupuestario existente en estos

27 Solo en torno al 40% de los desempleados que poseían un talón de intermediación se mostraban satisfechos con el servicio de las agencias privadas de intermediación. AA.VV; “La intermediación laboral privada en...”, op. cit; p. 5.

28 Esta prestación se encuentra en la parte III del Sozialgesetzbuch o Código de la Seguridad Social, en el que se encuentran todos los seguros sociales alemanes. Dicho seguro data de 1927. Sobre el origen de esta prestación, A. MÁRQUEZ PRIETO, La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, pp. 52 y ss.

29 Esta prestación se recoge en la Ley de 24 de diciembre de 2003, destinada a modernizar la prestación de servicio en el mercado de trabajo Gesetz für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt, donde se aprobó el tomo II del Código Social (SGB II), que trata de las garantías básicas para los demandantes de empleo, y cuyo contenido entró en vigor el 1 de enero de 2005.

30 El plan Europeo de Recuperación Económica, elaborado por la Comisión y presentado a los Jefes de Estado y de Gobierno en el marco de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2008 fomentaba, entre otras, esta medida de reducción de cotizaciones sociales compensada mediante contribuciones públicas. A. EUZÉBY, “Crisis económica y protección social en la Unión Europea: más allá de lo evidente”, Revista Internacional de Seguridad Social, nº 2, 2010, pp. 6 y 7.

momentos, será posible mantener la subvención del seguro de desempleo a través de los presupuestos del Estado o, si realmente se hace necesaria una subida de la cotización del seguro por desempleo³¹. Actualmente, la cotización se sitúa en el 3%, con lo que se coloca en el porcentaje que se estableció en el año 2009, lejos todavía de la cotización de 2006 y 2007, por lo que se sigue optando por la subvención del seguro de desempleo, a través de los presupuestos del Estado.

Por lo que se refiere a los beneficiarios y situaciones protegidas por esta prestación, tienen derecho a la misma, como es obvio, los trabajadores desempleados o aquellos que toman parte en cursos de formación continuada, con el claro objetivo de garantizarles unos ingresos mínimos durante estos periodos en los que se encuentran fuera del mercado laboral³², siempre y cuando dichos trabajadores hayan cubierto el periodo de carencia mínimo exigible por esta prestación³³, siendo el mismo de 12 meses dentro de los cinco años anteriores a producirse la situación de desempleo³⁴.

A este respecto, se encuentra en situación de desempleo, según el ordenamiento jurídico alemán, aquella persona que, provisionalmente, carece de relación laboral, busca un puesto de trabajo o realiza un trabajo a jornada reducida sin derecho a seguro, considerándose jornada reducida sin derecho a seguro y, por lo tanto, sin derecho a prestaciones en caso de desempleo, aquella en la que se trabaje menos de 15 horas semanales³⁵.

En cuanto a la duración de la prestación por desempleo, la misma depende de la edad del desempleado y del periodo durante el que se haya cotizado al seguro de desempleo. No obstante, la relación es de dos a uno, dentro de un tope máximo. Así, dos años de cotización dan derecho a un año de prestación y 12 meses de cotización

31 H. BRECHT-HEITZMANN, "Medidas jurídico laborales y de Seguridad Social...", op. cit; p. 18.

32 El importe de la prestación por desempleo es del 67% del salario neto si el desempleado tiene, al menos, un hijo a su cargo. En caso de que el desempleado no tenga hijo alguno a su cargo, la prestación por desempleo es del 60% del salario neto.

33 Las prestaciones por desempleo se conceden hasta los 65 años de edad, si bien a partir de 2012 se conceden escalonadamente hasta los 67 años para los nacidos después del 31 de diciembre de 1946, de acuerdo con la reforma del Seguro de Pensiones que vino a alargar la edad de jubilación hasta los 67 años. J. LÓPEZ LERMA, "El seguro de Desempleo en Alemania", Informe socio-laboral de la Consejería de Trabajo e Inmigración de España en Alemania, 2010, www.mtin.es, p. 7.

34 Desde el 1 de enero de 2008, este plazo marco se amplió de tres a cinco años.

35 Si se realizan diversos trabajos y éstos suman 15 o más horas semanales, dicha persona pertenece obligatoriamente al seguro de desempleo y, por tanto, está obligada a pagar cuotas y no se considera como persona en desempleo. J. LÓPEZ LERMA, "El seguro de Desempleo...", op. cit; p. 8.

dan derecho a seis meses de prestación. A este respecto, podemos ver a continuación la edad y el periodo cotizado que debe tener un desempleado para acceder a la duración máxima de la prestación por desempleo:

EDAD	DURACIÓN MÁXIMA	COTIZACIÓN
Menores de 50 años	12 meses	24 meses en los últimos 5 años
Mayores de 50 años	15 meses	30 meses en los últimos 5 años
Mayores de 55 años	18 meses	36 meses en los últimos 5 años
Mayores de 58 años	24 meses	48 meses en los últimos 5 años

No obstante, uno de los aspectos más destacados de esta prestación viene a ser el hecho de que mediante la misma se establecen los mecanismos necesarios para tratar de lograr una activación del desempleado, fomentándose a través de aquella su ingreso en el mercado de trabajo, eliminándose el objetivo tradicional de esta prestación de proporcionar un sustento económico temporal a quienes han perdido su puesto de trabajo, esto es, evitándose el carácter meramente pasivo de esta medida.

En este sentido, al objeto de lograr la activación de los desempleados en el marco de esta prestación, debemos asomarnos al régimen sancionador que prevé la misma, en forma de suspensión o extinción de aquella³⁶.

Acerca de la posibilidad de suspensión de la prestación, el ordenamiento jurídico alemán contempla seis supuestos que pueden dar origen a dicha medida³⁷:

a) Por la pérdida culpable del puesto de trabajo, bien porque el propio trabajador rescinde la relación laboral, bien porque con su comportamiento, dé motivo para que el empresario lleve a cabo el despido. En estos casos la suspensión de la prestación por desempleo suele ser de 12 semanas, salvo en casos especiales, donde la suspensión puede suponer tres o seis semanas. Además, la duración de la prestación por desempleo se disminuirá, al menos, en un cuarto del tiempo al que se tenga derecho.

b) Por rechazar un puesto de trabajo ofrecido por la Agencia de Empleo, a pesar de haberse informado de las consecuencias. En este sentido, debe partirse de la base de que a una persona desempleada se la presupone capacitada para realizar un trabajo siempre que, teniendo en cuenta su estado

36 Sobre el régimen de suspensión y extinción de la prestación por desempleo contributiva en Alemania ver: SCHNITZLER, "The German Policies of Employment", op. cit; o J. LÓPEZ LERMA, "El seguro de Desempleo...", op. cit; pp. 26 y ss.

37 En especial, sobre la suspensión de la prestación, J. LÓPEZ LERMA, "El seguro de Desempleo...", op. cit; pp. 26 a 29.

de salud, no existan razones de carácter general o personal que se lo impidan. En estos casos, la suspensión de la prestación por desempleo será de 3 semanas por un primer rechazo, de 6 semanas por un segundo rechazo y de 12 semanas por un tercer rechazo y, en consecuencia, como veremos, se extinguirá la prestación por superar un total de 21 semanas de suspensión. No obstante, debe tenerse en cuenta, por un lado, que una persona tiene derecho a rechazar un trabajo, con carácter general, cuando tal trabajo contravenga las condiciones laborales y de seguridad reconocidas en la ley, en los convenios colectivos y en los acuerdos empresariales. Y, por otro lado, debe tenerse en cuenta que no se le puede exigir a una persona desempleada que acepte un trabajo cuando el sueldo ofrecido sea considerablemente inferior al que venía percibiendo antes de quedar desempleada. Se considera que el sueldo ofrecido es considerablemente inferior cuando: 1º) El trabajo ofrecido en los 3 primeros meses de desempleo tenga una retribución menor del 80 % del sueldo o salario percibido antes de quedar desempleado, es decir, que no podrá rechazarse un trabajo ofrecido en los 3 primeros meses de desempleo aunque el sueldo sea inferior en un 20 % al del último puesto de trabajo. 2º) Entre el cuarto y el séptimo mes la persona desempleada tiene que aceptar un trabajo, aunque éste le proporcione unos ingresos inferiores en un 30 %, con respecto al último que tuvo en activo. 3º) A partir del séptimo mes de desempleo la persona desempleada sólo podrá negarse a aceptar un trabajo si los ingresos netos que obtenga por él son iguales o inferiores a los que le correspondan en concepto de prestación por desempleo, ya sea contributiva o asistencial; si bien, por razones personales se podrá rechazar un trabajo cuando el tiempo empleado en los desplazamientos sea superior a 2,5 horas en total (ida y vuelta) para jornadas de trabajo superiores a 6 horas diarias. Si la jornada de trabajo es inferior a 6 horas diarias, se podrá rechazar un trabajo si se emplean en los desplazamientos más de 2 horas en total. A los solteros o personas sin vínculos familiares se les podrá exigir el traslado a otro lugar, cuando no se prevea que en los próximos 3 meses se le pueda ofrecer un nuevo empleo. Se le abonarán los gastos de traslado y se le concederá un crédito de hasta 1.000 euros sin intereses, siempre que el tiempo empleado en los desplazamientos hasta el nuevo empleo sea superior a las 2,5 horas. Ahora bien, no se admitirá como motivo para rechazar un trabajo el hecho de que éste sea limitado, exija un doble domicilio o se trate de una actividad distinta o inferior en cualificación a la profesión aprendida o a la realizada últimamente. Con esta norma las personas desempleadas no podrán ampararse en la profesión aprendida para rechazar un trabajo, alegando que se trata de una profesión menos cualificada.

c) Por negarse a tomar parte en acciones formativas o de promoción profesional, a pesar de haber sido advertido de las consecuencias. En estos casos la suspensión de la prestación por desempleo será de 3 semanas por una primera negativa, de 6 semanas por una segunda negativa y de 12 semanas por una tercera negativa y, en consecuencia, como veremos, se extinguirá la prestación por superar un total de 21 semanas de suspensión.

d) Por interrumpir o por ser expulsado culpablemente de una de las medidas expuestas anteriormente. En estos casos se establece un régimen sancionatorio idéntico al anterior.

e) Por no acreditar gestiones propias para salir del desempleo. En este caso la suspensión será de 2 semanas.

f) Por no comparecer a las citaciones de la Agencia de Empleo o por no inscribirse en la Agencia en el plazo de tres días desde la recepción del despido. En este caso la suspensión será de 1 semana.

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de extinción de la prestación por desempleo, ésta tiene lugar cuando el desempleado, en los supuestos analizados en 2º, 3º y 4º lugar, motiva, a pesar de haber sido advertido, que se le imponga una suspensión de la prestación de 21 semanas en total. Se tendrá en cuenta, incluso, la suspensión que se haya impuesto en los últimos 12 meses anteriores al nacimiento de un nuevo derecho a la prestación.

En definitiva, a través de este régimen sancionador, y en especial a través del régimen de suspensión de la prestación, se busca claramente que el desempleado desempeñe un papel activo en la búsqueda de un nuevo empleo, quedando por tanto obligado a aceptar las ofertas de trabajo que se le proporcionen desde la Agencia de Empleo, salvo causa justificada; a tomar parte en acciones formativas o de formación profesional; a mantener una buena actitud/aptitud en el desempeño de aquellas; a acreditar gestiones realizadas por él mismo para abandonar la situación de desempleo; y a comparecer a las citaciones efectuadas por la Agencia de Empleo. Por tanto, este elenco de obligaciones a las que queda sujeto el desempleado son un claro ejemplo del papel que viene a cumplir la prestación por desempleo de carácter contributivo en este país, dejando de ser una medida eminentemente pasiva y desempeñando un papel claramente activador o, si se prefiere la expresión, de activación del receptor de la prestación.

Al margen de los anteriores mecanismos, en aras de lograr la activación del desempleado, debemos tener en cuenta que en el ordenamiento jurídico alemán se prevé la compatibilidad de la prestación por desempleo con la percepción de ingresos adicionales, puesto que la normativa alemana establece que cuando un desempleado tenga ingresos adicionales por una ocupación en jornada reducida inferior a 15 horas

semanales, estos ingresos se descontarán de la prestación por desempleo, por el importe en que los citados ingresos sobrepasen los 165 euros mensuales. Si bien, si estos ingresos adicionales ya se tuvieron durante, al menos, 12 meses en los últimos 18 meses anteriores a quedar en situación de desempleo, y se siguen recibiendo después de quedar en situación de desempleo, los mismos no influirán en la prestación por desempleo.

En relación a la prestación por desempleo en su modalidad asistencial en Alemania (*Arbeitslosengeld II*)³⁸, debemos partir de la base de que el objeto de esta prestación no es otro que el de garantizar «el mínimo existencial socio-cultural», a tenor de lo establecido en la propia normativa alemana. Para ello se concede a los demandantes de empleo que se encuentran en situación de necesidad una prestación económica para la manutención³⁹, más las ayudas adecuadas para el alquiler y la calefacción y unos suplementos transitorios, en especial destinados a los desempleados de larga duración⁴⁰.

No obstante, lo verdaderamente trascendente de esta prestación es que persigue, igualmente, que el desempleado participe de forma activa en la búsqueda de empleo y sea capaz él mismo de asegurarse su manutención, y la de las personas que convivan con él, por sus propios medios.

Para lograr este objetivo se vuelve a echar mano de diferentes medidas sancionadoras en caso de que el desempleado no cumpla con las obligaciones, que en

38 En torno a la evolución de esta figura y sus dificultades y posibilidades, M. OPIELKA, “¿Qué posibilidades tiene una renta básica en Alemania?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, nº 2, 2008, pp. 2 y ss.

39 La prestación fijada para personas solas, familias monoparentales o parejas en las que uno de los miembros sea menor de edad es de 359 euros al mes. Si en el domicilio conviven dos personas mayores de 18 años, el importe para cada una de ellas es de 323 euros, es decir, el 90% de 359 euros. Y por cada miembro más en situación de trabajar la prestación es de 287 euros, es decir, el 80% de 359. J. LÓPEZ LERMA, “El seguro de Desempleo...”, op. cit; p. 43.

40 Si en el plazo de dos años después de agotada la prestación por desempleo contributiva, el trabajador necesitado recibe la prestación por desempleo asistencial, tendrá derecho a un suplemento. El importe del suplemento supone las dos terceras partes de la diferencia entre el importe de la prestación por desempleo contributiva recibida últimamente, más el importe que corresponda por ayuda de vivienda y la prestación por desempleo asistencial de los miembros de la unidad familiar. Este suplemento en el primer año no podrá superar los 160 euros en caso de persona sola, o los 320 euros mensuales en caso de parejas, ni los 60 por cada hijo menor de 25 años. En el segundo año el importe máximo será el 50% de las cantidades anteriores. J. LÓPEZ LERMA, “El seguro de Desempleo...”, op. cit; p. 45.

general se le imponen, de adoptar una conducta activa en la búsqueda de un puesto de trabajo.

En concreto, el ordenamiento jurídico alemán prevé sanciones para los siguientes supuestos:

- a) Que el desempleado se niegue a suscribir un acuerdo individual de inserción laboral o no cumpla con lo estipulado en el mismo.
- b) Que el desempleado se niegue a iniciar o continuar una relación laboral. En este sentido, en el caso de esta prestación, el desempleado está obligado a aceptar cualquier clase de trabajo, a no ser que su estado de salud se lo impida, considerándose que una persona está capacitada para trabajar si su estado de salud le permite trabajar 3 horas diarias como mínimo. Así pues, no podrá rechazarse un empleo porque no corresponda a la categoría del empleo anterior o a la cualificación del interesado, ni porque el puesto de trabajo esté más distante que el anterior, o porque las condiciones laborales sean más desfavorables que las del último empleo. En este caso, en relación con la prestación contributiva de desempleo, se aprecia una definición más estricta acerca de las ofertas de trabajo que el desempleado debe aceptar de forma obligatoria.
- c) Que el desempleado se niegue a iniciar o continuar una actividad formativa o una medida de empleo subvencionada.

En estos casos, las sanciones que pueden llegar a imponerse a los desempleados por el incumplimiento de estas obligaciones pueden consistir en la reducción de la prestación por desempleo hasta un 30%, por un periodo máximo de tres meses. Ahora bien, en caso de incumplimiento reiterado, desde enero de 2007 la normativa permite eliminar a los menores de 25 años la totalidad de la prestación, incluidos los gastos de alquiler y calefacción. Los mayores de 25 años serán sancionados primero con una reducción del 60% de la ayuda y, posteriormente, también a ellos se les podrá retirar la totalidad⁴¹.

41 Las Agencias locales de Empleo impusieron en 2009 un total de 732.648 sanciones, lo que supone un retroceso frente a las 784.385 de 2007. Como infracciones destacan el retraso o la falta de notificación de una situación inminente de desempleo o la no presentación a una cita concertada (416.500), seguidas del incumplimiento de los compromisos contraídos en el acuerdo individual de inserción laboral (128.733) y la negativa a continuar un trabajo, formación o una medida de reinserción laboral (100.659). AA.VV.: Informe de actualidad socio-laboral, Consejería de Trabajo e Inmigración de España en Alemania, junio, 2010, www.mtin.es, p. 30. Sin embargo, en 2010 se produce un importante incremento de las sanciones ascendiendo a 828.708, tendencia que no acaba de invertirse en la actualidad.

No obstante, este instrumento sancionador como mecanismo de activación de los trabajadores desempleados perceptores de estas prestaciones asistenciales viene suscitando un gran debate en la sociedad alemana, puesto que a pesar de que se es consciente de que disciplinar y motivar a los beneficiarios de estas prestaciones tiene un efecto positivo y acelera su reinserción laboral⁴², lo cierto es que desde diversos ámbitos (organizaciones sindicales, asociaciones) se viene abogando por la supresión de este régimen sancionador, por considerarse que con el mismo se lesiona el derecho de los desempleados de larga duración a tener garantizada su subsistencia.

En este contexto, queremos hacer referencia a un programa concreto para desempleados de larga duración. Se trata del programa conocido como «trabajo ciudadano». Este programa, que comenzó a mediados de 2010 y que finalizará el 31 de diciembre de 2014, apuesta por unir en una sola medida dos tipos distintos de políticas de empleo. Por un lado, aplica los principios *work first* o *workfare*⁴³, que priorizan el inicio de una actividad laboral. Y, por otra parte, el programa incorpora principios del denominado «mercado de trabajo social», que pretende ofrecer una perspectiva laboral a los desempleados de larga duración, mediante la creación de puestos de trabajo subvencionados.

Precisamente, el elemento que define este programa es el establecimiento de un régimen sancionador, que supedita la percepción de la prestación por desempleo no contributiva a la participación en este programa.

Este programa de «trabajo ciudadano» cuenta con dos fases, la primera es la fase de activación, que consta de tres niveles: asesoría y orientación, intermediación laboral y medidas de promoción y cualificación. En el primero, los orientadores profesionales contactan con los desempleados de larga duración que consideran idóneos para participar en el programa. El objetivo es actualizar los perfiles individualizados y formalizar un acuerdo de inserción laboral, en el que se especifican las prestaciones de la agencia local de empleo y los pasos que dará el desempleado para encontrar un empleo. Con la intermediación se intenta lograr la inserción laboral de los

42 El Centro de Investigación Económica Europea publicó a finales de 2009 un informe que corroboraba la eficacia de las sanciones para agilizar la inserción laboral de los desempleados de larga duración. AA.VV., Informe de actualidad socio-laboral, Consejería de Trabajo e Inmigración de España en Alemania, junio, 2010, www.mtin.es, p. 33.

43 El Gobierno alemán recoge con esta iniciativa las experiencias de programas similares en otros países, siendo el pionero EEUU. También algunos países europeos (Dinamarca, Reino Unido, Suecia o Países Bajos) han introducido elementos del *workfare* en sus políticas de empleo. AA.VV.; “Alemania: programa de inserción laboral para desempleados de larga duración”, Actualidad Socio-Laboral Internacional del Ministerio de Trabajo e Inmigración, n° 138, 2010, p. 67, www.mtin.es.

participantes, detectando vacantes en el mercado de trabajo regular, incentivando la iniciativa del propio desempleado o, cuando parezca adecuado, sugiriendo la posibilidad de iniciar una actividad por cuenta propia. Y, finalmente, con la promoción y cualificación se trata de asignar a los interesados medidas adecuadas para mejorar las oportunidades de encontrar un empleo.

El programa pretende intensificar las medidas de formación y cualificación dirigidas a grupos muy concretos de desempleados de larga duración, recurriendo a instrumentos tan diversos como la gestión de caso, y a medidas encaminadas a mejorar la formación o el estado de salud. También se mencionan procesos intensivos de elaboración de perfiles individuales, el apoyo a la movilidad en zonas rurales, ofertas individuales y en grupo de asesoría (*coaching*), prácticas en empresas, o la realización de programas específicos en empresas.

Por otro lado, la segunda fase de este programa es la fase de empleo, en la cual, una vez finalizado el período de activación sin haber sido posible el inicio de una actividad laboral, el desempleado podrá acceder a uno de los puestos de trabajo ciudadano. Se trata de trabajos que tienen que ser de interés general como, por ejemplo, la asistencia a personas mayores, el apoyo al trabajo de asociaciones deportivas y ONGs, el mantenimiento de senderos, o el apoyo a familias. Participan en el programa municipios, distritos mancomunados, las grandes organizaciones benéficas y asociaciones. Los contratos tendrán una duración máxima de tres años. Contarán con una subvención fija, consistente en el salario y la parte empresarial de las cotizaciones a la seguridad social. No se prevén cotizaciones al seguro de desempleo, para evitar que este tipo de trabajo genere el derecho a prestaciones. La subvención será de 1.080 euros al mes por una jornada semanal de 30 horas (salario: 900 euros, cotizaciones: 180 euros), de los cuales 500 euros proceden del FSE y 580 euros del presupuesto estatal. Por una jornada de 20 horas, la subvención será de 720 euros (salario: 600 euros, cotizaciones: 120 euros). Durante esta fase la agencia local de empleo ofrecerá a los desempleados un servicio de asesoría y apoyo, y el orientador seguirá intentando la inserción de los participantes en este programa en el mercado laboral regular.

El programa viene marcado por el establecimiento de un régimen de sanciones, por lo que se aplicarán a las personas que participan en el mismo las sanciones previstas en las prestaciones no contributivas para los desempleados de larga duración. Así, podrá sancionarse el rechazo de una oferta de «trabajo ciudadano» o el incumplimiento de los compromisos contraídos en el acuerdo de inserción. Como sabemos, el incumplimiento injustificado se sancionará con la reducción de la prestación no contributiva, y en caso de reincidencia se podrá eliminar la totalidad de la prestación.

No obstante, este programa ha levantado una enorme polémica en Alemania, existiendo detractores⁴⁴ y partidarios⁴⁵ del mismo, si bien, pese a todo, el programa se ha puesto en marcha y habrá que esperar los resultados que arroja el mismo en un futuro próximo, y ver en qué medida incide en la inserción laboral de los parados de larga duración.

Antonio Ojeda Áviles
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla
aojeda@us.es

Miguel Gutiérrez Pérez
Profesor de Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Extremadura
mgp@unex.es

44 La izquierda alemana critica la obligatoriedad de aceptar un puesto de trabajo ciudadano, que califica de chantaje a los desempleados. Critica que el programa restará a las agencias locales dinero que podrían destinar a medidas de formación y cualificación, y afirma que la baja remuneración del trabajo ciudadano hará peligrar puestos de trabajo regulares. Por su parte, los sindicatos advierten del peligro de que programas de este tipo presionen a la baja el nivel salarial en el empleo público y los servicios sociales. La Agencia Federal de Empleo, igualmente, se opone a que el gobierno siga impulsando este tipo de programas y defiende que los recursos se destinen a mejorar la eficacia de la inserción en el mercado de trabajo regular. Asimismo, algunas organizaciones empresariales consideran que este tipo de programas ponen en peligro a muchas empresas, dificultan la inserción laboral y suponen una competencia para la empresa privada. AA.VV., “Alemania: programa de inserción laboral para desempleados...”, op. cit; pp. 71 y 72.

45 La Federación alemana de municipios considera que el trabajo ciudadano es una vía adecuada para lograr la inserción laboral de desempleados de larga duración con especiales dificultades, y descarta que pueda suponer la eliminación de trabajo regular. AA.VV., “Alemania: programa de inserción laboral para desempleados...”, op. cit; p. 72.