

# Revista Derecho Social y Empresa

**MONOGRÁFICO  
EMPLEO JOVEN**

**Número 1, Julio 2014**

**ISSN: 2341-135X**

COLABORA EN ESTE NÚMERO  
CONSEJERÍA DE TURISMO Y  
CULTURA DE LA COMUNIDAD DE MADRID



ENTIDAD EDITORA:

*Dykinson, S.L.*

La Editorial Dykinson, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

## **ADQUISICIÓN Y SUSCRIPCIONES**

Dykinson, S.L.

Suscripción versión electrónica (Revista en PDF).

Compra directa a través de nuestra web:[www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)

© Copyright by

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid

Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)

<http://www.dykinson.es>

<http://www.dykinson.com>

ISSN: 2341-135X

**Revista Derecho Social y Empresa**  
**CÁTEDRA UNESCO PROMOCIÓN SOCIO LABORAL**  
**FUNDACIÓN SAGARDOY**  
**EDITORIAL DYKINSON**

**DIRECTORA**

Pilar Núñez-Cortés Contreras

*Cátedra UNESCO Promoción Socio Laboral Fundación Sagardoy*  
*Profesora Titular de Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad Loyola Andalucía*

**SECRETARIA**

María Dolores Rubio de Medina  
*Doctora en Derecho*

**CONSEJO ASESOR**

**Presidente**

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad Complutense (Madrid)*

**Miembros**

María del Mar Alarcón Castellanos  
*Directora General de Trabajo de la Comunidad de Madrid*  
Lourdes Arastey Sahún  
*Magistrada Tribunal Supremo (Madrid)*  
Philippe Auvergnon  
*Catedrático de Derecho del Trabajo, Directeur de Recherche del CNRS, miembro del Centre de droit comparé du travail et de la sécurité du travail de la Université Bordeaux (Francia)*  
Marie Cécile Escande-Varniol  
*Catedrática de Derecho del Trabajo, Université Lyon 2 (Francia)*  
Carolina Gala Durán  
*Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Autónoma de Barcelona*  
Santiago García Echevarría  
*Catedrático de Política Económica de la Empresa, Universidad Alcalá de Henares (Madrid)*  
Joaquín García Murcia  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Complutense (Madrid)*  
Abbo Junker  
*Catedrático de Derecho del Trabajo, Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht, Ludwig-Maximilians Universität München (Alemania)*

Lourdes Mella Méndez  
*Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,  
Universidad de Santiago Compostela*

Antonio Ojeda Avilés  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*

Mariano Sampedro del Corral  
*Magistrado del Tribunal Supremo*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro  
*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*

Esperanza Macarena Sierra Benítez  
*Profesora Contratada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*

Michelle Tiraboschi  
*Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Módena y Reggio Emilia (Italia) y  
Director Científico de ADAPT*

Jorge Tua Fernández  
*Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad Autónoma de Madrid*

Fernando Valdés Dal-Ré  
*Magistrado del Tribunal Constitucional*

Luis Enrique de la Villa Gil  
*Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Autónoma (Madrid)*

## COMITÉ EDITORIAL

- José Antonio Ariza Montes, *Profesor Titular de Área, Universidad Loyola Andalucía*  
Valentín Bote Álvarez-Carrasco, *Director General de Empleo, Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, Comunidad de Madrid*  
Macarena Castro Conte, *Profesora Titular Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*  
Antonio Cebrián Carrillo, *Abogado, Socio Director, Domié Legal (Madrid)*  
Teresa Cervera Soto, *Directora de Recursos Humanos, Paradores de Turismo*  
Martin Froelich, *Attorney-at-law (Rechtsanwalt), Cologne (Alemania)*  
Martín Godino Reyes, *Doctor en Derecho, Socio Director de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
María Jesús Herrera Duque, *Doctora en Derecho, Socia de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
José Antonio Marcos Herrero, *Abogado, Agencia Sanitaria Costa del Sol (Málaga)*  
José Manuel Martín Martín, *Socio Director de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
Ana Matorras Díaz-Caneja, *Profesora Agregada, Universidad Pontificia Comillas (Madrid)*  
María Luisa Molero Marañón, *Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*  
Rocío Molina González-Pumariega, *Profesora Titular Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*  
Horacio Molina Sánchez, *Profesor Titular de Área, Universidad Loyola Andalucía*  
Marta Montero Simó, *Profesora Titular de Área, Universidad Loyola Andalucía*  
Amanda Moreno Solana, *Profesora Ayudante, Universidad Carlos III (Madrid)*  
Leonor Victoria Pablos Fernández, *Directora de Recursos Humanos, Ferrovial (Madrid)*  
Vicente Pérez Meyado, *Consejero Técnico, Ministerio de Empleo y Seguridad Social*  
Anselmo Presencio Fernández, *Director Recursos Humanos, Persan*  
Iván Rodríguez Cardo, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Oviedo*  
Íñigo Sagardoy de Simón, *Doctor en Derecho, Presidente de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
Lavinia Serrani, *Editorial Coordinator of ADAPT International, Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (Italia)*  
Francesca Sperotti, *Research Fellow e Responsabile Relazioni Internazionali, ADAPT, Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (Italia)*  
Helmut Weber, *Consejero Técnico Jefe de Unidad, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Alemania)*

## EVALUADORES EXTERNOS

Francisco Alemán Páez, *Catedrático Acreditado de Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Córdoba*

Jesús Cruz Villalón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*

José Manuel del Valle Villar, *Profesor Titular de Derecho de Trabajo, Universidad de Alcalá de Henares (Madrid)*

José Luis Gil Gil, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Alcalá de Henares (Madrid)*

María Sonsoles Gutiérrez de la Peña, *Inspectora de Trabajo y de la Seguridad Social (Madrid)*

María Teresa Igartua Miró, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*

Risa L. Lieberwitz, *Catedrática de Derecho del Trabajo, Cornell University, ILR School (USA)*

Paz Menéndez Sebastián, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Oviedo*

Jesús R. Mercader Uguina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Carlos III (Madrid)*

Jesús Nicolás Ramírez Sobrino, *Profesor Titular de Área de Comercialización e Investigación de Mercados, Universidad Loyola Andalucía*

Eduardo Rojo Torrecilla, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona*

Tatiana Ushakova, *Doctora en Derecho, Acreditada como Profesora Titular de Ciencias Sociales y Jurídicas*

Teresa Velasco Portero, *Profesora Titular de Área, Universidad Loyola Andalucía*

**REVISTA DERECHO SOCIAL Y EMPRESA**

**ÍNDICE NÚM. 1-2014**

**MONOGRÁFICO SOBRE EMPLEO JOVEN**

**SENTIDO DE LA REVISTA DERECHO SOCIAL Y EMPRESA**

**PRESENTACIÓN**

**El reto del empleo joven**

JUAN ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA

**ARTÍCULOS**

**La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España**

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO

**Las fronteras del empleo juvenil: entre la contratación laboral y la iniciativa emprendedora**

ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ

**Razones, referentes y marco institucional de la formación dual en España**

JESÚS R. MERCADER UGUINA

**Youth unemployment: A review of facts and institutions**

FRANCESCA FAZIO

**TRIBUNA SINDICAL**

**Otra política económica, para crear empleo juvenil de calidad**

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

**La juventud constituye un colectivo muy castigado por el desempleo**

DEPARTAMENTO DE JUVENTUD DE UGT

## SECCIÓN DE MEDIDAS DE DERECHO COMPARADO

**Des mesures en faveur de l'emploi des jeunes en France**

PHILIPPE AUVERGNON

## BARÓMETRO DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

**En busca de indicios de la recuperación del empleo**

JESÚS R. MERCADER UGUINA Y PABLO GIMENO DÍAZ DE ATAURI

## INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

## **El sentido de la Revista Derecho Social y Empresa**

Dentro del campo de las ciencias sociales, con enfoque internacional, de derecho comparado e interdisciplinar, la revista Derecho Social y Empresa, es una publicación científico técnica, en el ámbito Jurídico Laboral y de la Seguridad Social, cuyo objetivo es dar a conocer a nivel internacional los debates sobre la regulación y la organización del trabajo en la empresa y en la sociedad, los sistemas de relaciones industriales y las políticas de empleo.

La revista Derecho Social y Empresa tiene dos números al año, ambos incluyen artículos académicos (Estudios), así como un barómetro del mercado de trabajo en España. El primer número de cada año tiene un contenido monográfico y versará sobre un tema predefinido por el Comité Editorial.

La revista cuenta con un Comité Científico y un Comité Editorial, que reúnen a prestigiosos juristas, académicos y profesionales, principalmente del entorno europeo (España, Francia, Italia y Alemania) y también de los Estados Unidos de América.

De las opiniones expresadas en los artículos únicamente son responsables los propios autores.

Para cualquier propuesta de colaboración siga las instrucciones de publicación de la revista.



# PRESENTACIÓN



## Presentación

### El reto del empleo joven

Más de 26 millones de personas están hoy día sin empleo en la Unión Europea, de los que 5,5 millones son jóvenes menores de 25 años, lo que significa que uno de cada cinco jóvenes europeos en el mercado laboral no encuentra trabajo. Se trata de datos extraordinarios. El tema laboral en España resulta bastante sensible, dado que uno de cada dos jóvenes que busca un trabajo tiene problemas para encontrarlo, situándose la tasa de paro de este colectivo en este momento en el 55,48%. En consecuencia, si España se ha caracterizado a nivel internacional y europeo por la explosiva reacción de su mercado de trabajo ante la crisis económica, dicha característica es aún más intensa o llamativa cuando nos fijamos en la tasa de desempleo de los trabajadores más jóvenes.

Así pues, los jóvenes, para los que esa primera experiencia laboral suponía el trampolín para su carrera profesional, se ven inmersos en una crisis que relega sus capacidades académicas a un plano completamente irrelevante en materia laboral. De esta forma, convivimos con una de las generaciones más preparadas de la historia con uno de los futuros laborales más negros.

Pero el desajuste proviene también del mercado de la formación, que se mueve con unas reglas de oferta y demanda diferentes a las que rigen en el mercado de trabajo. Entre la demanda de formación que hacen los jóvenes y la oferta de trabajo que se da en el mercado, hay un desajuste por la poca simbiosis que se establece entre el ámbito docente y el profesional. El exceso de bagaje académico y la inexperiencia laboral es también un problema. Nuestro sistema docente es todavía eminentemente teórico y deja a un lado la parte formativa de la laboral. También hay que destacar otros factores como el fracaso escolar y las altas tasas de abandono de los estudios obligatorios de nuestros jóvenes, que sí es un problema como país y que se debe abordar con urgencia.

No hay una solución fácil para un tema tan complejo como el desempleo juvenil. Una primera recomendación para combatirlo es que el sistema de formación profesional reglado avance decididamente hacia un modelo dual. Este sistema, que tanto éxito ha tenido en países como Alemania, Suiza o Austria, orienta la formación al mundo laboral, teniendo dos grandes ventajas: capacita a los jóvenes para su entrada en el mercado de trabajo y cubre las necesidades de las empresas, garantizando que existan suficientes especialistas y cuadros en el futuro.

Pero también es importante tener en cuenta que en un contexto como el actual, la formación académica seguirá siendo importante pero ya no bastará para garantizar el

*Presentación: El reto del empleo joven*

éxito laboral. Las habilidades emprendedoras y creativas serán muy valiosas. El autoempleo puede ser una solución a la escasez de ofertas laborales. Resulta evidente que un trabajo para toda la vida con el mismo empleador no va a ser la norma general. El trabajo por cuenta propia es una importante fuerza impulsora del emprendimiento, por lo que puede contribuir en gran medida a la creación de empleo para este colectivo.

Recientemente, la Comisión Europea ha lanzado una importante y ambiciosa iniciativa, la «Garantía Juvenil». La misma implica una reforma en toda la Unión Europea para, de una manera muy innovadora, apoyar a los jóvenes a introducirse en el mercado de trabajo, facilitándoles la transición entre el mundo académico y formativo y el laboral. La idea es sencilla: que en los cuatro meses siguientes a terminar la educación formal o a perder su empleo, todo joven europeo menor de 25 años deberá recibir una buena oferta de trabajo, formación continua, formación de aprendiz o un periodo de prácticas. El Gobierno español ha presentado su Plan Nacional de implementación de la Garantía Juvenil a la Comisión, explicando cómo pone en práctica la Garantía Juvenil que será en parte financiada por la Unión Europea.

Sin duda, durante los próximos años, el gran reto de nuestra sociedad será, de forma muy destacada, el empleo juvenil.

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea  
Catedrático de Derecho del Trabajo

# ARTÍCULOS



# LA GARANTÍA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA. OBSTÁCULOS PARA SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA<sup>1</sup>

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad de Sevilla*

Fecha de recepción: 30-03-2014

Fecha de aceptación: 12-04-2014

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN: EL DESEMPLEO JUVENIL, ¿MITO O REALIDAD? 1.2. ¿RIESGO DE UNA GENERACIÓN EUROPEA PERDIDA? 2. LA GARANTIA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. Concepto y antecedentes. 2.2. Hitos relevantes para la implementación de la Garantía Juvenil en la Unión Europea. 3. FOMENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: UN MARCO DE CALIDAD PARA LAS PRÁCTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA. 4. GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA Y ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016. 4.1. Fomento del «emprendimiento» y el autoempleo. 5. EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA. 5.1. Principales actores en la implementación de la Garantía Juvenil en España. 5.1.1. Agentes Sociales. 5.1.2. Administraciones públicas. 6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA. 6.1. El sistema de Garantía Juvenil: nada nuevo bajo el sol. 6.2. Publicidad institucional (in)suficiente del Sistema de Garantía Juvenil. 6.3. Una juventud responsable. 6.4. Remisión a las (i)legales e (in)constitucionales prácticas no laborales del Real Decreto 1543/2011 como instrumento para mejorar la empleabilidad. 7. AUSENCIA DE CONSECUENCIAS LEGALES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco de las actividades del Proyecto I+D “Buenas Prácticas Jurídico–Procesales en Derecho Laboral y Comunitario Para Reducir el Gasto Social con Coste Cero”. Proyecto DER 2012-32111 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

En este artículo se profundiza y actualiza una línea de investigación que se inicia con la ponencia presentada en las XXXII Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo titulada “Formas No Laborales de Inserción de los Jóvenes en el Mercado de Trabajo”: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>

DE LA GARANTÍA JUVENIL. 9. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y GARANTÍA JUVENIL. 9.1. El requisito del empadronamiento: ¿contrario al principio de movilidad? 9.2. Diferencias de trato por razón de la edad de los beneficiarios según la normativa de cada CC.AA.

**RESUMEN:** Para la Unión Europea luchar contra el desempleo juvenil es un objetivo inaplazable debido a la intolerable tasa de desempleo juvenil existente. En este contexto, la Garantía Juvenil se configura como un nuevo enfoque para garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz, o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados. España, como la mayoría de los otros Estados Miembros, ha presentado ya su Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil. Sin embargo, pueden identificarse una serie de obstáculos que podrían dificultar los avances en este campo.

**ABSTRACT:** For the European Union combating youth unemployment is an objective that cannot be delayed due to the unacceptably rate of young people who are unemployment. In this context, the Youth Guarantee is a new approach to tackling youth unemployment which ensures that all young people under 25 get a good-quality, offer for a job, apprenticeship, traineeship, or continued education within 4 months of them leaving formal education or becoming unemployed. Spain, as most of EU, has developed already a National Youth Guarantee Implementation Plan. However, several obstacles can be identified that might hinder advances in this field.

**PALABRAS CLAVE:** desempleo juvenil, Garantía Juvenil, Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil.

**KEYWORDS:** youth unemployment, Youth Guarantee, National Youth Guarantee Implementation Plan.

## 1. INTRODUCCIÓN: EL DESEMPLEO JUVENIL, ¿MITO O REALIDAD?

Atendiendo a las estadísticas publicadas en noviembre del año 2013 la tasa de desempleo juvenil en la Unión Europea alcanzó el 23,6%, cifra que España –donde el desempleo juvenil «es prácticamente siempre el doble del desempleo general»<sup>2</sup>– supera muy ampliamente<sup>3</sup>.

No deja de resultar paradójico que tan alarmante tasas de desempleo coexistan con otro dato constatado: aproximadamente «cuatro millones de puestos de trabajo están vacantes en la UE<sup>4</sup>».

En todo caso, lo que es evidente es que el desempleo juvenil resulta ser un auténtico «despilfarro de capital humano»<sup>5</sup> que tiene además, un alto coste económico: los catorce millones de *ni-nis*<sup>6</sup> que se estima existen en la UE<sup>7</sup> generan un gasto que se ha calculado equivalente al 1,2% del PIB de la UE<sup>8</sup>.

Pese a todo lo expuesto, no puede dejarse pasar por alto el estudio hecho publico por el Real Instituto Elcano que, revolucionariamente, viene a cuestionar las estadísticas de *Eurostat* y que llega a la conclusión de que las cifras de paro juvenil que

---

<sup>2</sup> Ma R. VALLECILLO GÁMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La Reforma de Segunda Generación del Mercado Laboral: Incentivos al Espíritu Emprendedor y Retorno del Pensamiento Mágico”, *CEF. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 361, 2013, p. 21.

<sup>3</sup> Según el mapa interactivo sobre el desempleo juvenil en Europa, las cifras para España son: 9/2007: 18.6%; 9/2008: 25.9 %; 9/2009: 40.2%; 9/2010: 42.3%; 9/2011: 47.9%; 9/2012: 54.6%; 9/2013: 56.2%. Fuente: Eurostat.

<sup>4</sup> «Debido a desajustes respecto de las competencias; que en determinados ámbitos, como los sectores de las TIC y de la I+D, existe una persistente y creciente demanda no satisfecha de trabajadores altamente cualificados». Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones [2013/2045 (INI)].

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión de 5.9.2007, “Fomentar la Plena Participación de los Jóvenes en la Educación, el Empleo y la Sociedad”, COM (2007) 498, p. 5.

<sup>6</sup> Cfr. Informe de Eurofound de 22.10.2012, “Los ‘NiNi’, Jóvenes que ni Estudian ni Trabajan: Características, Costes y Respuestas Políticas en Europa”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. 2012. En inglés “NEETs” (*Not in Employment, Education or Training*).

<sup>7</sup> Esta es la cifra que menciona la Resolución del Parlamento Europeo, de 11.9.2013, “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)].

<sup>8</sup> Datos del informe de *Eurofound* (2012).

se predicen de España están sobredimensionadas por cuanto que «la tasa de paro juvenil sería sólo del 22% de los jóvenes de entre 16 y 24 años» puesto que «la mayoría de los jóvenes están “estudiando o trabajando”»<sup>9</sup>.

## 1.2. ¿Riesgo de una generación europea perdida?

Las altas tasas de desempleo juvenil que los Estados de la Unión Europea llevan años padeciendo indujeron a que la Comisión Europea en su Comunicación de 20.12.2011 titulada «Iniciativas de Oportunidades para la Juventud»<sup>10</sup> se planteara abiertamente la pregunta de si esta dramática situación podría desembocar en una posible generación perdida dado el alto porcentaje de personas que, o bien no habrán podido entrar en el mercado laboral, o lo habrán hecho con tal retraso que sus expectativas profesionales y personales quedarán seriamente comprometidas. El riesgo de exclusión social que amenaza a este colectivo es indudable<sup>11</sup>.

En palabras de Koos Michelle, Director General de Empleo, Asuntos Social e Inclusión de la Comisión Europea<sup>12</sup>, el drama del desempleo juvenil sigue siendo uno de los mayores desafíos que afrontan actualmente las instituciones europeas y los Estados miembros.

Este problema no tiene una única causa, sino que es resultado de la conjunción de varios factores, entre los cuales la Comisión Europea destaca:

- «El abandono escolar prematuro sin cualificaciones suficientes<sup>13</sup>.
- La falta de las capacidades pertinentes<sup>14</sup>, así como de experiencia laboral.
- El empleo precario seguido por períodos de desempleo.
- Oportunidades de formación limitadas<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup>[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-gonzalez-enriquez-paro-juvenil](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalez-enriquez-paro-juvenil)

<sup>10</sup> COM (2011) 993.

<sup>11</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones [2013/2045 (INI)].

<sup>12</sup> Editorial, *Social Agenda*, nº 2, 2014.

<sup>13</sup> En junio de 2011, el Consejo adoptó una Recomendación sobre la Lucha Contra el Abandono Escolar Prematuro, que pretende abordar sus distintas causas.

<sup>14</sup> La contribución de la enseñanza superior es esencial para la consecución de los objetivos de la economía basada en el conocimiento. No obstante, es preciso modernizar el sector para que pueda contribuir más eficazmente a tal objetivo y a alcanzar la meta de Europa 2020 de elevar al 40% el porcentaje de jóvenes con titulación de grado superior o equivalente.

<sup>15</sup> En su Comunicación sobre “Un Nuevo Impulso a la Cooperación en Educación y Formación Profesional” (EFP), la Comisión Europea insiste en la importancia de modernizar

–Programas activos del mercado laboral insuficientes o inadecuados»<sup>16</sup>.

Asimismo, está plenamente constatado que la tasa de desempleo juvenil es más del doble de la tasa de adultos. Las oportunidades de los jóvenes de encontrar un empleo son bajas y cuando lo consiguen son trabajos caracterizados por su precariedad.

## 2. LA GARANTÍA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. Concepto y antecedentes

La Garantía Juvenil se ha definido como el compromiso de los Estados miembros para velar por que todos los jóvenes menores de 25 años<sup>17</sup> reciban «una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal»<sup>18</sup>.

En palabras de la Comisión Europea la Garantía Juvenil es una de las más urgentes y cruciales reformas estructurales que los Estados Miembros han de introducir para luchar contra el desempleo y la inactividad y para mejorar la transición de la escuela al trabajo<sup>19</sup>. La Garantía Juvenil «tiene una vertiente formativa» pero también una «vertiente laboral»<sup>20</sup>.

---

este sector para mejorar su calidad y oferta. Habida cuenta de la contribución que puede hacer la EFP a la empleabilidad de los jóvenes y a la reducción del abandono escolar prematuro, a finales de 2010 se relanzó la cooperación en este ámbito mediante la adopción del “Comunicado de Brujas”. Este último define los objetivos estratégicos para el periodo 2011-2020, así como un plan de acción provisto de medidas concretas en el plano nacional y de una ayuda a escala europea.

<sup>16</sup> COM (2011) 993.

<sup>17</sup> En su Resolución del 11.9.2013 el Parlamento Europeo propone ampliar la edad a 30 años.

<sup>18</sup> Considerando 5º de la Recomendación del Consejo de 22.4.2013 sobre “El Establecimiento de la Garantía Juvenil”, DOUE 26.4.2013 C 120 p.1: «la oferta de formación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida».

<sup>19</sup> European Commission–MEMO/14/13: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-13\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-13_en.htm).

<sup>20</sup> J. M. MORALES ORTEGA, “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el Contexto Europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa” en M<sup>a</sup> Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir); *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, pp. 78 y 82.

La Garantía Juvenil, que no es jurídica o políticamente vinculante, aspira a garantizar a los jóvenes bien una inserción laboral, o bien o una inserción formativa, y sus destinatarios pueden tanto ser jóvenes con formación o *ni-nis*.

Históricamente surge en los países escandinavos en las últimas décadas del pasado siglo como medida para luchar contra el desempleo juvenil, que más que como un fenómeno cíclico se afrontó como el resultado de cambios fundamentales del mercado de trabajo cada vez menos permeable para personas con escasa cualificación y formación<sup>21</sup>.

Si bien la experiencia nórdica sobre la Garantía Juvenil ofrece «luces» y «sombras»<sup>22</sup> las instituciones de la UE han apostado por incentivar su aplicación en los Estados miembros por considerarla una herramienta clave en la lucha contra el desempleo juvenil. Es más, su implementación contribuiría a alcanzar diversos objetivos de la Estrategia Europea 2020<sup>23</sup>.

## **2.2. Hitos relevantes para la implementación de la Garantía Juvenil en la Unión Europea**

Ya el Parlamento Europeo, en su Resolución de 6.7.2010, «Sobre el Fomento del Acceso de los Jóvenes al Mercado de Trabajo y Refuerzo del Estatuto del Becario, del período de Prácticas y del Aprendiz»<sup>24</sup>, abogó para «que el Consejo y la Comisión propongan un instrumento de Garantía Juvenil».

Entre las medidas propuestas para luchar contra el desempleo juvenil en la Comunicación de la Comisión de 15.9.2010 «Juventud en Movimiento»<sup>25</sup> figura la de que los Estados garantizasen «que todos los jóvenes trabajen, sigan estudiando o participen en medidas de activación en un plazo de cuatro meses a partir de su salida de la escuela, de manera que esto sea una Garantía Juvenil».

---

<sup>21</sup> *Niels Hummelubr; Youth Guarantee in the Nordic Countries*, 1997, p.7.

<http://www.oecd.org/edu/innovation-education/1925599.pdf>

<sup>22</sup> Informe de Eurofound de 13.6.2012 “*Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*” en: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/42/en/1/EF1242EN.pdf>.

<sup>23</sup> Considerando 6º de la Recomendación del Consejo de 22.4.2013 sobre “El Establecimiento de la Garantía Juvenil”, DOUE 26.4.2013 C 120, p.1: «que el 75% de las personas entre 24 y 64 años tenga empleo; que las personas que abandonan prematuramente los estudios representen menos del 0% y que se rescate al menos 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social».

<sup>24</sup> DOUE de 2.12.2011 C 351 E\29.

<sup>25</sup> COM (2010) 477.

La Comisión Europea adoptó el 5.12.2012 un paquete de medidas sobre el empleo juvenil<sup>26</sup> a fin, entre otros objetivos, de «facilitar la transición de los estudios al mundo laboral a través de sistemas de Garantía Juvenil» y garantizar que las prácticas ofrezcan experiencias de alta calidad y en condiciones de seguridad y dar a los jóvenes más oportunidades de trabajar y formarse en el extranjero».

En esta misma línea, el Parlamento Europeo aprobó el 16.1.2013 una Resolución sobre la «Garantía Juvenil», que fue seguida por su Resolución de 24.5.2013 titulada «Sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud»<sup>27</sup>.

Para financiar la Garantía Juvenil y «reconociendo la situación especialmente difícil de ciertas regiones», en el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero 2013<sup>28</sup> se decidió crear una Iniciativa sobre el Empleo Juvenil, «que viene a sumarse, reforzándolo, al apoyo que ya prestan los Fondos Estructurales de la UE. La iniciativa estará abierta a todas las regiones que tengan tasas de desempleo juvenil por encima del 25% y actuará en apoyo de la Garantía Juvenil».

En otras palabras, «la Iniciativa de Empleo Juvenil se concibió para ayudar a los Estados miembros a aplicar la Garantía Juvenil»<sup>29</sup>. En concreto, en el caso de España se han puesto a su disposición 1.887 millones de euros para gastos realizados en atención a jóvenes sin ocupación y que no cursen estudios.

El 22.4.2013 se adoptó la Recomendación del Consejo sobre el Establecimiento de la Garantía Juvenil<sup>30</sup> en la que se establecen seis directrices sobre las que deben basarse los sistemas de Garantía Juvenil:

- «Adopción de enfoques basados en la Asociación.
- Intervención y Activación Temprana.
- Medidas de Apoyo para la Integración en el Mercado Laboral.
- Uso de los Fondos de la Unión.
- Evaluación y Mejora Continua de los Sistemas.
- Aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil».

---

<sup>26</sup> Comunicación de la Comisión de 5.12.2012 “Promover el Empleo Juvenil”, COM (2012) 727.

<sup>27</sup> En dicha Resolución se afirma «que el sistema de Garantía Juvenil es necesario para mejorar efectivamente la situación de los *ni-nis* y solucionar gradualmente el problema del desempleo juvenil en la Unión».

<sup>28</sup> EUCO 37/13, p. 23.

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión «Reforzar la Dimensión Social de la Unión Económica y Monetaria», COM (2013) 690, p. 10.

<sup>30</sup> DOUE de 26.4.2013 C 120/1.

La Comunicación de la Comisión de 19.6.2013, «Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el desempleo juvenil»<sup>31</sup>, vuelve a subrayar que la aplicación de la «Garantía Juvenil» y «períodos de prácticas de alta calidad que aborden el déficit de competencias» son dos de la batería de medidas «que deben tomarse sin demora para incorporar a los jóvenes al mercado de trabajo». En su Anexo I y entre las recomendaciones específicas para cada país en relación con el empleo juvenil hay que destacar que en el epígrafe dedicado a España se subraya la necesidad de «aplicar las medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y efectuar un estrecho seguimiento de la eficacia de las mismas, por ejemplo, mediante una Garantía Juvenil. Y proseguir la labor encaminada a reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente».

Por su parte, el Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013<sup>32</sup> aprobó poner en marcha la Iniciativa sobre Empleo Juvenil que habría de estar plenamente operativa en enero 2014. En las Conclusiones del citado Consejo Europeo se indica, además, que «los Estados miembros que sean beneficiarios de la iniciativa sobre Empleo Juvenil deberán adoptar un plan para abordar el paro juvenil, en particular mediante la aplicación de la Garantía Juvenil». «En 2016 la Comisión informará acerca de la aplicación de la Garantía Juvenil y del funcionamiento de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil».

El 11.9.2013, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución «Cómo combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones»<sup>33</sup> e informó «a los Estados miembros de su intención de supervisar estrechamente todas las actividades de los Estados miembros destinadas a hacer realidad la Garantía Juvenil y pide a las organizaciones juveniles que le mantengan informado con respecto a los análisis que lleven a cabo de las medidas de los Estados miembros».

Finalmente, el Consejo Europeo de 25.10.2013 «pide a los Estados miembros que establezcan con rapidez la Garantía Juvenil»<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> COM (2013) 447.

<sup>32</sup> EUCO 104/2/13, p.2.

<sup>33</sup> 2013/2045 (INI).

<sup>34</sup> EUCO 163/13.

### 3. FOMENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: UN MARCO DE CALIDAD PARA LAS PRÁCTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Hay que comenzar reconociendo la existencia de un consenso unánime entre los interlocutores sociales y las instituciones europeas y nacionales en relación con los aspectos positivos que para la inserción laboral de los jóvenes tiene la realización de prácticas profesionales<sup>35</sup>.

Pero también son conscientes todas las partes implicadas de que los períodos de prácticas a menudo se convierten en una vía de explotación de los becarios como mano de obra barata e incluso se utilizan para «sustituir puestos de trabajo reales»<sup>36</sup>.

De hecho, en algunos países existen movimientos asociativos muy críticos en sus denuncias contra los abusos y fraudes que se realizan al amparo de las prácticas que realizan los jóvenes para completar su CV y la precariedad laboral que conllevan (*Generation Praktikum*<sup>37</sup> en Austria; *Génération Précaire*<sup>38</sup> en Francia; movimiento San Precario en Italia<sup>39</sup>; y en España, la Federación de Jóvenes Investigadores\Precarios<sup>40</sup>).

Este problema no ha pasado desapercibido para las instituciones europeas, como ilustra la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo de 6.7.2010, «sobre el Fomento del Acceso de los Jóvenes al Mercado de Trabajo y Refuerzo del Estatuto del Becario, del Período de Prácticas y del Aprendizaje»<sup>41</sup> en la que «pide a la Comisión y al Consejo que establezcan una Carta Europea de Calidad de las Prácticas con unos criterios mínimos para las prácticas, con objeto de asegurar su valor educativo y evitar la explotación». Y a fin de «predicar con el ejemplo» el Parlamento Europeo solicita a las instituciones europeas que retire los anuncios de becas no remuneradas de sus respectivos sitios web, y que paguen una asignación mínima basada en el nivel de vida

---

<sup>35</sup> Comunicación de la Comisión de 18.4.2012 “Hacia Una Recuperación Generadora de Empleo”, COM (2012) 173, p. 11: «los períodos de prácticas de calidad pueden ser una buena vía para entrar en el mundo del trabajo aunque hay también ejemplos recurrentes de períodos de prácticas mal utilizadas».

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión “Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un Llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil”, COM (2013) 447, p.10.

<sup>37</sup><http://www.generation-praktikum.at/unsere-forschung/mythos-%E2%80%9Egeneration-praktikum%E2%80%9C.aspx>.

<sup>38</sup> <http://www.generation-precaire.org/>.

<sup>39</sup> <http://www.precaria.org/>.

<sup>40</sup> <http://www.precarios.org/forumthread83430>

<sup>41</sup> DOUE 2.12.2011 C 351, p. 29.

del lugar donde se realiza el período de prácticas y prestaciones de seguridad social para todos sus becarios<sup>42</sup>.

Para luchar contra los abusos y a la par potenciar unas prácticas eficaces, la Comisión Europea anunció que en 2008 «propondría una iniciativa de Carta Europea de Calidad de las Prácticas»<sup>43</sup> dadas las muy diferentes regulaciones aplicables –no sólo entre Estados de la UE sino incluso dentro de un mismo Estado– a los jóvenes que realizan prácticas.

Como «no parece que se avance, o muy poco, hacia la elaboración de normas internacionales de calidad aplicable a las prácticas»...«la UE es la mejor situada para ejercer dicha función de coordinación y apoyo» que facilitaría «la movilidad en prácticas dentro de la Unión»<sup>44</sup>.

Para que las prácticas laborales sean realmente efectivas y no un «mero reciclado» –en palabras del Parlamento Europeo<sup>45</sup>– han de ser prácticas de «alta calidad» como también subraya, entre otras, la Comunicación de la Comisión de 19.6.2013, «Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo juvenil»<sup>46</sup>.

Los elementos que permitirían configurar un marco de calidad para las prácticas pasarían por el respeto de las siguientes garantías<sup>47</sup>:

- «Un período en prácticas debe basarse en un contrato escrito.
- Transparencia en la información sobre los derechos y obligaciones de las partes implicadas.
- Establecer objetivos bien definidos y un contenido de aprendizaje de calidad»

---

<sup>42</sup> Petición que se reitera en la Resolución del Parlamento Europeo, de 11.9.2013, sobre «Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones», [2013/2045 (INI)].

<sup>43</sup> Comunicación de la Comisión de 5.9.2007 «Fomentar la Plena Participación de los Jóvenes en la Educación, el Empleo y la Sociedad», COM (2007) 498, p. 8.

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE», COM (2012) 728, p. 13.

<sup>45</sup> Punto nº 5 de la Resolución de 11.9.2013, «Cómo Combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones» [2013/2045 (INI)].

<sup>46</sup> COM (2013) 447.

<sup>47</sup> Comunicación de la Comisión, de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE», COM (2012) 728, pp. 9 y 10.

*La garantía juvenil en la Unión Europea.  
Obstáculos para su implantación en España*

–Asignar un tutor o supervisor a la persona en prácticas en la organización de acogida y evaluar el rendimiento de la persona en prácticas al final del período.

–Duración: las prácticas deben tener un período específico, p.e., seis meses, para evitar que sustituyan a empleos regulares.

–Limitar períodos de prácticas sucesivos con un mismo empleador.

–Disposiciones sobre cobertura de Seguridad Social para las personas en prácticas.

–Remuneración/compensación de costes: debe estar claramente especificado en el contrato».

El 11.9.2013, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución «Cómo combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones»<sup>48</sup> en cuyo apartado 59 pide a la Comisión que «proponga un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas que parta de su anterior propuesta de Carta Europea de Calidad de las Prácticas<sup>49</sup> e incluya una definición de las prácticas de calidad con criterios de compensación, condiciones laborales y normas de salud y seguridad adecuadas».

En cuanto a la manera de hacer efectivo este «marco de calidad», la tantas veces citada Comunicación de la Comisión de 5.12.2012, «Hacia un Marco de Calidad para los Períodos en Prácticas» ofrece varias alternativas que no son excluyentes entre sí:

–«Adopción de una Recomendación con fundamento legal en los artículos 292 y 153 TFUE.

–Otorgar una etiqueta de calidad a quienes cumplan con este marco de calidad.

–Creación de una página web fácilmente accesible y actualizada con información relevante sobre la regulación de las prácticas en cada Estado miembro»<sup>50</sup>.

De conformidad con las previsiones del Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013<sup>51</sup>, este marco de calidad para los períodos de prácticas —«que se insertan en el

---

<sup>48</sup> [2013/2045 (INI)].

<sup>49</sup> Comunicación de la Comisión, de 5.12.2012, “Hacia un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas. Segunda Fase de la Consulta de los Interlocutores Sociales a Escala Europea con arreglo al artículo 154 TFUE”, COM (2012) 728.

<sup>50</sup> COM (2012) 728 pp.10 y 11.

<sup>51</sup> EUCO 1042/13, p. 3.

contexto del plan de medidas en favor del empleo juvenil»<sup>52</sup>– debe instaurarse a comienzos de 2014.

Finalmente, en marzo 2014 se ha anunciado la aprobación por todos los Estados miembros –excepto Reino Unido– de la Recomendación de la Comisión Europea para crear un Marco de Calidad para las Prácticas Profesionales<sup>53</sup>.

Dado el carácter jurídico de la disposición –una Recomendación– no es vinculante ni tan siquiera para los Estados que la aprueben.

#### 4. GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA Y ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016

Fue elaborada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y aprobada el 12.3.2013. Su objetivo es luchar contra el desempleo juvenil a través de la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento<sup>54</sup>.

La Estrategia «se enmarca en el Programa Nacional de Reformas y es coherente con las recomendaciones e iniciativas que, sobre esta materia, ha realizado la Unión Europea, en particular con los objetivos y planteamientos de la Garantía Juvenil»<sup>55</sup>.

Comprende 100 medidas, de las cuales sólo 15 tienen efectos a corto plazo y están dirigidas a «estimular la contratación y el emprendimiento y la mejora de educación y la formación y la intermediación en el mercado de trabajo»<sup>56</sup>.

El resto, según MORALES ORTEGA, «no son otra cosa, en su casi totalidad, que medidas obvias carentes de contenido y que debido a su falta actual de desarrollo se mueven en el ámbito de lo futurible»<sup>57</sup>.

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven se articula en torno a cuatro objetivos: «contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes»<sup>58</sup>; aumentar la calidad

---

<sup>52</sup> Comunicación de la Comisión “Trabajar Juntos por los Jóvenes Europeos. Un llamamiento a la Acción contra el Desempleo Juvenil”, COM (2013) 447.

<sup>53</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-236\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-236_en.htm?locale=en)

<sup>54</sup> A. OJEDA AVILÉS y E. M. SIERRA BENÍTEZ, “La Segunda Fase de Nueva Reforma Laboral Española”, *Revista Derecho del Trabajo*, nº 6, 2013, p.1317: «estamos ante un paquete de medidas...excesivamente centrado en el emprendimiento o en el autoempleo».

<sup>55</sup> <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/vermas/index.htm>.

<sup>56</sup> <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/vermas/index.htm>.

<sup>57</sup> J. M. MORALES ORTEGA, “La Estrategia de Emprendimiento...”, Op. cit., p. 66.

y estabilidad del empleo joven; promover la igualdad de oportunidades; y fomentar el espíritu emprendedor».

Como manifestaciones de la implementación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la legislación española hay que citar, en primer lugar, el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, tramitado como proyecto de ley que ha culminado en la Ley 11/2013 a la que vallecillo Gámez y Molina Navarrete definen como «ley de autoempleo» y «empleo joven»<sup>59</sup>.

Según su Exposición de Motivos «está en línea con los objetivos de la Garantía Juvenil europea y desarrolla buena parte de las recomendaciones específicas o líneas de actuación que se proponen desde los ámbitos de la Unión Europea». «Para ello, se ha articulado como un instrumento abierto, al que podrán sumarse todos aquellos que quieran contribuir con sus propias iniciativas a hacer frente al reto del empleo juvenil en cualquiera de sus formas, del emprendimiento y el autoempleo, y contará con un sello o distintivo que podrá ser utilizado en reconocimiento de su contribución»<sup>60</sup>.

#### **4.1. Fomento del «emprendimiento» y el autoempleo**

El Título I de la Ley 11/2013 –el único de los cinco Títulos que componen esta ley que tiene un contenido laboral– lleva por rúbrica «Medidas de Desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven» y consta de cuatro capítulos que regulan, respectivamente, el fomento del emprendimiento y el autoempleo (artículos 1–6); incentivos fiscales (7 y 8)<sup>61</sup>; estímulos a la contratación (artículos 9–14); y mejora de la intermediación (artículos 15 y 16).

---

<sup>58</sup> Entre las medidas de alto impacto a corto plazo se inscribe el Programa Específico de Ámbito Estatal de Mejora de la Empleabilidad, la Cualificación y la Inserción Profesional de Jóvenes Menores de Treinta Años (BOE nº 175 de 23.4.2013). Cfr. Capítulo II, epígrafe IV.

<sup>59</sup> M. R. VALLECILLO GÁMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La Nueva Ley de Fomento del Autoempleo: En Busca de EL Dorado”, *CEF. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 367, 2013, p. 64.

<sup>60</sup> Orden ESS/1299/2013, de 1 de julio, por la que se regula el procedimiento de concesión del sello “Entidad Adherida a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016”.

<sup>61</sup> J. A. FERNÁNDEZ AMOR, “Las Medidas Tributarias como Instrumento Para Fomentar la Actividad Económica Empresarial” en M<sup>a</sup> Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, pp.153-178.

Como señalan Vallecillo Gámez y Molina Navarrete<sup>62</sup> «no sólo la rúbrica del capítulo sino el contenido de las medidas plasmadas en el texto pone de relieve una absoluta confusión normativa...puesto que en este capítulo no hay ni una sola medida a favor del emprendimiento sino más bien de promoción del autoempleo».

Entre estas medidas se distinguen:

–Reducciones y bonificaciones de cuotas aplicables a jóvenes trabajadores por cuenta propia (artículo 1.Uno)<sup>63</sup>.

–Reducciones y bonificaciones para personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores por cuenta propia (artículo 1.Dos).

–Compatibilización por los menores de 30 años de la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia (artículo 3).

–Ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo (artículo 4).

–Suspensión y reanudación del cobro de la prestación por desempleo tras realizar una actividad por cuenta propia (artículo 5)<sup>64</sup>.

–Régimen de cotización por contingencias profesionales y cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años (artículo 6).

–Supresión del límite de exención del IRPF en la prestación por desempleo en la modalidad de pago único (artículo 8.Uno)<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> M. R. VALLECILLO GÁMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La Reforma de Segunda Generación del Mercado Laboral: Incentivos al Espíritu Emprendedor y Retorno del Pensamiento Mágico”, Op. cit., p. 34: «el Gobierno-legislador incurre en una de las confusiones más elementales hoy existentes y es la identificación del “emprendimiento” que supone un marco favorable a la iniciativa económica y a la función empresarial, con el “autoempleo” que implica formas de ocupación basadas en el trabajo por cuenta propia, haciendo pasar a todo auto-empleado por emprendedor».

<sup>63</sup> J. C. ÁLVAREZ CORTÉS, “La Reducción y Bonificación del Cotizaciones como Instrumento de Fomento del Emprendimiento y el Autoempleo de los Jóvenes” en M<sup>a</sup> Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir); *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete. 2013, pp. 99-129.

<sup>64</sup> J. C. ÁLVAREZ CORTÉS y N. RICO BUENO, “Nuevas Reglas en la Protección por Desempleo para Facilitar el Emprendimiento” en M<sup>a</sup> Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 151.

Para fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años la Ley 11/2013 regula, entre otras medidas, «la implantación de una cuota inicial reducida, la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, o la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo».

Dentro de la política legislativa de promoción del «emprendimiento» también se ha de hacer referencia a la promulgación de la Ley 14/2013, de 27 de Septiembre de Apoyo a los Emprendedores<sup>66</sup> y su Internacionalización, si bien su contenido no se inscribe en el ámbito laboral como se infiere del hecho de que no se dicte en amparo del 149.1.7 de la Constitución sino que su título competencial se funda en otros apartados de dicho artículo 149<sup>67</sup>.

Para concluir, habría que puntualizar que la promoción de los jóvenes emprendedores no es algo tan novedoso como el Gobierno y los medios de comunicación quieren hacer creer, puesto que en nuestra legislación tenemos numerosos precedentes en este tema, como es el caso del Decreto 83/1999, de 6 de abril de la Junta de Andalucía, «Sobre Iniciativas de Futuro para Jóvenes Andaluces» cuyo capítulo IV lleva por rúbrica «De los Jóvenes Emprendedores» y en sus artículos 13 a 15 se regula un «Programa para Jóvenes Emprendedores».

A fecha de marzo 2014, según fuentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, «cerca de 130.000 jóvenes, gracias a esta iniciativa, han encontrado una oportunidad laboral, bien a través de un contrato en una empresa o estableciéndose por su propia cuenta»<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Un análisis exhaustivo sobre las mismas realiza J. MUR TORRES, “Estudio de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo de Crecimiento y de la Creación de Empleo”, TGSS, Zaragoza, 2013. Texto no publicado.

<sup>66</sup> Artículo 3: «se consideran emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley».

<sup>67</sup> Cabe mencionar que su artículo 29 establece reducciones a la Seguridad Social aplicables a los trabajadores por cuenta propia y la Disposición Final Quinta modifica el artículo 10.5 de la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

<sup>68</sup> <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2172>

## 5. EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

El Gobierno español remitió el 19 de Diciembre 2013 el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España que es definido como «el instrumento fundamental de impulso del empleo joven y del emprendimiento».

En el citado Plan se indica textualmente que «un elemento fundamental de la actuación de la Garantía Juvenil será alcanzar un buen conocimiento de las características personales relevantes para el empleo de los jóvenes a los que hay que atender para proporcionarles la atención más adecuada a cada uno de los perfiles».

Está previsto que durante el primer semestre de 2014 la Administración Central y las CC.AA. concreten los programas operativos de la iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo y cómo se articulará la colaboración entre las entidades implicadas en su puesta en funcionamiento.

Es de resaltar que el colectivo al que se dirigen las acciones que contempla el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil son los jóvenes menores de 25 años que no trabajan ni reciben formación. Al no incluir a aquellos que estudian –quizás por no tener otra alternativa mejor– o tienen un empleo –aunque no responda a sus cualificaciones– sin duda se reduce notablemente el número potencial de beneficiarios del sistema de Garantía Juvenil en España.

En otro orden de ideas, la descentralización administrativa española explica que la Garantía Juvenil tenga un «marcado carácter autonómico y local» sin perjuicio de la coordinación que ejercerá el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Puesto que el plazo de atención a los jóvenes vendrá dado con carácter prioritario por la fecha de su inscripción como demandantes de empleo, un aspecto para analizar en el futuro es si la puesta en marcha de la Garantía Juvenil en España tendrá «un efecto llamada» induciendo a que los jóvenes se inscriban en los servicios públicos de empleo atraídos por las medidas de las que podrían beneficiarse.

Una cuestión que no regula expresamente el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil es si la Garantía Juvenil en España se agotará por el hecho de cumplir la Administración una única vez con el compromiso de ofrecer un trabajo o prácticas en un plazo de cuatro meses o, por el contrario, es una obligación de tracto sucesivo y cada vez que un joven se quede desempleado hay obligación de ofrecerle una nueva oportunidad en los siguientes 4 meses. La última hipótesis sería la correcta ya que «respecto a los jóvenes que ya hayan sido atendidos, el Plan Nacional 2013 prevé que se valorará la pertinencia de ofrecerles nuevas acciones que permitan alcanzar los objetivos establecidos, en particular en atención al principio de corresponsabilidad de

los jóvenes». Por su parte, en la página web europea sobre preguntas frecuentes sobre Garantía Juvenil se afirma que la misma habrá de prestarse sucesivamente cuando el desempleado joven así lo requiera.

### **5.1. Principales actores en la implementación de la Garantía Juvenil en España**

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social es la autoridad pública responsable de implementar la Garantía Juvenil en España. Aunque, como indica el Plan Nacional 2013, las CC.AA. tendrán un papel fundamental tanto en la implantación como en la gestión de la Garantía Juvenil.

#### *5.1.1. Agentes sociales*

Son los primeros mencionados en el Plan Nacional español de Implantación de la Garantía Juvenil. Su inclusión está en línea con las directrices de las instituciones europeas que han reconocido que para poder ejecutar la Garantía Juvenil es preciso implicar «a todas las partes interesadas pertinentes a escala local, regional, nacional y europea, incluidos los interlocutores sociales»<sup>69</sup>.

El papel de los sindicatos en este ámbito aparece especialmente destacado en la Declaración de los Ministros de la UE con motivo de la Conferencia de Berlín sobre el Empleo de los Jóvenes<sup>70</sup>.

Con el objetivo de fomentar el empleo juvenil y como resultado de las negociaciones de los interlocutores sociales europeos<sup>71</sup>, estos últimos adoptaron en 2013 el «Proyecto Marco de Acciones sobre el Empleo Juvenil»<sup>72</sup> cuya premisa de partida es rechazar «la inevitabilidad de una generación perdida». Las medidas propuestas giran en torno a cuatro ejes: educación, transición entre la etapa de la educación y el mundo laboral, empleo y espíritu empresarial.

---

<sup>69</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11.9.2013, sobre “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)].

<sup>70</sup> “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaración de los Ministros de la UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales. Exteriores y de inclusión acordados en la Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes, Berlín, 3.7.2013.

<sup>71</sup> «Por la parte empresarial *BusinessEurope* (a la que pertenece CEOE), Centro Europeo de Empresas Públicas (a la que pertenece SEPI), Unión Europea de la Pequeña y Mediana Empresa (a la que pertenece CEPYME) y por la parte social la Confederación Europea de Sindicatos (a la que pertenecen CCOO y UGT)».

<sup>72</sup> [http://www.etuc.org/IMG/pdf/201306\\_Framework\\_of\\_Actions\\_Youth\\_Employment.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment.pdf).

El Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013 acogió favorablemente este Marco de Acciones<sup>73</sup>.

A nivel español, los agentes sociales más relevantes mencionados en el Plan Nacional 2013 son: las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, los sindicatos CC.OO y UGT, las organizaciones de jóvenes empresarios, el Consejo de la Juventud y las asociaciones de jóvenes.

### *5.1.2. Administraciones públicas*

De entre todos los agentes relevantes de este grupo que menciona el Plan Nacional 2013, hay que destacar a los Servicios Públicos de Empleo, ya que están llamados a desempeñar un papel crucial en la lucha contra el desempleo juvenil. De hecho, el registro de los jóvenes en un servicio de empleo es considerado por las instituciones europeas como «el punto de partida para otorgar la Garantía Juvenil»<sup>74</sup>.

Para lograr sus objetivos, y según se puso de manifiesto en la Cumbre de Berlín celebrada el 3.7.2013, los servicios públicos de empleo habrán de ser capaces de dotar de transparencia a la oferta y la demanda, prestar servicios de asesoramiento a nivel nacional de manera fácilmente accesible, las actividades de colocación han de comenzar lo antes posible; y se debe intensificar el trabajo relacionado en la obtención sistemática de datos y su procesamiento<sup>75</sup>.

También el Parlamento Europeo ha señalado que el éxito de la Garantía Juvenil dependerá «en gran medida de la infraestructura y la capacidad de los servicios de empleo públicos y privados». Por eso «pide a los Estados miembros que establezcan oficinas de empleo con personal adecuadamente formado...y prosigan el proceso de reforma y desarrollo respecto de unos servicios públicos de empleo eficaces, con el fin de orientar mejor sus actividades y la forma en que se dirigen a los jóvenes»<sup>76</sup>.

A nivel nacional es de destacar que el «fortalecimiento y modernización de los servicios públicos de empleo y el uso de la administración electrónica» es uno de los

---

<sup>73</sup> EUCO 104/213

<sup>74</sup> Recomendación del Consejo de 22.4.2013, sobre “El Establecimiento de la Garantía Juvenil”, (DOUE 26.4.2013 C 120/1).

<sup>75</sup> “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaración de los Ministros de la UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales, Exteriores y de inclusión acordados en la Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes, Berlín, 3.7.2013.

<sup>76</sup> Resolución de 11.9.2013 “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)].

apartados que configuran el Marco de Actuación de los Servicios Públicos de Empleo en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014<sup>77</sup>.

Este espíritu reformador se materializa en el capítulo IV del Título I de la Ley 11/2013, de 26 de julio, que lleva precisamente por título «Mejora de la Intermediación» y cuyo artículo 16 da nueva redacción al artículo 8.2.b) de la Ley 56/2003, a fin de crear «una base de datos común, Portal Único de Empleo, que posibilite la difusión de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio del Estado, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo»<sup>78</sup>.

Esta iniciativa no puede sino ser valorada positivamente ya que una constante crítica hacia los servicios públicos españoles ha sido la falta de cruce de datos e intercambios de información entre las Comunidades Autónomas, de ahí la necesidad de modernizar estos servicios<sup>79</sup>.

## **6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA**

Sin ánimo de caer en el pesimismo sino desde una óptica realista, bajo este epígrafe se quieren destacar –sin carácter exhaustivo– algunos aspectos que probablemente dificulten la puesta en marcha y la consecución de los objetivos perseguidos por las instituciones europeas al adoptar y financiar el sistema de Garantía Juvenil.

### **6.1. El sistema de Garantía Juvenil: nada nuevo bajo el sol**

Si se analiza la documentación emanada de las instituciones europeas y de la Administración española se comprueba que, a parte de la denominación –Garantía Juvenil– bajo esa rúbrica no encontramos realmente fórmulas revolucionarias e

---

<sup>77</sup> Real Decreto 1542/2011 de 31.10.2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo (BOE nº 279 de 19.11.2011).

<sup>78</sup> M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, “Medidas en Materia de Intermediación Laboral y Trabajo Temporal” en M<sup>a</sup> Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallego (Dir), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 322.

<sup>79</sup> “Panorama de Situación de los Jóvenes”, Observatorio de Empleo Joven, UGT, 2010.

innovadoras para luchar contra el desempleo en general, y el desempleo juvenil en particular.

Realmente, las diferentes medidas que se proponen ya han sido puestas en práctica con mayor o menor fortuna por Gobiernos anteriores: medidas para prevenir el abandono escolar temprano, mejorar la transición de la escuela al trabajo, fomento de los jóvenes emprendedores, apoyo a los jóvenes en riesgos de exclusión social, incentivos a la primera contratación de jóvenes, entre otras<sup>80</sup>.

A nivel de la UE, tampoco las propuestas que se han hecho para luchar contra el desempleo juvenil han resultado «revolucionarias» sino que se trata de medidas tradicionalmente ya aplicadas por los Estados<sup>81</sup>.

El reto será que la puesta en marcha del Sistema de Garantía Juvenil redunde realmente en una reducción del desempleo juvenil y «no su mero reciclado»<sup>82</sup>.

Lo «novedoso» del panorama actual es, ante todo y sobre todo, la elevada cifra de millones de euros que la Unión Europea va a destinar a países como España con una tasa oficial de desempleo juvenil intolerable. Y, en segundo lugar, que la Administración se impone la obligación de un concreto período temporal ofrecer a los jóvenes que ni trabajan ni estudian alguna medida concreta para intentar que salgan de ese círculo vicioso.

Cuestión distinta es que las medidas a las que puedan acogerse los jóvenes desempleados en España resulten eficaces para el fin último perseguido: la obtención de un puesto de trabajo, porque esto en modo alguno está «garantizado» por la «Garantía» Juvenil.

El problema de fondo es que si los jóvenes actualmente no encuentren trabajo no es sólo debido a su falta de formación o experiencia profesional –que son subsanables– sino que el desempleo es resultado de un cúmulo de factores entre los que hay que destacar el sistema impositivo español –la cotización social tiene naturaleza tributaria– que supone una losa para pequeños y medianos empresarios.

---

<sup>80</sup> Cfr. A. I. PÉREZ CAMPOS, “El Empleo Juvenil en la Unión Europea”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI (2013), pp. 169–190.

<sup>81</sup> “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaración de los Ministros de la UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales. Exteriores y de inclusión acordados en la Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes, Berlín, 3.7.2013.

<sup>82</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones [(2013/2045 (INI)].

Ello quizás explique que más de 300.000 desempleados jóvenes suficientemente cualificados no encuentren trabajo por cuenta ajena, ni tan siquiera bajo la modalidad del contrato en prácticas.

Y si no hay puestos de trabajo que cubrir –o los existentes son cubiertos mediante la figura del falso autónomo económicamente dependiente, fenómeno muy extendido, p.e. en el sector privado hospitalario– de poco servirá la experiencia y formación que adquieran los jóvenes que participen en el Sistema de Garantía Juvenil.

Por último, pero no menos importante, hay que recordar que el impulso dado a la Garantía Juvenil por parte de las instituciones europeas se basa primordialmente en el éxito obtenido con la misma en países concretos: Finlandia y Austria. Pero realmente habría que cuestionarse si las medidas que han tenido éxito en dichos Estados pueden también tenerlo en España, dadas las más que evidentes diferencias entre estos Estados.

## **6.2. Publicidad institucional (in)suficiente del Sistema de Garantía Juvenil**

Para la puesta en marcha del Sistema de Garantía Juvenil –previsto para 2014– resulta del todo imprescindible que los propios sujetos a los que va destinado conozcan de su existencia y sepan dónde y cómo han den inscribirse para poder beneficiarse de algunas de las estrategias que se adopten en el marco de la Garantía Juvenil en España.

Peor lo cierto y verdad que transcurrido el primer trimestre del año 2014 se echa en falta una promoción publicitaria institucional, tanto a nivel de la Administración Central, como Autonómica y Local, o de los Agentes Sociales.

Tampoco las páginas web institucionales contienen de momento una información exhaustiva sobre la materia.

Si no se realiza una eficaz campaña de comunicación y difusión difícilmente podrá tener éxito la Garantía Juvenil. Y lo cierto es que, de momento, poco es, en realidad, lo que en España se conoce de esta materia.

## **6.3. Una juventud responsable**

Un tema prácticamente inédito en las publicaciones que ha generado la Garantía Juvenil es el del grado de responsabilidad o irresponsabilidad de los jóvenes que no trabajan ni estudian en cuanto a la situación en la que se encuentran.

Quizás esta laguna sea debida a que se trata de un tema «políticamente incorrecto» que obligaría a plantearse cuáles son las causas de la alta tasa de abandono

escolar en un Estado desarrollado como España, el motivo de que los estudiantes de secundaria que finalizan sus estudios tengan tan graves deficiencias en cuestiones básicas como expresarse correctamente por escrito en su propia lengua materna, el hecho de que en general los jóvenes no dominen un segundo idioma, el que los que obtienen un título universitario carecen generalmente de las destrezas más básicas para el ejercicio de la profesión para la que han estudiado etc.

Hay que reconocer, sin embargo, que estos problemas no son exclusivos de España: según datos de *Eurostat* en 2010 «uno de cada cuatro alumnos tenía problemas con la lectura, uno de cada siete abandona la educación o la formación antes de tiempo, del 50% que alcanzaba niveles medios de formación, muchos casos encontraban que sus aptitudes no correspondían a las necesidades del mercado»<sup>83</sup>.

Es por eso que habría que preguntarse si realmente las Administraciones involucradas en la implantación del sistema de Garantía Juvenil en España piensan que pueden cambiar esta tendencia y que por sueldos mínimos o becas de escasa cuantía los jóvenes van a estar dispuestos a aceptar trabajos o prácticas no laborales o realizar cursos en los que, sin embargo, se les va a requerir un alto grado de exigencia a lo que se unirán largas jornadas de prestación de servicios/estudios.

En reciprocidad, también habría que preguntarse qué credibilidad y grado de responsabilidad les ofrece actualmente a los jóvenes la Administración pública española, salpicada continuamente por escándalos de corrupción.

Sin olvidar que la «trampa del paro» puede hacer más atractivo para los jóvenes el trabajar en la economía sumergida al margen de la legalidad vigente.

#### **6.4. Remisión a las (i)legales e (in)constitucionales prácticas no laborales del Real Decreto 1543/2011 como instrumento para mejorar la empleabilidad**

Las prácticas no laborales en empresas reguladas por el Real Decreto 1543/2011 son una de las medidas «estrella» para mejorar la empleabilidad contempladas en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España.

Al margen de las múltiples lagunas de que adolece el Real Decreto 1543/2011<sup>84</sup>, ha de tenerse en cuenta que dicho Real Decreto, como destacó Martínez Girón<sup>85</sup>,

---

<sup>83</sup> Datos citados en: Observatorio de Relaciones Laborales, *Cuadernos del Consejo Económico y Social*, nº 18, 2011, p. 30.

<sup>84</sup> C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “El Real Decreto 1543/2011, de 31 de Octubre, de Prácticas No Laborales en Empresas ha de ser derogado” en Ana M<sup>a</sup> Chocrón Giráldez (Dir.),

carece del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, lo que conllevaría aparejada su nulidad al amparo del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Precisamente por idéntico defecto formal (carecer del preceptivo informe del Consejo de Estado), la sentencia del Tribunal Supremo de 21.5.2013 (BOE 28.6.2013) estimó el recurso contencioso-administrativo presentado por Comisiones Obreras y declaró nulo de pleno derecho el Real Decreto 1707/2011 que regula las prácticas externas de estudiantes universitarios.

Por último, y salvo mejor opinión, la regulación de prácticas no laborales como las previstas en el Real Decreto 1543/2011 no pueden tener fundamento en el artículo 149.1.7 de la Constitución porque que son promovidas y financiadas por los propios empresarios, no existe relación laboral por cuenta ajena, ni pueden ser técnicamente incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo<sup>86</sup>.

## 7. AUSENCIA DE CONSECUENCIAS LEGALES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTÍA JUVENIL

En ninguno de los muchos documentos emanados de las instituciones europeas ni en las publicaciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se aborda la cuestión de los efectos jurídicos que acarrearía el incumplimiento por parte de la Administración de su compromiso de ofrecer en el plazo de cuatro meses –tras quedar desempleados o acabar la educación formal– una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas.

Ante dicho silencio, la conclusión que parece extraerse es la ausencia de ningún tipo de consecuencias legales ante la demora de la Administración por cumplir sus compromisos por lo que la «Garantía» dejaría de ser tal y pasaría a ser una mera «Expectativa». No obstante, a efectos puramente polemizadores se apunta como hipótesis la eventual responsabilidad en estos casos al amparo del artículo 106.2 de la Constitución por funcionamiento anormal de la Administración Pública, lo cual

---

*Buenas Prácticas Jurídico Procesales para Reducir el Gasto Social*, Laborum, Murcia, 2013, pp. 87-102.

<sup>85</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, “Prácticas No Laborales en Empresas: Análisis Crítico del RD 1543/2011, de 31 de Octubre”, *Actualidad Laboral*, nº 6, 2012, p. 3.

<sup>86</sup> C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “Formas No Laborales de Inserción de los Jóvenes en el Mercado de Trabajo”:

<http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>.

obliga a plantearse previamente si la Garantía Juvenil confiere, o no, un derecho subjetivo a los jóvenes desempleados.

En otro orden de ideas, también se echa en falta en las disposiciones emanadas de la Unión Europea y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que no se regulen las consecuencias que para los jóvenes puede tener el rechazar una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas. En este punto la casuística puede ser muy variada ya que el rechazo puede venir dado por circunstancias personales, familiares etc... ¿En tales casos tienen los jóvenes derecho a recibir una nueva oferta en el futuro o quedan excluidos del sistema de Garantía Juvenil?

## 8. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y GARANTÍA JUVENIL

Extremadura se atribuye el mérito de ser la primera Comunidad Autónoma en implementar un sistema de Garantía Juvenil que comprenderá «acciones de educación y formación». Estará dotado con un presupuesto de 40 millones de euros<sup>87</sup> y destinadas a jóvenes entre 18 y 26 años.

Le ha seguido la «Garantía Juvenil Canaria» a la que se destinarán 70 millones de euros. Esta se articula en torno siete pilares<sup>88</sup> y asume expresamente el compromiso de proporcionar a los jóvenes de edades entre 16 y 30 años inscritos en el sistema de Garantía Juvenil una oferta de empleo o una oportunidad formativa en un plazo no superior a 4 meses.

En 2014 la Xunta de Galicia ha implementado la Garantía juvenil en zonas rurales con el proyecto «Aval Joven»<sup>89</sup>. Los beneficiarios son «jóvenes empadronados de Galicia con edades comprendidas entre 18 y 25 años de edad en el momento de la inscripción con una idea para desarrollar el espíritu empresarial en el área rural que estén en algunas de las siguientes situaciones: que hayan finalizado sus cualificaciones

---

<sup>87</sup> <http://garantiajuvenil.com/extremadura-toma-la-delantera-y-consagra-el-empleo-o-formacion-de-los-jovenes-como-un-derecho/>.

<sup>88</sup> Una Garantía de acompañamiento y apoyo institucional; una Garantía de cualificación profesional; una Garantía de experiencia laboral, una Garantía de formación y empleo; una Garantía de emprendimiento y cooperación; una Garantía de estímulo a la contratación; y una Garantía de movilidad profesional.

[http://www.juventudcanaria.com/opencms8/export/sites/juventudcanaria/multimedia/destacados/documentos/Garantia\\_Juvenil\\_Canaria.pdf](http://www.juventudcanaria.com/opencms8/export/sites/juventudcanaria/multimedia/destacados/documentos/Garantia_Juvenil_Canaria.pdf).

<sup>89</sup> <http://garantiajuvenil.com/galicia-implementa-la-garantia-juvenil-en-zonas-rurales-a-traves-del-proyecto-pionero-aval-joven/>

profesionales; que hayan completado su formación y están desempleados, o joven no cualificado y en situación de desempleo». El número de plazas ofertadas es de 50.

### **8.1. El requisito del empadronamiento: ¿contrario al principio de movilidad?**

La movilidad de los jóvenes en el mercado laboral es indiscutiblemente una medida a fomentar como vía de lucha contra el desempleo puesto que «la movilidad en la formación permite a los jóvenes adquirir nuevas competencias profesionales»<sup>90</sup>.

Movilidad que debería comenzar ya durante la etapa de formación, de ahí la relevancia de los programas de movilidad para estudiantes financiados por la UE<sup>91</sup>.

Puesto que la movilidad es piedra angular en la lucha contra el desempleo, resultaría criticable el que las CC.AA. supediten el acceso a los programas que aprueben al amparo del Sistema de Garantía Juvenil a que los beneficiarios se encuentren empadronados o residan en sus respectivos territorios.

### **8.2. Diferencias de trato por razón de la edad de los beneficiarios según la normativa de cada CC.AA.**

El límite de edad (25 años) fijado en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil para poder ser beneficiario de las medidas que se pongan en marcha en el marco del sistema de Garantía Juvenil ha generado no pocas controversias.

En concreto, el Gobierno Andaluz ha defendido que se extienda a los jóvenes menores de 30 años<sup>92</sup>, en coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven que sí contempla específicamente medidas para los menores de 30 años.

En cualquier caso el tema de la edad no es en modo alguno baladí puesto que si se elevara de 25 a 29 años el límite de edad, ello permitiría a 200.000 jóvenes andaluces –

---

<sup>90</sup> Comunicación DE 20.12.2011 titulada “Iniciativas de Oportunidades para la Juventud”. COM (2011).

<sup>91</sup> La Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendiz [2009/2221 (INI)] destaca la importancia de promover la movilidad laboral y formativa de los jóvenes entre los Estados miembros.

<sup>92</sup> Al contrario que las propuestas originales de la Comisión, el Comité de las Regiones de la UE también sugiere que los sistemas de Garantía Juvenil «se amplíen a los nuevos titulados de hasta 30 años para tener en cuenta las grandes divergencias entre los sistemas educativos según los Estados miembros, que a menudo se organizan y financian a nivel regional».

y 778.000 en toda España– beneficiarse de las iniciativas que se aprueben para aplicar la Garantía Juvenil en España<sup>93</sup>.

De hecho, en un informe del Real Instituto Elcano se concluye que «la situación de desempleo es más preocupante en los grupos de edad entre los 25 y los 34 años, cuando los jóvenes han acabado su formación»<sup>94</sup>.

Por eso, un tema relevante, en la medida que pudiera constituir una diferencia de trato contraria a Derecho, es que dentro del territorio nacional se implanten medidas en el marco de la Garantía Juvenil en los que la edad para ser beneficiario sea diferente según qué Comunidad Autónoma las oferte.

Y de hecho, aunque la Garantía Juvenil apenas ha comenzado ha comenzado su andadura en España resulta llamativo que ya existan claras diferencias por Comunidades Autónomas: en Galicia la edad requerida a los beneficiarios es entre 18 y 25 años; en Extremadura, jóvenes entre 18 y 26 años; y en Canarias, entre 16 y 30 años.

Cristina Sánchez-Rodas Navarro  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad de Sevilla  
csrodas@us.es

---

<sup>93</sup><http://www.diariosur.es/v/20131229/andalucia/plan-garantia-juvenil-deja-20131229.html>

<sup>94</sup>[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-gonzalez-enriquez-paro-juvenil](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalez-enriquez-paro-juvenil)

# LAS FRONTERAS DEL EMPLEO JUVENIL: ENTRE LA CONTRATACIÓN LABORAL Y LA INICIATIVA EMPRENDEDORA

ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ

*Profesora de la Universidad de Sevilla*

Fecha de recepción: 30-4-2014

Fecha de aceptación: 24-5-2014

**SUMARIO:** 1. LA TRAYECTORIA REFORMISTA LABORAL ESPAÑOLA EN TORNO AL EMPLEO JOVEN. 2. LAS FRONTERAS EN LA CONTRATACIÓN LABORAL: LA TRAYECTORIA FORMATIVA DEL JOVEN DESEMPLEADO ENTRE LAS PRÁCTICAS Y EL EMPRENDIMIENTO. 2.1. Prácticas no laborales *versus* prácticas laborales. 2.2. El contrato de primer empleo joven y el contrato indefinido de fomento del emprendimiento: entre el contrato sin causa y el contrato fraudulento. 3. EL IMPULSO DEL EMPLEO JOVEN A LA INSERCIÓN LABORAL. 4. CONCLUSIONES.

**RESUMEN:** Los estudios de la OIT han afirmado que no es fácil ser joven en el mercado de trabajo actual, dado que el debilitamiento de la recuperación mundial en 2012 y 2013 ha agravado la crisis del empleo juvenil, especialmente en España donde la cifra de desempleo juvenil es alarmante. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven ha introducido una serie de medidas dirigidas a estimular la contratación; a modificar el régimen de contratación; facilitar la movilidad y el emprendimiento; promocionar las prácticas laborales y el aprendizaje en la transición hacia la inserción laboral. En nuestro estudio nos mostramos partidarios de que la mejor opción para el empleo juvenil es la formación dual y un sistema educativo de calidad que facilite la transición de la escuela al trabajo

**ABSTRACT:** ILO studies claim that being young in the current job market is not easy, since the weak global recovery in 2012 and 2013 has deepened the crisis of youth employment, especially in Spain where youth unemployment rate is alarming. The “Strategy for Youth Entrepreneurship and Employment” has launched a series of measures aimed to promote hiring, to amend the recruitment regime among the young, to facilitate mobility and entrepreneurship, and to enhance labour practices and job training in the transition to employment. In our opinion, the best option to

achieve youth employment and to facilitate the transition from school to work is dual training and a good education system.

**PALABRAS CLAVE:** prácticas no laborales, contratos formativos, empleo joven y emprendimiento, falsos emprendedores.

**KEYWORDS:** non labour internship, training contracts, youth employment and entrepreneurship, false entrepreneurs.

## 1. LA TRAYECTORIA REFORMISTA LABORAL ESPAÑOLA EN TORNO AL EMPLEO JOVEN

España es, junto con Grecia, uno de los países de la Unión Europea con cifras insostenibles de desempleo juvenil, sin comparación con otros países del entorno europeo. En las economías avanzadas se observan considerables diferencias de un país a otro, incluso de hecho en algunos países tienen resultados positivos (Alemania, Israel y Suiza)<sup>1</sup>. No cabe la menor duda que la desigual recuperación económica y las sucesivas revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento económico han incidido en la situación del empleo, tanto en Europa como en el resto del mundo. En el año 2013 el número de personas desempleadas se situó cerca de 202 millones y, como señala la OIT, se produjo un aumento de casi 5 millones respecto al año anterior. Esto significa que el empleo está creciendo a un ritmo más lento que la fuerza de trabajo. En conjunto, desde el año 2008 el déficit mundial de empleo generado con la crisis sigue aumentando. En 2013 el déficit ascendió a 62 millones de empleos, que se dividen entre 32 millones de personas más que buscaban trabajo, 23 millones que se desalentaron y habían dejado de buscar y 7 millones de personas económicamente inactivas que optaron por no participar en el mercado de trabajo<sup>2</sup>. Si esta tendencia se mantiene, el desempleo mundial se puede situar en más de 215 millones de personas en el año 2018. Durante este período, se prevé la creación de unos 40 millones netos de nuevos empleos al año, un número menor que el de personas que posiblemente entren en el mercado de trabajo, unos 42'6 millones cada año.

En general, se espera una recuperación débil y desigual, que afectará desproporcionadamente a los jóvenes. En 2013 alrededor de 74'5 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad han estado desempleados, casi un millón más que el año anterior. La tasa mundial de desempleo juvenil ha aumentado hasta el 13'1%, un valor tres veces superior al de la tasa de desempleo de los adultos. En algunos países, cerca de una cuarta parte de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad no trabajan ni estudian

---

<sup>1</sup> OIT, "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013", [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/WCMS\\_222658/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/WCMS_222658/lang-es/index.htm), p. 8.

<sup>2</sup> OIT, Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?, (Resumen ejecutivo), en [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS\\_234111/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS_234111/lang-es/index.htm), pp. 1 a 6.

(los comúnmente denominados *nini*)<sup>3</sup>. En muchos países la duración del desempleo se ha duplicado desde el inicio de la crisis, y en España la duración media del desempleo es de 9 meses. Cuanto mayor es la duración de los periodos de desempleo mayor dificultad hay para que se produzca una recuperación del mercado de trabajo más rápida<sup>4</sup>, ya que el desempleo de larga duración hace más difícil para los desempleados encontrar un nuevo empleo, al perder competencias laborales durante dichos periodos.

Desde el año 2010 se están tomando medidas y acometiendo una serie de reformas tanto en el entorno europeo como a nivel mundial, con desigual intensidad. En general, tratan de reactivar la economía, reducir el déficit público, disminuir las tasas de destrucción de puestos de trabajo y facilitar la creación de empleo neto, sobre todo empleo juvenil. En España este período de reformas se está caracterizando por la abundante producción normativa en materia social y laboral, mediante el excesivo recurso al Decreto-ley, y por la ruptura del diálogo social<sup>5</sup>. En parecidos términos a la reforma operada en 1994, el Real Decreto-ley 10/2010 (posterior Ley 35/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo) reconoció la necesidad de una reforma laboral para cumplir el objetivo de la lucha contra el desempleo. Dicho decreto introdujo medidas dirigidas a incentivar la contratación de duración indefinida y a desincentivar la contratación temporal directa, a dar a los contratos de aprendizaje una función de inserción laboral junto a la formativa, y a reducir el papel de los servicios públicos de colocación y dotar al empresario de una mayor flexibilidad para el ejercicio de sus poderes empresariales<sup>6</sup>. La Ley 35/2010 marcó las principales líneas de actuación de la reforma del marco de las relaciones laborales, entre otras, hacia la reducción de la segmentación del mercado de trabajo y la temporalidad, el aumento de la flexibilidad interna de las empresas, y como a la mejora de las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con especial atención a los jóvenes.

---

<sup>3</sup> OIT, Resumen de las Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013: Una generación en peligro, en [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/WCMS\\_212725/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/WCMS_212725/lang-es/index.htm), pp. 1 a 12.

<sup>4</sup> OIT, Tendencias Mundiales del Empleo 2014. ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?, (Resumen ejecutivo), cit., p. 3.

<sup>5</sup> No obstante parece que en esta segunda etapa de reforma laboral hay intentos de recuperar el diálogo social, especialmente para favorecer el cambio de ciclo económico, la creación de empleo y la cohesión social,

<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2177>

<sup>6</sup> M. RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-ley 10/2010”, *Diario La Ley*, núm. 7441 (La Ley 8370/2010), pp. 1 a 15.

No obstante, esta ley no contribuyó a la estabilización del mercado de trabajo y reducción de la pérdida de empleo, aunque entre octubre de 2009 y marzo de 2010 hubo un repunte de conversiones de contratos temporales en indefinidos y de firma de contratos en formación y contratos en prácticas<sup>7</sup>. Así mismo, la Ley no evitó que la reforma laboral de 2012 fuera más lesiva para los trabajadores, por cuanto supuso el deterioro de condiciones de trabajo y un aumento de la precariedad laboral<sup>8</sup>. La reforma laboral de 2012 –incorporada con el cambio de gobierno– anunció el fracaso de las reformas anteriores y plantea la necesidad de una nueva reforma encaminada hacia la recuperación económica y la creación de empleo. Atrás quedan las posturas que vinculaban los factores específicos de la crisis española, como la elevada destrucción de empleo, a la diversidad del marco institucional de los mercados de trabajo español y europeo (por ejemplo, la rigidez contractual y las características de la negociación colectiva española), así como aquella otra que postulaba que los orígenes de la crisis no tenían un componente vinculado a la organización de los mercados de trabajo, sino más bien a la deficiente regulación del mercado financiero, y a la imposibilidad de sostener un modelo productivo basado en el sector de la construcción residencial<sup>9</sup>. Las medidas urgentes para la reforma del mercado laboral publicadas en la Ley 3/2012, de 6 de julio, respondían a la «gravidad de la situación económica y del empleo», e iban encaminadas a proporcionar «a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo». Esto significó la incorporación de alta dosis de flexibilidad en el marco de las relaciones laborales, lo que se inició con la criticada reforma de 2010, y no cubrió las expectativas inicialmente despertadas sobre la solución de los problemas del desempleo –incluido el juvenil– y de la destrucción de empleo.

Con posterioridad, en el año 2013 con el Real Decreto–ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (Ley 11/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización), el legislador apunta por primera vez cuáles son los tres objetivos

---

<sup>7</sup> Véase el Programa Nacional de Reformas de España 2011 donde se incorpora este dato.

<sup>8</sup> A. OJEDA AVILÉS y E.M. SIERRA BENÍTEZ, “La segunda fase de la nueva reforma laboral española”, *Revista Derecho del Trabajo, La Ley-Argentina*, núm. 6, 2013, pp. 1311–1312.

<sup>9</sup> V. GÓMEZ SÁNCHEZ, “La reforma laboral de 2010: crónica de un diálogo social frustrado”, en AAVV, *La reforma del mercado de trabajo y la Ley 35/2010*, La Ley, Madrid, 2011 (La Ley 20338/2011); A. OJEDA AVILÉS y E.M. SIERRA BENÍTEZ, “La segunda fase de la nueva reforma laboral española”, cit. p. 1312.

principales de las reformas estructurales que se aplican en España desde principios de 2012: a) dotar a la economía de estabilidad macroeconómica tanto en términos de déficit público e inflación como de equilibrio exterior; b) lograr unas entidades financieras sólidas y solventes, que permitan volver a canalizar el crédito hacia la inversión productiva; y, c) conseguir un alto grado de productividad que permita ajustar los precios y salarios relativos, de forma que se consiga aumentar la competitividad de nuestra economía. Esta norma pretende comenzar «una segunda generación de reformas estructurales necesarias para volver a crecer y crear empleo a efectos de desarrollar la tercera área de la estrategia de política económica». Con esta norma se da comienzo a «la segunda fase de la nueva reforma laboral española», que contempla una serie de medidas de apoyo al emprendedor y del estímulo del crecimiento y de la creación de empleo que, en líneas muy generales, consideramos acertadas, y que van encaminadas a incentivar la contratación y la iniciativa empresarial mediante el fomento del emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años.

En el año 2013 se inicia una segunda generación de reformas estructurales: «La estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016» con el objeto de impulsar la lucha contra el desempleo juvenil, ya sea a través de la inserción laboral por cuenta ajena o del autoempleo y el emprendimiento<sup>10</sup>. El año 2014 arranca con la convalidación del Real Decreto–ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Entre otras medidas se contemplan el fomento del trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad en el tiempo de trabajo como herramienta dinamizadora del mercado de trabajo y creadora de empleo; y el fomento de la contratación estable y la lucha contra la dualidad laboral, permitiendo la celebración del contrato de apoyo a emprendedores a tiempo parcial. Es una norma dirigida a facilitar la formalización de contratos de trabajo en prácticas para mejorar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, e introduce cambios en materia de contratos que pueden realizar las empresas de trabajo temporal, con la finalidad de aumentar las contrataciones de jóvenes cualificados, pero sin experiencia asociada a dicha cualificación. El Real Decreto–ley introduce, de nuevo, cambios en el contrato para la formación y el aprendizaje, dado que son contratos que se están convirtiendo en un medio para la formación e inserción laboral de los jóvenes.

---

<sup>10</sup> A. OJEDA AVILÉS, A., E.M. SIERRA BENÍTEZ, “La segunda fase de la nueva reforma laboral española”, cit. p.1317 y ss.; E.M. SIERRA BENÍTEZ, “Las medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: aspectos laborales tras la promulgación de la Ley 3/2012”, *Economía Española y Protección Social* (Asociación de Actuarios Estadísticos y Economistas de la Seguridad Social), pp. 208 y ss.

En definitiva, son años de crisis económica que han justificado la producción modificativa de normas socio-laborales y de transformación del trabajo. No obstante, en el período que hemos denominado «la segunda fase de la nueva reforma laboral española» es donde el empleo juvenil ha recobrado el protagonismo necesario para preguntarnos cuáles son las fronteras del empleo juvenil en relación con la contratación laboral y el emprendimiento.

## **2. LAS FRONTERAS EN LA CONTRATACIÓN LABORAL: LA TRAYECTORIA FORMATIVA DEL JOVEN DESEMPLEADO ENTRE LAS PRÁCTICAS Y EL EMPRENDIMIENTO**

No cabe duda de que hay una estrecha conexión entre el crecimiento de las economías y los costes económicos y sociales del desempleo juvenil. Cuanto más lento es el ritmo de crecimiento de la actividad económica, más carga supone para las cuentas públicas y para la sociedad tener un número muy alto de desempleados jóvenes. Esta brecha se agrava cuando existe un desajuste de las competencias en los mercados de trabajo de los jóvenes tanto por sobreeducación (exceso de competencias) como en los de sub-educación (escasez de competencias). El desempleo de larga duración puede dar lugar a estas situaciones de desfase de la formación y dificultar las soluciones a la situación de crisis del empleo juvenil, donde se hace necesario plantear soluciones de política creativa y de amplio alcance que hagan posible la transición de los jóvenes al trabajo decente. En las economías desarrolladas, entre 2002 y 2010, la sobreeducación aumento 1'5 puntos porcentuales, y en los dos últimos años (2011 y 2012) con 1'4 puntos porcentuales se demuestra que, como consecuencia de la crisis económica, los jóvenes con niveles educativos más altos desempeñan más empleos para los que están sobreeducados. En cambio, los jóvenes con niveles educativos más bajos tienen mayor dificultad para acceder al mercado de trabajo, incluso para aquellos trabajos para los que están mejor cualificados.

En España, el índice de desajuste de las competencias aumentó entre 2002 y 2010, y refleja un empeoramiento de la posición (relativa) de los trabajadores desempleados con un nivel de educación bajo, ya que la tasa de desempleo de los jóvenes con educación primaria se multiplicó por más de dos, lo que no ocurrió con los trabajadores con educación secundaria y superior. Esto significa que es necesario orientar las políticas de empleo a este grupo de jóvenes desempleados y controlar, a su vez, los niveles relativamente altos de desajuste de las competencias (por ejemplo, para evitar solapamiento entre grupos desfavorecidos como los *nini* y jóvenes con niveles bajos de educación) mediante el establecimiento de políticas para promover el empleo

juvenil, como por ejemplo la inversión en educación y en formación para promover la empleabilidad y facilitar la transición de la escuela al trabajo. En este sentido, los aprendizajes son un sistema de probada eficacia de promoción del empleo juvenil que explican los bajos niveles de desempleo juvenil de algunos países europeos, es decir, adquirir experiencia laboral a través del aprendizaje dual como se ha aplicado en Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza. Este sistema se caracteriza por la colaboración entre la administración pública, los proveedores de formación, las empresas y los interlocutores sociales<sup>11</sup>. En España un intento de empezar a regular legalmente determinados aspectos de dicha formación dual la tenemos en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrollan el contrato para la formación y el aprendizaje y las bases de la formación profesional dual<sup>12</sup>. Con ello se pretende que la empresa y el centro de formación profesional favorezcan una mayor inserción del alumnado en el mundo laboral durante el período de formación.

La formación dual se entiende como el conjunto de acciones e iniciativas formativas que tiene por objeto la cualificación profesional de las personas, combinando los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación<sup>13</sup>. En general, las actividades de formación y práctica pueden desarrollarse al margen de la relación laboral (becarios y prácticas no laborales)<sup>14</sup>, o pueden ser el

---

<sup>11</sup> OIT, Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013, cit. pp. 25, 26 y 66.

<sup>12</sup> M. CASTRO CONTE y P. NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, “La formación dual en España inspirada en el modelo alemán: análisis del Real Decreto 1592/2012, de 8 de noviembre”, *Actualidad laboral*, 1, 2014, p. 14.

<sup>13</sup> Exposición de motivos del RD 1592/2012. Exposición de motivos del RD 1592/2012. P. NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, “Formación y empleabilidad en la reforma laboral 2012. El modelo alemán como base de la formación dual en España”, en P. Núñez-Cortés Contreras (Dir.), *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*, Dykinson S.L., Madrid, 2013, p. 52, la formación dual permite que las empresas conozcan de manera más cercana la formación que reciben los jóvenes.

<sup>14</sup> Así, por ejemplo, las vías para realizar prácticas durante la etapa de formación se encuentran en las siguientes normas básicas: a) para estudiantes de Formación Profesional el RD 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo; b) para estudiantes de Doctorado, la Ley 15/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación (con la creación de modalidades contractuales que ponen fin a dos años de beca y otros dos de contrato); c) estudiantes de primer y segundo ciclo de universidad, con carácter general, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales; el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del estudiante universitario. Y en particular, el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre que regulaba las prácticas

objeto principal de un contrato de trabajo (contrato en prácticas y contrato para la formación y el aprendizaje –art. 11 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET)–). En ambos casos nos encontramos ante mecanismos que pueden servir a los jóvenes para la inserción laboral y/o selección de personal por parte de las empresas, y en general para la incorporación al mercado de trabajo (autónomo o asalariado). Sin embargo, la realización de esas prácticas puede encontrarse en zonas fronterizas ajenas a la contratación laboral, como por ejemplo la realización de las prácticas no laborales en empresas por jóvenes titulados universitarios o con formación equivalente (Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas en relación con la contratación laboral regulada en el art. 11 del ET, en adelante el RD 1543/2011). En otros casos, las zonas fronterizas se localizan atendiendo a la causa del contrato de trabajo (primer empleo joven), a la duración del periodo de prueba (contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores), o a la apariencia de una actividad no laboral (falso autónomo y/o emprendedor)<sup>15</sup>.

## **2.1. Prácticas no laborales *versus* prácticas laborales**

El art. 11 del ET regula los contratos formativos, es decir, verdaderos contratos de trabajo cuyas prácticas de los jóvenes están protegidas por el Derecho del Trabajo mediante la formalización de contratos de trabajo. En cambio, el RD 1543/2011, que tiene elementos comunes con los anteriores, contempla la realización de prácticas por jóvenes cualificados profesionalmente pero con nula o escasa experiencia laboral, y sin cobertura laboral. Los jóvenes que realizan estas prácticas no laborales perciben una beca de apoyo, y un certificado a la finalización de las prácticas<sup>16</sup>. Veamos cuáles son

---

académicas externas de los estudiantes universitarios. RD 1707/2011, anulado por STS de 21 de mayo de 2013 (R. 171/2012).

<sup>15</sup> Art. 12 Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (contrato «Primer empleo joven»); art. 4.3 Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (contrato de trabajo apoyo a emprendedores) y Ley 11/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización (falsos emprendedores).

<sup>16</sup> L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 36, 2014, p. 51.

los elementos de encuentro y/o desencuentro de la realización de prácticas en empresas por jóvenes que carecen de experiencia laboral.

El contrato para la formación y el aprendizaje tiene como objeto la cualificación profesional de los jóvenes 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 (art. 11.2 ET). No cabe la menor duda de que la formación también es un componente esencial en el régimen de las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados, donde las empresas están obligadas a celebrar un convenio de colaboración con el Servicio Público de Empleo, debiendo presentar ante este organismo un programa con el contenido de las prácticas y la formación que las acompaña, así la duración y los sistemas de evaluación y tutorías (art. 4 RD 1543/2011). Los aspectos formativos del contrato de formación y aprendizaje fueron reformados en el RD 1529/2012, que contempla como finalidad del contrato dotar al trabajador de esa cualificación profesional mediante el régimen de alternancia más arriba mencionado «y como efecto previsto, la inserción laboral del joven ahora profesionalmente cualificado». La anterior regulación tenía como objeto básico la inserción laboral, y como medio para conseguirlo la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño de un oficio o un puesto de trabajo<sup>17</sup>.

Este régimen de alternancia de actividad retribuida y formación del contrato para la formación y el aprendizaje es similar al supuesto de realización de las prácticas no laborales en empresas para jóvenes, esta vez titulados, en cuanto que están sujetas a un régimen de tutorías y a una retribución –en concepto de beca– que es objeto de cotización en el régimen de Seguridad Social, aunque con matices (art. 3.4 y 3.5 RD 1529/2012)<sup>18</sup>.

En el supuesto de las prácticas no laborales en empresas para jóvenes, el legislador ha optado por conceder el *status* de becario, por un tiempo comprendido entre seis y nueve meses, a titulados que tienen una formación académica o profesional acreditada

---

<sup>17</sup> M. CASTRO CONDE y P. NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, “La formación dual en España inspirada en el modelo alemán: análisis del Real Decreto 1592/2012, de 8 de noviembre”, cit. p. 15. Sobre la devaluación del componente formativo del contrato para la formación y el aprendizaje, C. SOLIS PRIETO, “El contrato para la formación y el aprendizaje: ¿medio de contención del desempleo juvenil o vía de precariedad? En P. Nuñez-Cortés Contreras (Dir.), *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*, cit., p. 99.

<sup>18</sup> L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, cit. p. 53.

pero que carecen de experiencia profesional<sup>19</sup>. En cambio, para el caso en que el joven no esté titulado se regula la posibilidad de contratación laboral mediante un sistema igualmente de alternancia pero de actividad laboral y de retribución y, por lo tanto, dispone de un contrato de trabajo para formarse<sup>20</sup>. No obstante, en el supuesto de que la actividad formativa no sea inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje, sino a la formación profesional dual del sistema educativo regulado en el RD 1529/2012, las retribuciones se perciben mediante un régimen de becas que debe constar en el contenido del convenio de colaboración que se formule entre las empresas colaboradoras y la correspondiente Administración educativa. El art. 28.2 RD 1529/2012 establece una serie de finalidades de la formación dual del sistema educativo, como son la de incrementar el número de personas que puedan obtener un título de enseñanza secundaria postobligatoria a través de las enseñanzas de formación profesional, y conseguir una mayor motivación en el alumnado. Como ha indicado la doctrina, con este nuevo sistema se pretende no sólo ampliar el número de estudiantes titulados de formación profesional (frente a los de bachillerato) sino también corregir los dos problemas más importantes del sistema educativo actual: el abandono escolar y el exceso de estudiantes universitarios<sup>21</sup>.

Estos jóvenes que participan en programas de formación que no tienen el carácter exclusivamente lectivo sino que incluyen la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades, y que conlleva una contraprestación económica, tienen sin embargo la consideración de trabajadores por cuenta ajena a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, siempre que la realización de dicho programa no dé lugar a una relación laboral<sup>22</sup>. En este sentido, entramos en ese

---

<sup>19</sup> Para el personal investigador recientemente se han introducido modificaciones normativas con la pretensión de cambiar la situación precedente de precariedad al diseñar unas tipologías específicas de contratos de trabajos, salvo la figura del becario de investigación, en N. SERRANO ARGUELLO, “Modalidades específicas de contratación laboral del personal investigador. De la precarización al *desiderátum* de su estabilidad en el empleo y consolidación profesional”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 36, pp. 84 a 128.

<sup>20</sup> L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, cit. p 53.

<sup>21</sup> M. CASTRO CONDE y P. NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, “La formación dual en España inspirada en el modelo alemán: análisis del Real Decreto 1592/2012, de 8 de noviembre”, cit. p. 23.

<sup>22</sup> Art. 1 del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional

difícil campo de la delimitación entre la beca y la relación laboral teniendo en cuenta la gran variedad de tipos de becas existentes (según se realicen con entidades públicas, privadas o/y vayan dirigidas a titulados o personas sin cualificación). Al respecto existen pronunciamientos jurisprudenciales conocidos donde se considera que la distinción entre la beca y el contrato de trabajo es la de facilitar el estudio y la formación del becario<sup>23</sup>. El «rasgo diferencial de la beca como percepción es su finalidad primaria de facilitar el estudio y formación del becario, y no incorporar los resultados o frutos del estudio o trabajo de formación realizado al patrimonio de la persona que la otorga, la cual no adquiere por tanto la posición de empleador o empresario jurídico-laboral del becario»<sup>24</sup>. En un primer momento la diferencia puede parecer sencilla en el momento que la beca está destinada a obtener una formación y el contrato de trabajo a la realización de una prestación de servicios a cambio de una remuneración. Sin embargo, como ha advertido la doctrina, se pueden dar situaciones en que los objetivos sean difusos y provoquen «la presencia de situaciones cada vez más entremezcladas, que juegan con ambos objetivos y provocan indiscutibles dificultades en marcar las fronteras entre prestaciones de servicios y actividades formativas»<sup>25</sup>. Piénsese, por ejemplo, en la utilización fraudulenta por los empresarios de prácticas no laborales remuneradas por jóvenes titulados. No obstante, están expresamente excluidas del ámbito del Derecho del Trabajo las prácticas de alumnos en empresas y otras entidades; las prácticas en empresas al amparo de las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados; las prácticas profesionales de demandantes de empleo en tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como en otras actividades emergentes que utilicen nuevas tecnologías; la fase formativa en las Escuelas-Taller; las prácticas externas a realizar bajo la tutela de un abogado o procurador que se exigen para poder ejercer la abogacía o la procura; o las actividades propias de los becarios de investigación universitarios<sup>26</sup>. En definitiva, se trata de un colectivo de becarios o de

---

tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. La acción protectora será la correspondiente al Régimen General de la Seguridad Social, con la única exclusión de la protección por desempleo.

<sup>23</sup> Entre otras, SSTs 26 de junio 1995 (RJ 1995/5365) y 22 de junio 1988 (RJ 1988/6030).

<sup>24</sup> STS 26 de junio 1995 (RJ 1995/5365). La nota delimitadora es la ajenidad.

<sup>25</sup> J. CRUZ VILLALÓN, *Compendio de Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 30. Véase el art. 4.2b) ET; el RD 1529/2012, de 8 de noviembre donde se establecen las bases de la formación profesional dual, las ofertas de prácticas no laborales para comprobar las capacidades y aptitudes para una futura elección de trabajadores en la empresa.

<sup>26</sup> Art. 6.4 Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional; art. 25.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo sobre el subsistema de formación profesional para el empleo; art. 24 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo que desarrolla el RD 395/2007;

personas que participan en programas de formación financiados por entidades u organismos públicos o privados, a los que se les integra en el Régimen General de la Seguridad Social, como asimilados a trabajadores por cuenta ajena.

La inclusión en las reglas de la Seguridad Social es importante hasta el punto de que el RD 1707/2011, de 18 de noviembre, que regulaba las prácticas externas de los estudiantes universitarios fue declarado nulo por los Tribunales, entre otros motivos por excluir a estos alumnos del sistema de Seguridad Social conforme al RD 1493/2011, de 24 de octubre, que trata sobre la inclusión de las personas que participen en programas de formación en el sistema de Seguridad Social<sup>27</sup>. No obstante, como ha afirmado la doctrina, estas prácticas académicas externas están fuera del ámbito de aplicación del ET cuando «cumplan estrictamente con su finalidad formativa y no encubran auténticos contratos laborales»<sup>28</sup>. El RD 1543/2011, de 31 de octubre, regula una modalidad de prácticas no laborales en empresas en el marco de las acciones y políticas activas de empleo para jóvenes titulados [art. 25.1 b) Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo].

Por otro lado, si ponemos en conexión las prácticas no laborales para jóvenes titulados con el otro contrato de trabajo formativo: el contrato en prácticas (art. 11. 1 ET) la finalidad perseguida es la misma, en cuanto que la práctica se dirige a la obtención de una experiencia profesional como medida formativa y de inserción laboral de estos jóvenes. De este modo, el joven se capacita para el ejercicio de una profesión en el ámbito del mercado de trabajo como asalariado, trabajador autónomo o como emprendedor, en este último caso «propiciando la fuga del contrato de

---

art. 3.2 Orden TAS/2965/2006, de 26 de septiembre estableciendo las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas para el desarrollo de un programa de formación e inserción laboral de demandantes de empleo en tecnologías de la información y de las comunicaciones y en actividades emergentes que utilicen nuevas tecnologías; art. 6.1 Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales; art. 4 RD 63/2006, de 27 de enero, Estatuto del personal investigador en formación.

<sup>27</sup> STS (C-A) de 21 de mayo de 2013 (JUR 2013/175066), lo que significa que permanece la normativa anterior derogada, o sea, el Real Decreto 1497/1981 que establecía los Programas de Cooperación Educativa.

<sup>28</sup> C. SÁNCHEZ RODAS-NAVARRO, “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, Ponencia XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales”, Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013, <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>, p. 22.

trabajo»<sup>29</sup>. El RD 1543/2011 establece que los jóvenes que participen en el programa de prácticas no laborales podrán ser contratados a la finalización, o durante el desarrollo de las mismas, bajo cualquier modalidad de contratación, de acuerdo con la normativa vigente en ese momento o, en su caso, podrán incorporarse como persona socia si las prácticas fueron realizadas en cooperativas o sociedades laborales (art. 5). En este sentido la contratación en prácticas del joven nos plantea dudas cuando al empresario le conste que posee ya los conocimientos prácticos de la tarea que se le encomienda [STS 15 de marzo 1996 (RJ 1996/2073)]<sup>30</sup>. Y, por lo tanto, habrá que estar atentos al contenido de la certificación acreditativa de la práctica cuando quede constancia de la realización de una práctica no laboral adecuada al nivel de estudios o de formación cursados por el joven<sup>31</sup>. En estos casos lo suyo sería descontar el tiempo de realización de la práctica no laboral de la duración máxima prevista para el contrato de trabajo en prácticas, teniendo en cuenta la dificultad para marcar las fronteras entre las prestaciones de servicios y las actividades formativas. Con esto queremos decir que la práctica «aparentemente» no laboral es constitutiva de una práctica profesional porque en realidad «lo que se trata de lograr no es la comprobación por el empresario de la idoneidad profesional del trabajador (función del período de prueba, que puede incluso pactarse en el contrato en prácticas), sino la adquisición por el contratado de una práctica profesional que mejore su nivel formativo y su posición en el mercado de trabajo»<sup>32</sup>. Por el contrario, la norma posibilita que el joven que haya realizado un contrato en prácticas pueda continuar en la misma actividad con la realización de una práctica no laboral, siempre que esa relación laboral u otro tipo de experiencia

---

<sup>29</sup> C. MOLINA NAVARRETE, “La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso? – nuevo «Estatuto promocional del emprendedor», AAVV., *Ley de apoyo a los emprendedores y su internalización. Análisis de los ámbitos educativo, mercantil, tributario y laboral*, CEF, Madrid, 2013, p. 216.

<sup>30</sup> Véanse, las SSTSJ País Vasco 16 de febrero 2010 (PROV. 2010/146544); Baleares 16 de junio 1995 (AS 1995/2261); Madrid 26 de enero 1995 (AS 1995/406).

<sup>31</sup> El art. 3.2 RD 1543/2011 contempla que a la finalización de las prácticas no laborales, las empresas, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, deberán entregar a las personas que hayan realizado las mismas un certificado en el que conste, al menos, la práctica realizada, los contenidos formativos inherentes a la misma, su duración y el período de realización. De acuerdo con el art. 11.1 ET «el puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados», lo cual significa que el trabajador puede asumir las responsabilidades propias del puesto y categoría asignados, y adecuados a su titulación [STSJ Cantabria 22 de marzo 1996, (AS 1996/1185).

<sup>32</sup> STS 20 de octubre de 1996 (RJ 1996/8182).

profesional no sea superior a tres meses<sup>33</sup>. Con esto, el RD 1543/2011, está reconociendo que las prácticas laborales por un periodo inferior a tres meses son insuficientes para obtener la finalidad perseguida en la contratación<sup>34</sup>.

No obstante, existen diferencias calificadas como «secundarias» en cuanto a la edad y a la duración mínima y máxima prevista para el contrato en prácticas, con las establecidas en el régimen de las prácticas no laborales<sup>35</sup>. Así, mientras la tasa de desempleo sea superior al 15%, podrán celebrarse contratos en prácticas con trabajadores menores de 30 años de edad (hasta los 25 años para las prácticas no laborales), aunque hayan transcurrido cinco o más años desde la terminación de los correspondientes estudios, de acuerdo con la exigencia contemplada en el art. 11.1 ET (en relación al requisito de la titulación exigida). Con respecto a la duración mínima y máxima, se constata la diferencia entre el contrato en prácticas (de seis meses y dos años modificables por convenio colectivo) y la realización de prácticas no laborales (entre seis y nueve meses). En definitiva, estas diferencias pueden ser aclaratorias, pero no creemos que lleguen a ser significativas para delimitar las zonas fronterizas entre las prácticas no laborales y los contratos formativos. No obstante, conviven con la aparición de nuevos contratos regulados para incentivar la inserción laboral de los jóvenes en el mercado laboral que nos hacen plantearnos su eficacia de acuerdo con los estándares del trabajo decente.

## **2.2. El contrato de primer empleo joven y contrato indefinido de fomento del emprendimiento: entre el contrato sin causa y el contrato fraudulento**

Más arriba hemos hecho mención a la reforma de 2013 que, con la Ley 11/2013, de 26 de julio de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de

---

<sup>33</sup> El art. 3 RD 1543/2011 establece que los destinatarios de las prácticas no laborales no deberán haber tenido una relación laboral u otro tipo de experiencia laboral superior a tres meses en la misma actividad, sin tener en cuenta a estos efectos las prácticas que formen parte de los currículos para la obtención de las titulaciones o certificados correspondientes.

<sup>34</sup> Art. 12 Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo también exige como requisito para la celebración del contrato primer empleo joven que el desempleado menor de 30 años no tenga experiencia laboral o que ésta sea inferior a tres meses.

<sup>35</sup> C. SÁNCHEZ RODAS-NAVARRO, “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, obra cit., p. 25; L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, cit. 52.

la creación de empleo, da comienzo a una segunda generación de reformas estructurales necesarias, con la intención de que la economía vuelva a crecer y crear empleo. En esta ley se adoptan una serie de medidas dirigidas a desarrollar la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013–2016, con el objetivo de reducir el desempleo juvenil y mejorar la empleabilidad de los jóvenes<sup>36</sup>. Al respecto, y para incentivar la adquisición de una primera experiencia profesional, se establece la posibilidad de que las empresas celebren contratos temporales con jóvenes desempleados menores de 30 años que no tengan experiencia laboral, o si dicha experiencia es inferior a tres meses (contrato primer empleo joven). Con anterioridad, la Ley 3/2012 creó una nueva modalidad bonificada de contrato de trabajo indefinido para facilitar la contratación de trabajadores jóvenes entre 16 y 30 años, que comprende la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación con la actividad laboral en empresas que representan a la mayor parte del tejido productivo español (con cincuenta o menos trabajadores), conocida como el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores. Igualmente, la Ley 11/2013 contempla una serie de medidas incentivadoras dirigidas a fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre jóvenes menores de 30 años, como la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, o la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación. Entre las novedades de esta ley destinadas a fomentar la contratación indefinida y la creación de empleo, se encuentra la «paradójica» creación de un contrato temporal que se aparta del objetivo de fomento de la contratación indefinida y del empleo de calidad: el contrato de primer empleo joven más arriba referenciado. En estos dos contratos de trabajo encontramos situaciones fronterizas en el derecho del trabajo basadas en la acausalidad y en la precariedad laboral. Así, por un lado, en el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, al establecer un período de prueba por un año nos plantea dudas con respecto al modelo garantista del contrato de trabajo y, por otro lado, la nueva modalidad de contrato primer empleo joven nos inclina a pensar que generará precariedad y empleo de baja calidad<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> No obstante, esta finalidad es criticable en cuanto que la Estrategia sólo contempla el acceso al mercado de trabajo sin entrar en otras cuestiones relativas a los mecanismos de garantía de la empleabilidad, en J.M. MORALES ORTEGA, “La estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa”, en M.<sup>a</sup> F. FERNÁNDEZ LÓPEZ y J. CALVO GALLEGU, (coord.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bormarzo, Albacete, 2013, p. 97.

<sup>37</sup> A. OJEDA AVILÉS y E.M. SIERRA BENÍTEZ “La segunda fase de la nueva reforma laboral española”, *Revista de Derecho del Trabajo, La ley-Argentina*, núm. 6, 2013, p. 1318.

El contrato primer empleo joven es un contrato destinado a incentivar la experiencia profesional del joven menor de 30 años sin experiencia laboral o si ésta es inferior a 3 meses. Esta nueva modalidad de contrato temporal, a jornada completa o a tiempo parcial, es de carácter coyuntural puesto que su vigencia está en función de que la tasa de desempleo baje del 15%<sup>38</sup>. Sin embargo, no es ninguna novedad porque resurge el desaparecido contrato temporal de fomento del empleo<sup>39</sup>. La Ley 11/2013 establece que su régimen jurídico es el de los contratos eventuales por circunstancias de la producción [art. 3 b) ET], pero con una serie de peculiaridades que lo diferencian del contrato eventual (art. 12 Ley 11/2013). Entre éstas se establece que la causa del contrato lo constituye la adquisición de una primera experiencia profesional, es decir, es un contrato de trabajo que rompe con el principio de causalidad en la contratación temporal, y con las tendencias marcadas en las reformas laborales de 2012 y 2013: la creación de empleo estable y de calidad. Con ello el legislador insta una nueva «precariedad laboral, centrada en la temporalidad y el tiempo parcial y la vuelta de los antiguos fantasmas del pasado»<sup>40</sup>. No nos cabe la menor duda de que nos encontramos ante una «descausalización del contrato temporal» amparada en «la edad como causa y en la adquisición de una primera experiencia laboral como excusa»<sup>41</sup>. Es un contrato propuesto a la desesperada por el legislador ante la presencia de altas tasas de desempleo juvenil, desvinculado de la finalidad formativa y donde todos los menores, con o sin titulación previa, tienen cabida por el simple hecho de tener menos de 30

---

<sup>38</sup> El carácter coyuntural es más formal que real porque “nos encontramos ante una norma sometida sólo a condición, y una condición cuya consecución parece lejana en el tiempo”, en J. CALVO GALLEGOS y M<sup>a</sup>. F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, “El contrato de «primer empleo joven»”, M<sup>a</sup>. F. FERNÁNDEZ LÓPEZ y J. CALVO GALLEGOS. (coord.), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, obra cit., p. 275.

<sup>39</sup> M. R. VALLECILLO GAMEZ y C. MOLINA NAVARRETE, “La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al “espíritu emprendedor” y retorno del “pensamiento mágico”, *Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 361, p. 12.

<sup>40</sup> M<sup>a</sup>. T. IGARTUA MIRÓ, “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, Comunicación premiada en las XXXII Jornadas Universitarias de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales: Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil; Granada 21 y 22 de noviembre de 2013, <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>, p. 2.

<sup>41</sup> M<sup>a</sup>. T. IGARTUA MIRÓ, “Un paso atrás en la política de fomento del empleo estable y de calidad: el contrato eventual de primer empleo joven”, cit., p. 4.

años y no tener experiencia laboral<sup>42</sup>. El legislador rompe con el paradigma creado a partir de 1997 sobre la relación directa existente entre política de empleo y contrato por tiempo indefinido, y retoma al fracasado mecanismo de subvencionar formas contractuales de empleo precario como instrumento de inserción en el mercado de trabajo de jóvenes desempleados<sup>43</sup>.

Por otro lado, frente a esta medida de apoyo a la contratación temporal, la reforma laboral de 2012 (Ley 3/2012) sustituye al contrato para el fomento de la contratación indefinida regulado en el año 2001, por el contrato por tiempo «aparentemente» indefinido de apoyo a los emprendedores, que puede celebrarse tanto a jornada completa como a tiempo parcial<sup>44</sup>. Este contrato tiene como objeto facilitar el empleo estable y potenciar la iniciativa empresarial y, como en el contrato de empleo joven, tiene previsto mantenerse hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%<sup>45</sup>. Este es un contrato que pueden realizar las empresas que tengan menos de 50 trabajadores cuyo régimen jurídico es el del ET y el que venga recogido en los convenios colectivos para los contratos por tiempo indefinido, con la única excepción de la duración del período de prueba a que se refiere el art. 14 ET, que será de un año en todo caso. Así mismo, ese período de prueba no podrá establecerse cuando el trabajador haya desempeñado ya las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación. Con respecto a esto último lo verdaderamente relevante es que el período de prueba lo es para todo trabajador y toda actividad, y rompe con la doctrina judicial en torno a la racionalidad de los períodos de prueba, porque una duración excesiva dilatada del mismo puede asemejarse a la funcionalidad real de los contratos temporales<sup>46</sup>. En este sentido, las críticas son muy

---

<sup>42</sup> L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, cit., p. 65. El art. 12.3 Ley 11/2013 establece bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social cuando las empresas y autónomos transformen en indefinidos estos contratos, una vez transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde su celebración.

<sup>43</sup> A. BAYLOS GRAU, “La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012”, *Revista de Derecho Social*, núm. 61, 2013, pp. 34 y 35.

<sup>44</sup> Art. 4.2 modificado por RD-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (BOE 21 de diciembre).

<sup>45</sup> Art. 4 Ley 3 /2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE 7 de julio); Disposición Adicional 1ª Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de la calidad (BOE 10 de julio).

<sup>46</sup> En este sentido, J. M. MIRANDA BOTO, “La configuración definitiva del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores”, *Actualidad Laboral*, núm. 19, 2012 (La Ley

claras desde el momento en que se convierte más bien en un contrato temporal no causal o en un contrato con un despido libre sin indemnización de un año de duración<sup>47</sup>, y sobre todo porque contraviene la Carta Social Europea de 1961, normativa internacional ratificada por España, por cuanto no fija el plazo de preaviso ni indemnización alguna por la finalización del contrato dentro de su duración, siendo excesivo y carente de causa como hemos afirmado anteriormente<sup>48</sup>. No nos cabe la menor duda de que la excepcionalidad del régimen jurídico de este contrato en el establecimiento de un período de prueba es fraudulento, por cuanto la finalidad es el establecimiento de un contrato temporal sin causa, donde el empresario tiene atribuida la posibilidad de dar por terminado el contrato de trabajo en cualquier momento durante ese primer año sin alegar causa alguna<sup>49</sup>. En este sentido, existen suficientes mecanismos de protección internacional (Convenio núm. 158 de la OIT<sup>50</sup>; la mencionada Carta Social Europea 1961) y nacional (recurso ante el Tribunal Constitucional<sup>51</sup>) idóneos para conseguir su anulación<sup>52</sup> y, por lo tanto, mantener

---

17862/2012), base datos laleydigital.es, p. 4. , en relación con la STS 22 de julio de 2011. No obstante, en A. ARUFE VARELA. “La respuesta laboral del presidente Hollande frente a la crisis del empleo. Un estudio crítico-comparativo de la ley francesa número 2013-185, sobre el «contrato de generación»”, *Revista de Derecho Social*, núm. 63, 2013, p. 216, «no cabe trasladar esta doctrina judicial al caso de la Ley 3/2012, por la sencilla razón de que una Ley no puede ser nunca ilegal (como si puede serlo un convenio colectivo), sino a lo sumo inconstitucional lo que obligará a esperar la decisión de nuestro Tribunal Constitucional acerca de los dos recientes recursos de inconstitucionalidad».

<sup>47</sup> A. VICENTE PALACIO. “El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la reforma del mercado laboral (Una breve presentación de la reforma en el ámbito del Derecho Individual”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2012, núm. 31, (www.iustel.com), p. 266.

<sup>48</sup> Véase la difundida SJS núm. 2 Barcelona de 19 de noviembre de 2013 (PROV 2013/361081). La Carta Social Europea, elaborada en Turín el 18 de octubre de 1961, fue ratificada el 29 de abril de 1980.

<sup>49</sup> C. SALCEDO BELTRÁN, “El contrato de apoyo a emprendedores: su difícil encaje en la normativa internacional, europea y nacional”, *Revista de Derecho Social*, núm. 62, 2013, p. 100; J. BAZ RODRÍGUEZ, “El contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores. Análisis crítico de una apuesta por la «Flexi-inseguridad»”, *Revista de Derecho Social*, núm. 59, 2012, pp. 98 a 108.

<sup>50</sup> F. RAMOS MORAGUES, “El contrato de apoyo a los emprendedores como medida de fomento del empleo”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 157, 2013, p. 215.

<sup>51</sup> Recurso planteado por el Grupo Socialista y el de IU, ICV-EUiA, CHA, la izquierda plural, el 4 de octubre de 2012 contra la Ley 3/2012.

delimitadas las fronteras del Derecho del Trabajo en relación con los derechos laborales de los trabajadores frente a actuaciones fraudulentas amparadas en la Ley. Consideramos que no es acertada la promoción de este tipo de contratación de dudosa constitucionalidad, puesto que induce a la creación de empleo de alta precariedad cuando lo verdaderamente importante es la creación de empleo de calidad que haga posible el mantenimiento de los puestos de trabajo con un nivel aceptable de empleo. El legislador debe intentar buscar otros mecanismos que incentiven el empleo joven y de calidad, y entendemos que las vías más acertadas son la formación dual y una cultura educativa más cercana a las necesidades del mercado de trabajo.

### 3. EL IMPULSO DEL EMPLEO JOVEN PARA LA INSERCIÓN LABORAL

El año 2013 es el año del impulso del empleo joven, cuyo máximo exponente normativo lo encontramos en el Título I de la Ley 11/2013 denominado «Medidas de desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven»<sup>53</sup>, cuyo objetivo es establecer medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, ya sea mediante la inserción laboral por cuenta ajena, o a través del autoempleo y el emprendimiento. En la Estrategia se recogen una serie de medidas de alto impacto y con efectos a medio-largo plazo, que permiten que las entidades públicas y privadas se sumen para contribuir a mejorar las oportunidades de empleo, aumentar la calidad y estabilidad en el empleo, asegurar la igualdad de oportunidades y fomentar el emprendimiento. Así mismo, se pretende estimular la contratación de jóvenes por parte de autónomos y de las empresas mediante la implementación de nuevos incentivos<sup>54</sup>, como la reducción del 100% de las cuotas a la Seguridad Social a las empresas de menos de 250 trabajadores que realicen contratos a tiempo parcial con vinculación formativa a menores de 30 años, y del 75% para las empresas de mayor tamaño. Esta medida se mantendrá hasta que la tasa de paro global se sitúe por debajo del 15%. También se introducen incentivos a la contratación para el primer empleo en el contrato en prácticas, y se crea una nueva modalidad de contrato temporal para jóvenes, con

---

<sup>52</sup> Véase C. SALCEDO BELTRÁN, “El contrato de apoyo a emprendedores: su difícil encaje en la normativa internacional, europea y nacional”, obra cit., pp. 103 a 122.

<sup>53</sup> A. OJEDA AVILÉS y E. M. SIERRA BENÍTEZ, “La segunda fase de la nueva reforma laboral española”, *Revista Derecho del Trabajo. La Ley-Argentina*, nº 6, 2013, pp. 1309 a 1320.

<sup>54</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioEmpleoySeguridadSocial/2013/140213EmploJovenes.htm>

incentivos para su transformación en indefinido<sup>55</sup>. Entendemos que con estas medidas el Gobierno está reconociendo la insuficiencia del contrato «estrella» de la reforma laboral de 2012: el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores (art. 4 Ley 3/2012)<sup>56</sup>, al que hemos hecho referencia más arriba en relación con las dudas sobre su legalidad. Se trata de una nueva modalidad contractual que no garantiza el fomento de un empleo estable y de calidad. La finalidad real es potenciar la iniciativa empresarial, por lo que sólo puede concertarse, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por las empresas de menos de 50 trabajadores<sup>57</sup>.

La Estrategia contiene una serie de medidas encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes, ya sea por cuenta propia o a través del emprendimiento. Nos detenemos en este punto porque no alcanzamos a comprender qué se entiende por «medidas encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes», si utilizamos el recurso del trabajo por cuenta propia y el emprendimiento. Desde un punto de vista estricto, el trabajo por cuenta propia y el emprendimiento son formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, porque el régimen jurídico por el que se van a regir se sitúa al margen del Derecho del Trabajo. La Disposición Final 1ª del ET es muy clara al respecto, al entender que el trabajo por cuenta propia no está sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos en que por precepto legal así se disponga expresamente. Por lo tanto, el legislador está utilizando una serie de formas no laborales para favorecer la inserción «laboral» de los jóvenes, como el conocido trabajo autónomo cuyo régimen jurídico viene contemplado en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo<sup>58</sup>; o el emprendimiento, regulado en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y en la propia Ley 11/2013. En definitiva, se trata de iniciativas

---

<sup>55</sup> Posteriormente se ha aprobado el Real Decreto–ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas para el fomento del empleo y la contratación indefinida (BOE 1 de marzo) que contempla una tarifa plana reducida de las cotizaciones sociales para favorecer la creación de empleo neto estable, vid. <http://profesorasierrabenitez.blogspot.com.es/>

<sup>56</sup> No obstante, según el MESS, Informe de Evaluación del impacto de la Reforma Laboral, 2013 se han incorporado casi 120.000 personas al mercado de trabajo, el 40% de ellos jóvenes, lo que supone el 24% de los contratos indefinidos iniciales a tiempo completo desde marzo de 2012.

<sup>57</sup> M.ª E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, “Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2010 y el RDL 20/2012)”, Relaciones Laborales, núm. 15-18, 2012 (LALEY 16451/2012, p. 9, [www.laleydigital.es](http://www.laleydigital.es))

<sup>58</sup> Véase M.ª D. RUBIO DE MEDINA, *El Estatuto del Trabajo Autónomo y su reglamento*, Bosch, Barcelona, 2009.

de autoempleo que pretenden ser una fuente de generación de empleo por cuenta ajena, y que complementan a otras iniciativas que, mediante la bonificación o reducción en la cuota de autónomos de la Seguridad Social, tratan de estimular la puesta en práctica de iniciativas de autoempleo de los jóvenes *per se*, como por ejemplo la capitalización de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único<sup>59</sup>.

La Estrategia no tiene como eje sólo la contratación juvenil y el trabajo por cuenta propia, sino también la iniciativa empresarial entre los jóvenes. El trabajo autónomo y el emprendimiento son dos términos que van unidos desde el momento en que el joven trabajador autónomo sea un emprendedor. Sin embargo, puede ocurrir que un emprendedor no sea un trabajador autónomo<sup>60</sup>, sino un empleador en sentido estricto, o incluso que un trabajador autónomo no sea un emprendedor, sino que sea un trabajador en el sentido amplio del término, cuando se trate de un trabajador autónomo económicamente dependiente, máxime si se encuentra en las denominadas «zonas grises»<sup>61</sup>. El trabajo autónomo se identifica con una persona física que desarrolla una actividad económica y profesional por cuenta propia, y en virtud de la Ley 14/2013 «se consideran emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollan una actividad económica empresarial o profesional». El término «profesional» se equipara al término «actividad económica empresarial» en el sentido de que el joven alcance «ante la falta de oportunidades de trabajo por cuenta ajena, unos mayores niveles de autoempleo capaces, a su vez de generar más empleo»<sup>62</sup>. En este aspecto nos aproximamos a uno de los grandes retos del Derecho del trabajo frente al desempleo juvenil: el auto-empleo o trabajo autónomo, a ser posible de calidad y estable; y en su caso, el del «falso

---

<sup>59</sup> O. MOLINA HERMOSILLA, “El autoempleo como solución –más pretendida que real– para la inserción de colectivos desfavorecidos”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 16, 2007, [www.westlaw.es](http://www.westlaw.es) BIB 2007/2266; J. M. CAÑAL RUIZ y M.<sup>a</sup> D. RUBIO DE MEDINA, “El pago único de la prestación por desempleo. Régimen jurídico y novedades introducidas por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre”, *Temas Laborales*, núm. 68, 2003, pp. 105 a 122.

<sup>60</sup> El titular de una organización productiva como, por ejemplo, el titular de un puesto en un mercado de abastos o un abogado que no esté dado de alta en el régimen del trabajo autónomo. Véanse el art. 1.2 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, de Estatuto del Trabajo Autónomo en los casos en que se aplica la Ley pero que no obliga a la persona al alta en dicho régimen así como los supuestos excluidos en el art. 2.

<sup>61</sup> A. OJEDA AVILÉS, *La desconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley, Madrid, 2010; “Zonas grises, relaciones laborales especiales y modalidades del contrato”, *TS*, nº 207, 2008, pp. 24 y ss.

<sup>62</sup> Preámbulo I Ley 14/2013.

autónomo». Y el del emprendimiento, entendido en su acepción amplia, bien como empleador–emprendedor y/o como trabajador–emprendedor, y en su caso, como «falso emprendedor»<sup>63</sup>. La aparición de nuevas figuras plantea el problema del encuadramiento jurídico del emprendimiento, que en sí mismo es un problema de calificación. Es decir, habrá que atender a si la relación del emprendedor coincide realmente con la calificación formal atribuida por las partes, o si por el contrario se puede reconducir a otro esquema contractual<sup>64</sup>. En definitiva, nos encontramos ante la clásica dificultad delimitadora de las normas laborales para la identificación de sus sujetos, laboral y empresarial (zonas fronterizas subjetivas del Derecho del Trabajo). En el Derecho del Trabajo se presentan nuevos desafíos para la identificación de lo «verdadero» y de lo «falso» que se intensifican cuando hay que distinguir con nitidez entre los trabajadores autónomos, los auto–empleados y los emprendedores<sup>65</sup>.

Por otro lado, no nos cabe la menor duda de que, ante la imposibilidad del sector público de crear empleo, lo importante es que los jóvenes realicen una actividad empresarial y profesional mediante el fomento de la iniciativa empresarial privada, y con ello se puedan paliar las deficiencias del tejido empresarial español. Se pretende que el emprendimiento pueda ser un mecanismo para reducir la tasa de paro global y lograr así que se sitúe por debajo del 15%.

El legislador mantiene que es necesario analizar las características de nuestro tejido empresarial y, entre sus principales problemas, identifica la falta de una mayor iniciativa emprendedora entre los más jóvenes que, ante la falta de oportunidades de trabajo por cuenta ajena, hubiera producido unos mayores niveles de autoempleo que, a su vez, serían capaces de generar más empleo. Y por esto motivo afirma que «para invertir esta situación, es necesario un cambio de mentalidad en que la sociedad valore

---

<sup>63</sup> E. M. SIERRA BENÍTEZ, “El emprendimiento y el trabajo autónomo de jóvenes ¿un reto del Derecho del Trabajo?»; XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales: retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil”, Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013, <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/ponencias-y-comunicaciones>, pp. 6 a 9.

<sup>64</sup> Con respecto al teletrabajo, L. GAETA, “Teletrabajo y derecho: la experiencia italiana”, obra cit., p. 39.

<sup>65</sup> C. MOLINA NAVARRETE, “La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo estatuto promocional del emprendedor”, AAVV., *Ley de apoyo a los emprendedores y su internalización. Análisis de los ámbitos educativo, mercantil, tributario y laboral*, CEF, Madrid, 2013, p. 219.

más la actividad emprendedora y la asunción de riesgos. La piedra angular para que este cambio tenga lugar es, sin duda, el sistema educativo»<sup>66</sup>.

Las medidas contempladas en la Ley 14/2013 deben beneficiar a todas las empresas, con independencia de su tamaño y de la etapa del ciclo empresarial en la que se encuentren. Son medidas dirigidas a las empresas, y para ello se pretende apoyar e incentivar la cultura emprendedora facilitando el inicio de actividades empresariales por los jóvenes para que, a través del sistema educativo, adquieran las competencias y habilidades necesarias para emprender. La normativa contempla que la educación en emprendimiento abarque a los alumnos tanto en la enseñanza primaria, como en la secundaria y universitaria, así como la correlativa formación del profesorado en materia de emprendimiento<sup>67</sup>. Incluso se establece que las Universidades deberán fomentar la iniciación de proyectos empresariales y la promoción de encuentros con emprendedores (arts. 4 a 6 Ley 14/2013). En principio nos mostramos cautos ante la propuesta de cambio de mentalidad, dirigida a que la sociedad valore más la actividad emprendedora y la asunción de riesgos, porque entendemos que el sistema educativo debe ser el instrumento para formar a las personas en el tránsito al mundo del trabajo<sup>68</sup>, pero sin convertir los centros educativos en lugares para «el culto a la iniciativa empresarial» o en meros «enseñaderos empresariales»<sup>69</sup>.

La Ley 11/2013 desarrolla la Estrategia de emprendimiento y de empleo joven, y la 14/2013 fomenta la creación de empresas como política de empleo, proponiendo un cambio cultural hacia la actividad emprendedora y la asunción de riesgos<sup>70</sup>. En este sentido, nuestra propuesta va dirigida a promocionar la Estrategia de emprendimiento y empleo joven de acuerdo con los estándares de calidad y estabilidad en el empleo, y a suprimir los contratos precarios y sin finalidad formativa para el empleo de jóvenes sin

---

<sup>66</sup> Véase el Preámbulo I de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE 28 de septiembre).

<sup>67</sup> Los currículos de las enseñanzas no universitarias deben incorporar objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de la formación orientados al desarrollo y afianzamiento del espíritu emprendedor, a la adquisición de competencias para la creación y desarrollo de los diversos modelos de empresas y al fomento de la igualdad de oportunidades y del respeto al emprendedor y al empresario, así como a la ética empresarial (art. 4 Ley 14/2013). Véase el Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG 24 de mayo de 2013, núm. 48-1).

<sup>68</sup> Véase el Plan Nacional de Implantación de la garantía juvenil en España, diciembre de 2013.

<sup>69</sup> C. MOLINA NAVARRETE, “La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo estatuto promocional del emprendedor”, cit. p. 216.

<sup>70</sup> C. MOLINA NAVARRETE, “La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo estatuto promocional del emprendedor”, cit. p. 215.

experiencia laboral o profesional como, por ejemplo, el contrato de primer empleo joven o el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores.

Para ello propugnamos el impulso del diálogo social, el desarrollo de la formación dual y, en su caso, la negociación de la reforma del sistema de formación para el empleo para reducir el elevado nivel de desempleo juvenil<sup>71</sup>, así como el reforzamiento de los contratos formativos como verdaderos instrumentos capaces de corregir los desajustes del problema del empleo juvenil. Todo ello en consonancia con una política social educativa que facilite el tránsito de la escuela al trabajo.

#### 4. CONCLUSIONES

En diciembre de 2013 España elaboró el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, que incorpora el compromiso de los países de la UE consistente en garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, de educación continua, o de realización de prácticas en un período máximo de 4 meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados. En la elaboración del Plan han intervenido distintos grupos de interés en un proceso de consulta previo (comunidades autónomas, organizaciones empresariales y sindicales y el resto de agentes sociales). En el texto se incluyen cuatro líneas de actuación con los siguientes objetivos: 1) mejorar la intermediación; 2) mejorar la empleabilidad; 3) favorecer la contratación; y 4) favorecer el emprendimiento<sup>72</sup>. Entre estas líneas de actuación y para mejorar la empleabilidad se encuentra, entre otras, la formación de los jóvenes (con compromiso de contratación o sin ella), la formación para la obtención de certificados de profesionalidad, y el impulso de la formación profesional dual a través del contrato de formación y aprendizaje y en el ámbito educativo.

Consideramos que esta última línea de actuación constituye la mejor opción para la empleabilidad de los jóvenes ya que, por un lado, permite la cualificación profesional de los jóvenes combinando los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación con el objetivo de su inserción en el mercado de trabajo. Y, por otro lado, porque se desarrolla en dos ámbitos: la actividad formativa del contrato de formación y aprendizaje, y los proyectos desarrollados en el sistema

---

<sup>71</sup> Véase el Comunicado de prensa del 18 de marzo de 2014 “Gobierno e interlocutores sociales impulsan el diálogo social para favorecer el cambio de ciclo económico, la creación de empleo y la cohesión social, <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2177>

<sup>72</sup> Sobre este tema véase en este mismo número, C. SÁNCHEZ RODAS-NAVARRO, “La garantía juvenil en la Unión Europea obstáculos para su implantación en España”.

educativo<sup>73</sup>. La formación dual es el instrumento que debe ser mayoritariamente utilizado por los empleadores para conseguir la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, y desplazar así al precario contrato primer empleo joven u otros contratos sin base formativa. La regulación actual de la formación dual no impone «un cambio en el modelo de la formación profesional existente sino que es una posibilidad añadida a la formación profesional convencional del sistema educativo»<sup>74</sup>.

En relación con el impulso del diálogo social, habrá que estar atentos a los cambios que puedan tener lugar mediante la negociación tripartita en la «redefinición» del sistema de formación para el empleo<sup>75</sup>. La transformación del modelo de formación profesional para el empleo debe adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo, favoreciendo la competencia de los todos los agentes, y apostar por el uso eficiente y transparente de los recursos públicos<sup>76</sup>.

La formación dual en España implantada por el RD 1592/2012 está inspirada en el modelo alemán. Como hemos señalado, Alemania cuenta con una tasa de desempleo juvenil aceptable, y consideramos que es bueno tomar ejemplo de lo que está funcionando en otros países. La normativa alemana de fomento laboral prevé múltiples posibilidades para los jóvenes que aspiran a una formación profesional. La razón hay que encontrarla en que para el mercado laboral resulta cada vez más importante una «formación profesional inicial cualificada», puesto que el número de empleos para mano de obra no cualificada o con escasa capacitación se viene reduciendo progresivamente<sup>77</sup>. La transferencia del modelo de formación dual tiene que estar en consonancia con las condiciones generales existentes en nuestro país, orientando la

---

<sup>73</sup> M. CASTRO CONTE y P. NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, “La formación dual en España inspirada en el modelo alemán: análisis del Real Decreto 1592/2012, de 8 de noviembre”, cit. p. 14.

<sup>74</sup> M. CASTRO CONTE y P. NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, “La formación dual en España inspirada en el modelo alemán: análisis del Real Decreto 1592/2012, de 8 de noviembre”, cit. p. 22.

<sup>75</sup> IV Acuerdo de Formación de carácter bipartito firmado el 1 de febrero de 2006 con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010. El 27 de diciembre de 2010 se firmó la prórroga, válida hasta que no se hubiera formalizado el V Acuerdo, sin que en la actualidad se haya firmado.

<sup>76</sup> Véase el Comunicado de Prensa de 18 de marzo de 2014, por el que el Gobierno e Interlocutores sociales impulsan el diálogo social para favorecer el cambio de ciclo económico, la creación de empleo y la cohesión social

<sup>77</sup> M.<sup>a</sup> T. VELASCO PORTERO, “Las políticas de empleo en la República Federal de Alemania: organización administrativa y territorial y medidas de fomento del empleo, especial referencia a los mini-jobs”, *Documentación Laboral*, núm. 94, 2012, p. 119.

formación profesional dual de acuerdo con sus propios objetivos educativos, sociales y económicos<sup>78</sup>.

Con respecto al colectivo de jóvenes con titulación lo más acertado sería potenciar el uso del contrato en prácticas en detrimento de las prácticas no laborales, cuya normativa hay que considerar ilegal<sup>79</sup>, dado que la finalidad de la realización de las prácticas en ambos casos es la misma. Por último, en lo que respecta al fomento del emprendimiento y a la iniciativa emprendedora, nos reiteramos en la importancia de llevar a cabo una «educación en emprendimiento» centrada fundamentalmente en la formación de la persona para facilitar la transición de la escuela al trabajo.

Esperanza Macarena Sierra Benítez  
Profesora de la Universidad de Sevilla  
ensierra@us.es

---

<sup>78</sup> DIETER EULER, “El sistema dual en Alemania ¿Es posible transferir el modelo al extranjero? Estudio por encargo de la *Bertelsmann Stiftung*; Gütersloh, 2013, p. 4.

<sup>79</sup> En este sentido, L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, cit. p. 53. Sobre la ilegalidad del RD 1543/2011, L. MELLA MÉNDEZ, “Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico”, cit. p. 49 a 51; C. SÁNCHEZ-RODAS, “Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, cit. pp. 32 y 33.



# RAZONES, REFERENTES Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA FORMACIÓN DUAL EN ESPAÑA

JESÚS R. MERCADER UGUINA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

Fecha de recepción: 05-05-2014

Fecha de aceptación: 20-05-2014

## SUMARIO:

1. EL PARO JUVENIL: EL PROBLEMA DE LOS PROBLEMAS. 2. APROXIMACIÓN A LOS MECANISMOS DE INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN OTROS ORDENAMIENTOS. 2.1. La respuesta comparada a los problemas de transición escuela-trabajo. 2.2. El modelo alemán de formación dual. 3. MARCO INSTITUCIONAL DEL MODELO DE FORMACIÓN DUAL. 3.1. Antecedentes en España. 3.2. El lugar de la formación profesional dual en el sistema de formación en alternancia. 3.3. Régimen jurídico de la formación profesional dual en el RD 1529/2012. 3.3.1. Concepto y modalidades de formación profesional dual. 3.3.2. La formación dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje. 3.3.3. La formación profesional dual en el sistema educativo. 3.4. Modalidades atípicas de formación dual. 4. VENTAJAS DE MODELO DE FORMACIÓN DUAL.

**RESUMEN:** ¿Qué es la formación dual? A esta pregunta responde el presente estudio a través del análisis de las razones que han llevado a la incorporación a nuestro país de una institución que cuenta con larga tradición en algunos países de Europa. A través del análisis de su régimen jurídico, se hace repaso de las distintas dimensiones de la formación dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje; la incorporada en el sistema educativo e, incluso, de otras fórmulas en las que la colaboración entre empresas e instituciones formativas se encuentra también presente.

**SUMARY:** What is the dual education system? You can find the answer to this question in this book, where the author analyzes the different reasons that have brought this institution in Spain, after a long tradition in other European countries. Through the study of its legal regulation, the different sides of the dual education system are investigated here: its role in the training and apprenticeships contract; its place in the national education system as well as other formula where the cooperation between the companies and the training institutions is always present.

*Jesús R. Mercader Uguina*

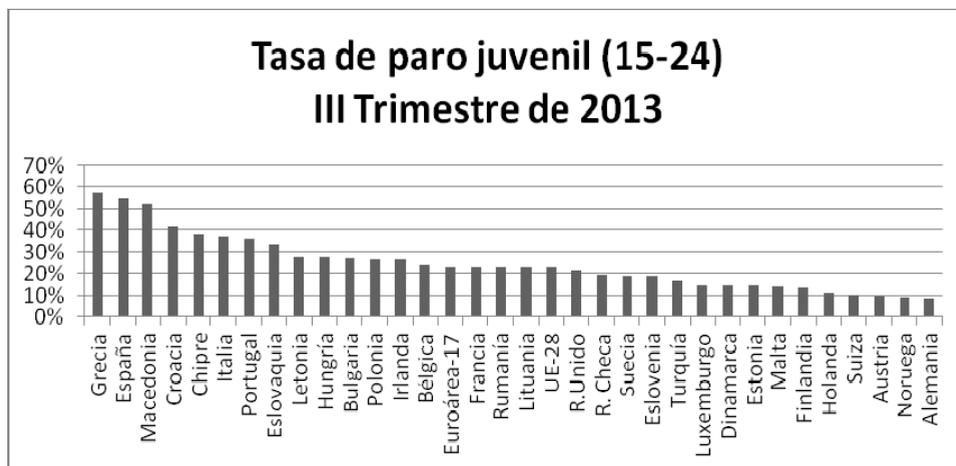
**PALABRAS CLAVE:** Formación profesional, formación en alternancia, formación dual, desempleo juvenil, contratos formativos, prácticas en empresas.

**KEYWORDS:** Professional training, double way training, youth unemployment, training contracts, training in business centers.

## 1. EL PARO JUVENIL: EL PROBLEMA DE LOS PROBLEMAS

El desempleo juvenil constituye una de las principales disfunciones del mercado de trabajo en España, con implicaciones directas sobre la situación económica presente y futura de los jóvenes parados y su entorno e indirectas sobre el conjunto de la economía.

La tasa de paro entre los menores de 25 años en España supera el 55,13%, un nivel desconocido desde que hay estadísticas comparables. Esto significa que uno de cada dos jóvenes no tiene trabajo, superando en más de 40 puntos a países como Austria, Alemania y Holanda (con tasas en torno al 5%) y nos sitúa en tasas próximas a Estonia, Lituania y Grecia (que rondan el 37%). La tasa de desempleo juvenil española es tres veces mayor que la de Dinamarca, cuatro veces y media la de Alemania, cinco veces la de Austria y Holanda, y dieciocho puntos mayor que la de Francia.



De los datos aportados por la EPA se desprende que el desempleo se concentra en aquéllos jóvenes que tienen escasa formación, muchos de ellos, simplemente, con la Educación Primaria terminada. La tasa de abandono escolar temprano (población de entre 18 y 24 años que únicamente ha completado la educación secundaria y no cuenta con ninguna formación adicional) es del 27% lo que dobla la media de la UE-27, que se sitúa en el 13,5%). El alto porcentaje de jóvenes que abandonan

prematuramente los estudios sigue creciendo frente a la tendencia decreciente de la mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea.

Es cierto que la tasa de desempleo juvenil crece exponencialmente cuando la economía española se desacelera o se contrae pero no es totalmente correcto decir que España tiene un problema de desempleo juvenil. La media de la ratio de desempleo juvenil sobre desempleo general en la OCDE está en torno a dos, que es el mismo cociente que presenta el caso español. Los países que tienen un problema de desempleo juvenil son aquellos en los que este cociente supera el 2,5 o se aproxima al 3, que no es el caso español. Una tasa de desempleo juvenil algo superior al 50% se corresponde con una tasa de desempleo general también superior del 25% que es exactamente la situación de España. Por tanto el problema no es el desempleo juvenil. El problema es el elevado nivel del desempleo general, que en gran parte es de carácter estructural.

La prolongada crisis económica también obliga a la generación actual de jóvenes a ser menos selectivos con los empleos que están dispuestos a aceptar, una tendencia que ya era evidente antes de la crisis. El número de jóvenes que está aceptando trabajos a tiempo parcial o que se encuentra confinado en empleos temporales es cada vez mayor. De este modo, se observa una alta temporalidad, con un 82,3% de jóvenes que trabajan de forma temporal involuntariamente y un alto nivel de contratación parcial no deseada, con un 51% de jóvenes que trabajan de forma parcial a la espera de suscribir un contrato a tiempo completo.

El desajuste de las competencias en los mercados de trabajo de los jóvenes se ha convertido en una tendencia constante cada vez más acusada. La sobreeeducación y el exceso de competencias coexisten con la subeducación y la escasez de competencias y cada vez más con el desgaste de la formación adquirida por causa del desempleo de larga duración (casi el 35% de los jóvenes desempleados en España se encuentran sin trabajo desde hace 12 meses o más). Este desajuste hace que las soluciones a la crisis del empleo juvenil sean más difíciles de encontrar y más lentas de poner en práctica. El paro juvenil está provocando tres fenómenos dramáticos: en unos casos, los jóvenes pierden la motivación así como el uso de conocimientos y habilidades aprendidas (*brain waste*); en otros, deciden abandonar el país (*brain drain*), lo cual dificulta el potencial de crecimiento económico por la fuga de talento; y, en otro último, deciden integrarse en la antisocial economía sumergida<sup>1</sup>.

A los anteriores factores se une el efecto sobre el empleo de la crisis del sector de la construcción. Dicho sector se caracterizó por una demanda de trabajo de baja cualificación, con predominio de trabajadores manuales (trabajadores no cualificados,

---

<sup>1</sup> Tal y como he señalado en J. R. MERCADER UGUINA, *Se busca... el mercado de trabajo en España*, Barcelona, Debate, 2014, p. 48.

operadores de instalación y trabajadores manuales cualificados), que representaban a casi el 90% del total<sup>2</sup>. Ello supuso el abandono prematuro, en muchos casos, del sistema educativo, con el resultado de que, en la actualidad, muchos de estos trabajadores se encuentran sin empleo y sin cualificación. Esto explica que, junto a jóvenes desempleados cuyo principal problema es la carencia de una cualificación adecuada para ocupar puestos de trabajo de calidad, exista otro colectivo de jóvenes con titulación o próximos a obtenerla, suficientemente formados, que tienen entre 20 y 29 años, que están desempleados y que o bien no han tenido un empleo anterior o bien el que han tenido es un empleo precario, para el que no son necesarios los estudios realizados por estos jóvenes.

Las causas del desempleo juvenil en España hay que buscarlas en deficiencias tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo. Entre las primeras, destacan la magnitud del abandono escolar temprano y la polarización de la educación: la tasa de abandono escolar prematuro entre los 18 y 24 años duplicó en 2012 la media de la Unión Europea (24,9% frente al 12,8%), si bien la reducción en los últimos años ha sido importante, pues hasta 2009 se mantuvo estable en torno al 30%. Entre las segundas, sobresalen la segmentación del mercado laboral y la ineficacia de las políticas activas de empleo. La cuestión a resolver es, pues, la de cuáles son las posibles soluciones a los problemas de desempleo juvenil. Para atenuar el problema del desempleo juvenil se debe actuar conjuntamente en los ámbitos educativo y laboral.

Una de las medidas adoptadas para favorecer la inserción de los jóvenes han sido los denominados contratos formativos. A pesar de las numerosas reformas que los mismos han vivido a lo largo de los últimos años, los resultados siguen siendo frustrantes. Pese a ello, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, modificó por cuarta vez en menos de dos años el contrato para la formación y el aprendizaje. La reforma laboral persevera en el error al conservar el tipo contractual y lo define desde una dudosa transitoriedad, al establecer que, hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %, podrán seguirse realizando contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de 30 años<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Un completo análisis de estos factores pueden hallarse en I. CEBRIÁN LÓPEZ y J. PITARCH HIGUERA, “Actividad y empleo en el sector de la construcción”, en J. R. MERCADER UGUINA (Dir.), *Las relaciones laborales en el sector de la construcción*, Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 27-51.

<sup>3</sup> Como ya tuve oportunidad de señalar en mi estudio: *Una reforma laboral para el empleo: diagnósticos, objetivos e ideas*, *Teoría & Derecho*, 2013, nº 13, pp. 67-88.

Las prácticas profesionales son un instrumento valioso para una transición suave al mercado de trabajo, aunque se requiere un marco de calidad para garantizar el valor educativo de tal experiencia. Nuestro sistema pone de manifiesto la existencia de enormes vacíos legales, así como, en muchos casos, un uso fraudulento de las becas formativas concedidas a los jóvenes. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social viene realizando campañas específicas de seguimiento de las becas ofertadas por las empresas, evaluando funciones, puestos que ocupan y condiciones.

Los niveles de autoempleo y de iniciativa empresarial entre los jóvenes en España son significativamente inferiores a los que se requieren para recuperar la senda del crecimiento y de creación de empleo. De hecho, la actividad emprendedora en nuestro país, no sólo entre los más jóvenes, es algo inferior a la de muchos de los países de nuestro entorno. 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 –enmarcada en la «Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016»– ha incorporado, recientemente, diversas medidas que fomentan el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años, con reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social. Incentivan la creación de empresas diseñando un marco fiscal más favorable para el autónomo que inicia una actividad emprendedora y estimulan la contratación de jóvenes en situación de desempleo, con incentivos. La real efectividad de las mismas es algo que solo el tiempo podrá desvelar, aunque al asentarse sobre la temporalidad de los contratos (contrato de primer empleo joven y flexibilización de contrato en prácticas) y sobre los incentivos económicos a la contratación (bonificaciones temporales de las cuotas a la Seguridad Social) continúan perseverando en una línea de actuación que, hasta el momento, no ha producido resultados positivos.

En todo caso, las medidas más vanguardistas vienen de Europa. Su actuación más destacada se encuentra en la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la garantía juvenil (*Youth Guarantee*), cuyo objetivo es que todos los jóvenes de hasta 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses, tras quedar desempleados o acabar la formación formal. La citada medida se dirige a garantizar que los servicios públicos de empleo ayuden de manera activa a los jóvenes o bien a encontrar un empleo acorde con su formación, competencias y experiencia, o bien a adquirir la formación, competencias y experiencia jóvenes que buscan los empresarios, y por lo tanto, son directamente pertinentes para aumentar sus

posibilidades de encontrar empleo en el futuro<sup>4</sup>. Esta iniciativa se encuentra abierta a todas las regiones que tengan tasas de desempleo juvenil por encima del 25%.

## 2. APROXIMACIÓN A LOS MECANISMOS DE INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN OTROS ORDENAMIENTOS

### 2.1. La respuesta comparada a los problemas de transición escuela-trabajo

Los mecanismos de transición entre la formación reglada y el empleo ejercen un impacto importante en la inserción de los jóvenes europeos en el mercado de trabajo. Prueba de ello es que los Estados miembros donde se constata una mayor coordinación entre el sector público y el privado muestran, en términos comparados, mejores tasas de inserción laboral (p. ej. modelo alemán) y sus tasas de desempleo juvenil se sitúan entre las más reducidas de Europa (v. gr. Holanda, Austria o Alemania).

No obstante, esta regla general tiene una excepción en la Directiva 94/33/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo. El primer objetivo de la directiva es la prohibición del trabajo de los niños. Sin embargo, la directiva permite a los Estados miembros, en determinadas condiciones, prever que la prohibición del trabajo de los niños no sea aplicable, en particular, a los niños de al menos 14 años de edad que realicen trabajos ligeros. Los trabajos ligeros pueden ser efectuados por los niños a partir de la edad de 13 años por un número limitado de horas semanales y para las categorías de trabajos determinados por la legislación nacional. Este tipo de trabajos podrá realizarse por menores de edad si ha sido previsto en la transposición de la Directiva comunitaria en los diferentes Estados miembros, y suponen un primer acercamiento de estos jóvenes al mercado laboral (con severas limitaciones en materia de jornada y en relación a los posibles trabajos desempeñados). Esta posibilidad, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento español, ha sido acogida por algunos ordenamientos, señaladamente, Francia, Italia, Alemania, Inglaterra y Luxemburgo.

De otra parte, numerosos Estados han diseñado programas públicos de empleo-formación que tienen como finalidad la inserción de jóvenes en situación de desempleo, a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional al tiempo que establecen como objetivo prioritario de estos programas la adquisición del

---

<sup>4</sup> Sobre esta importante iniciativa, B. SUAREZ CORUJO, “Modalidades contractuales para jóvenes desde el paradigma de la precariedad”, en I. GARCÍA-PERROTE y J. R. MERCADER (Dir.), *Las reformas laborales de 2013 y 2014*, Pamplona, Lex Nova/Thompson Reuters, 2014, pp. 85-87.

título de escolarización obligatoria<sup>5</sup>. Básicamente estas transiciones entre la escuela y el trabajo se articulan en torno a dos ejes: a) los denominados contratos de aprendizaje que combinan la formación teórica en centros de enseñanza reglada y la formación práctica del aprendizaje del oficio en el centro de trabajo (opción prevista en el ordenamiento francés, alemán, luxemburgués); b) Los itinerarios individualizados consistentes en un programa individualizado de orientación profesional, generalmente dirigidos a jóvenes en riesgo de exclusión social, y cuya actuación puede proyectarse en dos ámbitos: la inserción en algún empleo o la participación en una acción formativa dirigida a la obtención del título de escolarización obligatoria o a la capacitación en algún oficio.

El modelo de formación en alternancia constituye una realidad contrastada a nivel europeo, con resultados exitosos y probados en países en los que su existencia cuenta ya varias décadas. Este sistema denominado dual o de alternancia les ha permitido obtener una mayor adecuación entre las necesidades educativas y las demandas de las empresas. La nota definitoria es que combina un aprendizaje teórico con la formación práctica en la empresa mediante la suscripción de un contrato de trabajo formativo. Su principal fortaleza es que ha permitido involucrar a una proporción muy amplia de jóvenes que abandonan de forma temprana la escolarización obligatoria, y en su éxito ha tenido una especial incidencia la conexión con el sistema educativo.

Un buen ejemplo es el sistema suizo de formación profesional basado en la alternancia que ha demostrado su eficacia desde hace casi un siglo. Después de la enseñanza obligatoria, casi dos terceras partes de los jóvenes cursan este sistema dual de capacitación, que presenta varias ventajas: participan las empresas, propicia la integración profesional de los jóvenes y tiene financiación tripartita (empresarial, pública y del propio aprendiz). Según el OECD *Education at a Glance* (2011), en el año 2009, un 65,5% de los estudiantes de la secundaria posobligatoria suizos seguían itinerarios de formación profesional, un 60% lo hacía siguiendo programas que combinan las escuelas con el empleo en alternancia. Con sólo un 7% de abandono escolar temprano, estas cifras indican que más de la mitad de la población juvenil pasa por este sistema<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Más ampliamente, P. NIETO ROJAS, “Aproximación a los mecanismos de inserción laboral de los jóvenes en otros ordenamientos” en J. R. MERCADER UGUINA (Dir.), *Propuestas de medidas urgentes en materia de empleo juvenil*, Documento de Trabajo del Instituto de Relaciones Laborales y Empleo de la Fundación Sagardoy, Madrid, 2012.

<sup>6</sup> F. FELGUEROSO, “Paro juvenil: ¿Qué hacen los suizos para que les vaya tan bien?”, Blog *Nada es gratis*, 14/10/2011.

En relación a los jóvenes recién titulados, un importante número de países prevén mecanismos de inserción laboral través de variados instrumentos de carácter no laboral: becas o períodos de prácticas; licencias profesionales, etc., y solo algunos de ellos contemplan contratos específicamente dirigidos a que los estudiantes de últimos cursos o recién titulados tengan un primer acercamiento al desempeño profesional, con limitaciones respecto a la duración de estos contratos y la exigencia de formación así como algunas particularidades en lo que hace a la retribución, básicamente establecer salarios más reducidos.

La Estrategia Europa 2020 confirma el carácter estratégico de la educación y la formación como motor de la competitividad y crecimiento futuros. Hoy en día existe consenso generalizado en considerar que uno de los factores clave para asegurar el crecimiento económico de un país o región es su capital humano y que la inversión en educación constituye una de las vías más eficaces para impulsar el desarrollo económico y mejorar la competitividad. En esta línea, la educación ajustada a las necesidades del entorno constituye un elemento indispensable para hacer frente a las circunstancias cambiantes en las condiciones económicas y los retos que plantea la globalización económica. Ante este reto, la alternancia es un modelo que desarrolla una formación ajustada a las necesidades de las empresas.

## **2.2. El modelo alemán de formación dual**

La menor tasa de paro juvenil de toda la UE-27 se encuentra en Alemania, con un 8,1%, siendo además el único país que ha conseguido reducirla durante los cinco años de crisis, desde el porcentaje del 11,9% en que se situaba en el 2007. También con las menores tasas aparecen Austria (8,7%), que la ha mantenido estable durante estos años y Suiza, con un 9,2%. ¿Dónde está su secreto?

«La formación dual es el fundamento de la economía en el país», aseveró recientemente el presidente del Instituto Alemán de Formación Profesional (BIBB), Friedrich Hubert Esser. Según el OECD *Education at a Glance* (2011), en el año 2009, un 65,5% de los estudiantes de la secundaria posobligatoria suizos seguían itinerarios de formación profesional y un 60% lo hacía siguiendo programas que combinan las escuelas con el empleo en alternancia. Con solo un 7% de abandono escolar temprano, estas cifras indican que más de la mitad de la población juvenil pasa por este sistema.

La formación profesional dual es el sistema de formación profesional mayoritario en Alemania, Austria, Suiza (cantones de lengua alemana) y Dinamarca. La misma se desarrolla en el ámbito de los sectores secundarios industriales con herramientas y procesos reales, lo que permite una transición más fácil al mercado de trabajo dentro

de la propia empresa en la que se ha realizado la formación. La formación así recibida por los alumnos está muy ligada al mercado de trabajo de cada territorio, lo que favorece la integración laboral. Es evidente que los modelos formativos no pueden construirse de espaldas a las realidades y efectivas necesidades empresariales<sup>7</sup>.

En Alemania, tras finalizar la etapa de orientación –que se extiende durante los dos primeros años de educación secundaria obligatoria– los alumnos deben optar por uno de los cuatro tipos de escuelas existentes en función de sus capacidades y preferencias por la educación universitaria: las de secundaria de primer ciclo (*Hauptschulen*), las de secundaria de educación general (*Realschulen*), las escuelas integrales (*Gesamtschulen*) y los centros de bachillerato (*Gymnasien*), centrados en la preparación para la universidad<sup>8</sup>. En torno a dos tercios de los graduados de las cuatro escuelas que acceden a la segunda etapa de secundaria optan por el sistema dual y lo completan.

El rasgo esencial de la formación profesional en Alemania es que se lleva a cabo de forma paralela en la empresa y en la escuela de formación profesional. La idea es que la empresa aporte los conocimientos prácticos necesarios para el ejercicio de la actividad que corresponda, mientras que la escuela suministra la teoría necesaria para el aprendizaje. El objetivo último consiste en obtener el máximo provecho de la formación impartida, sabiendo que el mejor modo de aprender es formándose principalmente en el lugar de trabajo de la empresa.

La Formación Profesional dual, regulada por la Ley de Formación Profesional de 1969, modificada en 2005, combina desde el primer día la capacitación teórica con la formación directa en un centro de trabajo (empresa o administración pública): el aprendiz se forma en la empresa durante tres o cuatro días a la semana, y asiste a una escuela profesional uno o dos días a la semana (dependiendo de la profesión y el curso en el que esté). La formación completa dura entre dos años y tres años y medio, según la profesión. El aprendizaje práctico en la empresa tiene mayor peso que la formación teórica (que combina contenidos específicos de la profesión, más cultura general, idiomas y otros contenidos). En Alemania existen 350 carreras de formación profesional homologadas a nivel nacional; el sistema posibilita que, de forma flexible,

---

<sup>7</sup> Un análisis en profundidad de este sistema puede verse en D. EULER, *El sistema dual en Alemania –¿Es posible transferir el modelo al extranjero?–*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, Barcelona, 2013. También, UGT, *Informe del modelo dual de formación profesional en Alemania*, Gabinete técnico, Madrid, 2012.

<sup>8</sup> Al respecto, B. SCHULTE, “El sistema educativo alemán”, en J. PRATS y F. RAVENTÓS (Dir.), *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?*, Fundación La Caixa, 2005, pp. 149-175.

se creen nuevas profesiones según la demanda de las empresas, y se actualicen los contenidos de la formación.

La ley es la que establece el marco general que ha de presidir la definición y estructuración de los contenidos de las carreras profesionales que ha de permitir al aprendiz cualificarse para el ejercicio de la actividad profesional en cuestión. La Ley de Formación Profesional alemana la define como aquella «que debe proporcionar a través de estudios ordenados, las habilidades, los conocimientos y cualificaciones necesarias para el ejercicio de una actividad profesional calificada en un mundo laboral cambiante». Las carreras profesionales existentes son del orden de 350, y cada una dispone de su propio reglamento de instrucción que indica su nombre, duración –de 2 a 3 años– y contenidos.

La escuela de Formación Profesional se rige por la normativa autonómica de aplicación, y recibe apoyo financiero del *Länder*. El Estado tiene un papel reducido en el desarrollo de la Formación Dual, siendo a tal efecto las Cámaras de Comercio las que actúan de monitores e impulsores administrativos de todo el proceso. Las organizaciones empresariales y los sindicatos también cuentan con un papel en la Formación Profesional dual en Alemania: deben consensuar los contenidos de las profesiones, y realizan las propuestas sobre nuevas profesiones, que son sometidas para aprobación a los Ministerios de Educación y de Economía. Además, forman parte de los tribunales examinadores.

El sistema está financiado por las empresas, que pagan una remuneración a los aprendices, y el Estado, que cubre los gastos de las escuelas profesionales. Actualmente forman aprendices unas 482.000 plantas industriales, oficinas de la administración pública y despachos de profesionales liberales. Las pequeñas y medianas empresas ponen a disposición más del 80% de las plazas de formación. Gracias al sistema dual, el porcentaje de jóvenes sin profesión o plaza de formación es relativamente bajo en Alemania. Dentro del grupo de 15 a 19 años tan solo se eleva al 2,3%. La combinación de teoría y práctica garantiza una elevada cualificación profesional de los artesanos y trabajadores especializados.

Tan interesante experiencia ha llevado a afirmar que: «la puesta en marcha de un sistema de formación profesional dual como el existente en Alemania contribuirá al reequilibrio de la estructura educativa en España, lo que es una condición necesaria para corregir el problema del desempleo, en particular, de los jóvenes»<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> J. R. GARCÍA, *El desempleo juvenil como problema y la formación dual como parte de la solución*, BBVA Research, 30 de septiembre de 2013.

### 3. MARCO INSTITUCIONAL DEL MODELO DE FORMACIÓN DUAL

#### 3.1. Antecedentes en España

La necesidad de traspasar el modelo alemán a nuestro mercado de trabajo ha sido un debate recurrente en los últimos años, admitiendo la práctica totalidad de operadores jurídicos la importancia de establecer una vinculación mayor entre la formación reglada y las necesidades del mercado de trabajo. Bajo estas premisas, 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, supone, con las debidas adaptaciones, la traslación de la formación dual al sistema formativo español.

El referido modelo cuenta con algunos antecedentes en nuestro país. Concretamente, en el País Vasco, en el curso 2007/2008 se inició una experiencia de formación profesional dual llamada *Ikasi eta Lan* (Estudiar y Trabajar), iniciativa conjunta de los Departamentos de Trabajo y Educación mediante la cual se crearon unos ciclos formativos de la rama siderometalúrgica de una duración de tres años en los que se ofreció, simultáneamente, formación teórico-práctica en el centro educativo y experiencia laboral a través de un contrato indefinido y a tiempo parcial. Estos ciclos se impartieron hasta el año 2012; la corta vida de esta experiencia (dos únicas promociones) hace suponer que las dificultades fueron grandes desde el principio en parte porque el coste del programa era considerable, toda vez que el Gobierno vasco subvencionaba a fondo perdido a las empresas con 7.250€ por alumno siempre que incrementase su nivel de empleo indefinido –con alguna particularidad para las empresas de menos de diez trabajadores–<sup>10</sup>.

Aun así, una versión remozada de este programa ha sido recientemente retomada por la Orden conjunta de 3 de octubre de 2012, de las Consejerías de Educación, Universidades e Investigación, y de Empleo y Asuntos Sociales y por la que se establecen las bases reguladoras del programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes con la aprobación de un nuevo modelo de formación y trabajo en alternancia con el empleo para estudiantes de formación profesional y personas jóvenes desempleadas con el objetivo de mejorar sus competencias profesionales mediante la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional inicial en régimen de alternancia con la actividad laboral retribuida en la

---

<sup>10</sup> Los citados antecedentes pueden encontrarse en P. NIETO, “La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo”, *Revista de Información Laboral*, núm. 2, 2014, p. 64.

empresa, contribuyendo a ajustar las necesidades de las empresas con las competencias adquiridas por los trabajadores.

En la Comunidad de Madrid existe desde el curso académico 2011/2012 una iniciativa pionera mediante la cual varios institutos públicos han incorporado un proyecto piloto de formación en alternancia. La Comunidad ha firmado convenios de colaboración con diversas empresas de los sectores del mantenimiento de aeronaves y de la informática con el objetivo de poner en marcha un proyecto experimental.

Cataluña, Castilla–La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Murcia y Baleares pusieron sus programas piloto de formación dual en marcha el pasado curso. En Cataluña arrancó con 590 alumnos, que en el curso 2013–14 se van a convertir en 1.785, la mayor cifra de España, según la Consejería de Educación de la Generalitat. En Castilla–La Mancha, con 250 alumnos, según la Consejería de Empleo. Y en el resto de las Comunidades Autónomas las cifras han sido mucho más modestas, 75 alumnos en Castilla y León, 30 en Murcia y poco más de una decena Extremadura, La Rioja (cuyas cifras van a triplicarse este curso, en ambos casos) y Baleares. En la Comunidad Valenciana el número de alumnos se ha incrementado en más de un 20% en los últimos tres años. Se ofrecen 140 titulaciones de las 150 que existen en el Catálogo Nacional de Formación Profesional.

Igualmente, la Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias es una de las escasas entidades privadas de naturaleza paritaria que imparte, con excelentes resultados, cursos reglados de formación profesional de grado medio así como programas específicos de cualificación profesional inicial dirigidos a jóvenes que no hayan alcanzado los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria o que no posean titulación alguna de Formación Profesional<sup>11</sup>.

Del lado empresarial, diversas entidades han puesto en marcha programas en esta dirección. Así, Iveco España ha iniciado en la planta de Valladolid la primera promoción de formación profesional dual, un innovador sistema de educación que combina la enseñanza teórica en centros de Formación Profesional con prácticas en empresas. El programa tiene una duración de dos cursos académicos, en los que los alumnos pasarán en la factoría de Iveco cuatro meses en 2014 y cinco en 2015. Este proyecto se inscribe en un acuerdo suscrito entre la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León y la planta de Iveco en Valladolid.

---

<sup>11</sup> Sobre esta importante experiencia, vid. J. R. MERCADER UGUINA, (Dir.), *Fundaciones Laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 145-147.

También en el sector del automóvil tiene honda tradición la Escuela de Aprendices de SEAT. Se trata de una escuela privada que ofrece una formación profesional gratuita a un número limitado de estudiantes. Este nuevo sistema combina formación teórica y práctica en el centro de formación de SEAT con el trabajo en alguna de las plantas de producción de la compañía. El plan docente suma un total de 4.625 horas en tres cursos. Con ello, se cursa el ciclo formativo de grado medio–Título Oficial de Técnico, en una de las tres especialidades: Mecanizado, Mantenimiento Electromecánico o Electromecánico de Vehículos. Esta empresa exige como requisito de entrada que el estudiante esté en el tramo de edad entre 16 y 20 años. La participación de los representantes de los trabajadores en SEAT es clave ya que la comisión de formación, integrada por representantes de los sindicatos y de la empresa, es quien establece los planes, contenidos y destinatarios de la formación, así como la selección de los candidatos al ingreso en la Escuela de Aprendices<sup>12</sup>.

Igualmente, la empresa alemana LIDL dispone de programas de formación dual teórico–práctica que acogen a estudiantes en sus tiendas, delegaciones y oficinas centrales a nivel nacional e internacional. La formación se lleva a cabo, tanto a nivel universitario como a nivel técnico (Ciclo Formativo de Grado Medio). Igualmente es el caso de BSH Electrodomésticos España, que agrupa a grandes marcas del sector como Bosch, Siemens, Gaggenau, Neff, Ufesa y Balay está integrado en el líder europeo BSH Bosch und Siemens Hausgeräte GmbH (BSH).

Multinacionales como BASF están tendiendo puentes de formación y trabajo entre España y Alemania. Esta empresa comenzó el año pasado a ofrecer un ciclo formativo de grado superior en química industrial para veinte alumnos. Ahora, pone en marcha la segunda convocatoria, tras la del curso pasado, que la convirtió en la primera empresa en firmar un convenio de FP dual transnacional en España. La formación se inicia en el instituto Compte de Rius (Tarragona) y, durante los últimos seis meses de los dos años que dura la formación, los alumnos se trasladan al centro de trabajo que posee la compañía en *Ludwigshafen* (Alemania), cerca de la frontera con Francia.

---

<sup>12</sup> Dicha comisión se encuentra regulada en el art. 69 del XVIII Convenio Colectivo de SEAT, (BOE 19-10-2012). Un estudio sobre la incorporación de los modelos de formación dual en la negociación colectiva, puede encontrarse en A. MUÑOZ RUIZ, “Buenas prácticas relativas a la formación dual en la negociación colectiva”, *Revista de Información Laboral*, 2014, nº 4 (en prensa).

### **3.2. El lugar de la formación profesional dual en el sistema de formación en alternancia**

La formación en alternancia aparece definida en la normativa que emana de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, concretamente en el artículo 26 de la sección 4ª, dedicada a ella: «La formación en alternancia es aquella que tiene por objeto contribuir a la adquisición de las competencias profesionales de la ocupación mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo». El art. 4 de esta última disposición la considera una de las cuatro iniciativas de formación, junto con la formación de demanda, la formación de oferta y las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación. Igualmente este artículo expresa que dicha formación incluye las acciones formativas de los contratos para la formación y los programas públicos de empleo–formación.

La formación en alternancia puede adoptar diversas modalidades y discurrir por vías diferentes<sup>13</sup>. Es propia de alguna modalidad de contrato de trabajo, como el contrato para la formación y el aprendizaje, y también de ciertos programas públicos de empleo–formación (escuelas taller y casas de oficios, talleres de empleo, etc.). También se desarrolla mediante prácticas en empresas de los alumnos de formación profesional reglada y mediante el sistema de formación profesional dual (arts. 16 y ss. RD 1529/2012). La legislación sobre política de empleo prevé asimismo la posibilidad de poner en marcha programas específicos de fomento de oportunidades de empleo mediante la combinación de formación y trabajo [art. 25.1.d) Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo].

La formación profesional dual constituye una de las vías posibles de formación en alternancia, y puede desarrollarse por diversas vías: programas de estudios de formación profesional reglada, programas específicos de formación profesional con participación de las empresas, o contratos para la formación y el aprendizaje. La formación profesional dual está conectada al sistema educativo pero se caracteriza por contar expresamente con la participación de las empresas. Esta combinación de formación profesional teórica y trabajo o práctica en las empresas, y la consiguiente colaboración de instituciones educativas y entidades empresariales, ha estado prevista tradicionalmente en las normas generales sobre formación profesional reglada (por

---

<sup>13</sup> Sobre el significado de la «alternancia», vid. M. A. BALLESTER PASTOR, *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

ejemplo, en los arts. 28 y sig. Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo).

Dentro del sistema educativo reglado, la formación profesional inicial persigue, conforme a lo dispuesto en el RD 1147/2011, preparar a los alumnos para la actividad en un campo profesional y facilitar su adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida. Con este objetivo, el sistema de formación profesional del sistema educativo comprende un conjunto de ciclos formativos con una organización modular, de duración variable y contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales.

Estos ciclos formativos serán de grado medio y de grado superior y estarán referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, siendo competencia del Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas (art. 39.6 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación). En desarrollo de esta previsión, el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Como se ha referido, en los objetivos fijados por la Unión Europea para España se recoge la necesidad de incrementar el nivel de formación y cualificación tanto de los jóvenes en edad escolar como de la población trabajadora para lo que es necesario reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional con el fin de facilitar la adecuación de la oferta formativa a las demandas de los sectores productivos y reforzar la cooperación entre las Administraciones educativas, así como con los agentes sociales y las empresas privadas.

En este escenario, se inserta el RD 1529/2012 que introduce novedades muy importantes en materia formativa que vienen a unirse a las previstas en el RD 1538/2006 que, como es sabido, posibilitó la integración de los módulos profesionales de los Programas de Cualificación Profesional Inicial en la ordenación de la formación profesional. Con este texto reglamentario se da carta de naturaleza a una pretensión histórica, cuál era la expresa admisión de un sistema de participación de las empresas en los programas de formación reglada.

Esta carencia solo ha sido enmendada en el currículo de los ciclos formativos que incluyen, como es de sobra conocido, un módulo profesional de formación en centros de trabajo, cuya superación es requisito imprescindible para obtener el título. Este módulo profesional denominado «formación en centros de trabajo» tiene carácter formativo y no laboral y, por tanto, no conlleva relación contractual entre el alumno y la empresa. El estudiante no ocupará un puesto de trabajo sino que pasará por distintas ocupaciones, de acuerdo con el plan de formación que hayan diseñado para él conjuntamente el tutor del centro educativo y su tutor en la empresa, pudiendo quedar

exentos de su realización quienes acrediten una experiencia laboral relacionada con los estudios profesionales que están cursando o, como novedad, quienes suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje. El módulo profesional de formación en centros de trabajo deberá, en todo caso, cursarse una vez alcanzada la evaluación positiva en todos los módulos profesionales realizados en el centro educativo y supondrá un 25% del tiempo de enseñanza de dicho ciclo.

Dadas las diferencias de los planes de formación profesional inicial, la definición concreta de posibles participantes así como el estatuto jurídico de esta colaboración se definirá a nivel nacional si bien en todos ellos se concreta en la realización de unas prácticas en una empresa de otro país participante de una duración mínima de 2 semanas máxima de 39; tiempo en el cual los participantes recibirán una subvención económica que cubra sus gastos de desplazamientos y alojamiento. En relación al programa individual de formación, deberá contener una descripción clara de los objetivos, necesidades y resultados que se esperan obtener del aprendizaje así como garantizar que el desempeño profesional adquirido por el beneficiario se computa a los efectos de la evaluación de los resultados generales en el ámbito específico de la formación profesional.

Para incrementar el uso de estos programas es básico que los organismos intermediarios (cámaras de comercio, las federaciones/delegaciones de representación de empresas, los sindicatos; oficinas de empleo) apoyen y doten de facilidades a las PYMES para ofertar este tipo de prácticas. Entendemos que el RD 1529/2012 avanza en esta idea al tratar de favorecer una mayor participación de las empresas en los ciclos formativos a través del consabido empleo en alternancia con el que se pretende, de un lado, incrementar el número y motivación de jóvenes que puedan obtener un título de educación secundaria postobligatoria a través de las enseñanzas de formación profesional y, de otro, mejorando la vinculación y corresponsabilidad del tejido empresarial con la formación profesional al potenciar la relación del profesorado de formación profesional con las empresas del sector y favorecer la transferencia de conocimientos.

### **3.3. Régimen jurídico de la formación profesional dual en el RD 1529/2012**

#### *3.3.1 Concepto y modalidades de formación profesional dual*

La formación profesional dual consiste en el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesionales de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en

una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo (art. 2 RD 1529/2012).

La actividad formativa inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje tiene consideración de formación profesional dual.

La formación profesional dual puede adoptar las siguientes modalidades (art. 3 RD 1529/2012):

a) Formación exclusiva en centro formativo combinada con la actividad laboral que se realiza en la empresa.

b) Formación con participación de la empresa, de modo que determinados módulos profesionales o módulos formativos se imparten total o parcialmente en las empresas, que a tal efecto deben facilitar a los centros de formación los espacios, las instalaciones o los expertos necesarios.

c) Formación en empresa y en centro de formación, de modo que determinados módulos profesionales o módulos formativos se impartan en la empresa complementariamente a los que se impartan en el centro de formación, para lo cual la empresa deberá estar autorizada o acreditada.

d) Formación compartida entre el centro de formación y la empresa, que en proporción variable pueden asumir el desarrollo conjunto de los procesos de enseñanza y aprendizaje, para lo cual la empresa deberá disponer de autorización de la Administración educativa y/o de la acreditación de la Administración laboral correspondiente para impartir este tipo de formación, y quedará adscrita al centro con el que comparta la formación.

e) Formación exclusiva en la empresa, que deberá contar con la debida autorización (conforme a lo dispuesto en el art. 18.4 RD 1529/2012).

La formación profesional dual será impartida por: Centros de formación profesional referidos en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (art. 18.1), Centros del sistema educativo siempre y cuando la Administración Educativa se lo comunique al SEPE competente (art. 18.2), Empresa que disponga de instalaciones adecuadas y personal con formación técnica y didáctica adecuada a los efectos de acreditación de la competencia o cualificación profesional, y esté autorizada para ello (art. 18.4).

La duración de la actividad formativa inherente en la formación profesional dual será: en el marco de un contrato de aprendizaje y formación profesional, al menos, la necesaria para la obtención del título de formación profesional, del certificado de profesionalidad o de la certificación académica o acreditación parcial acumulable (art.

19). En el marco de la formación profesional dual del sistema educativo, la duración máxima será de 3 años (art. 30.3).

### *3.3.2 La formación dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje*

#### A) Marco legal

Los contratos formativos en nuestro ordenamiento han tenido tradicionalmente una regulación específica y diferenciada del calificado como contrato de trabajo ordinario, comenzando por el clásico contrato de aprendizaje<sup>14</sup>. Dos modalidades se contemplan formalmente en este momento dentro de este calificativo de contratos formativos: el contrato en prácticas y el contrato para la formación y el aprendizaje. Los contratos formativos por propia naturaleza son también contratos a término, con la previsión de una duración preestablecida en el mismo momento de celebración del contrato entre las partes. Es la finalidad formativa, práctica o completa, la que determina la temporalidad del contrato, siendo, por ello, la temporalidad ajena a una causa derivada de necesidades de empleo temporal en la actividad de la empresa. Por tal motivo tiene un elemento de coincidencia formal con los contratos temporales causales del art. 15 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), pero se separa de los mismos desde el punto de vista funcional<sup>15</sup>.

El contrato para la formación y el aprendizaje va dirigido a personas que carecen de los elementos necesarios de mínima cualificación profesional, tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica. Se encuentra regulado en el art. 11.2 ET y en el 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. El

---

<sup>14</sup> Los orígenes de este tipo de contratos se encuentran en el tradicional contrato de aprendizaje, inicialmente regulado por la LCT de 1944, al respecto, J. VIDA SORIA, “El aprendizaje y el contrato de aprendizaje”, en AA.VV., *Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo*, Madrid, FDUCM, 1965, pp. 235-262. Un documentado balance de esta figura contractual a lo largo de la historia, F. J. PRADOS DE REYES, *El contrato de aprendizaje*, Granada, Universidad, 1979.

<sup>15</sup> Sobre las últimas reformas de esta modalidad contractual, vid. J. R. MERCADER UGUINA, *Medidas de desesperadas de lucha contra el desempleo: el Real Decreto Ley 10/2011, de agosto y los ajustes al mismo por el Real Decreto Ley 14/2011, de 16 de septiembre*, cit. y B. SUÁREZ CORUJO, “La nueva regulación para el contrato de formación y aprendizaje: desequilibrio y ¿provisionalidad?”, en I. GARCÍA-PERROTE y J. R. MERCADER, (Dir.), *La regulación del mercado laboral. Un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto Ley 20/2012*. Valladolid, Lex Nova, 2012.

objeto del contrato consiste en la adquisición por los jóvenes de la formación teórico-práctica necesaria para desempeñar adecuadamente un oficio o puesto de trabajo. Para ello, el contrato establece un régimen de alternancia entre la actividad laboral retribuida en una empresa y la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.

Se podrá celebrar con trabajadores mayores de 16 años y menores de 25 (podrán celebrarse con menores de 30 años hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%), que carezcan de la cualificación profesional reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerida para concertar un contrato en prácticas para el puesto de trabajo u ocupación objeto del contrato.

La actividad formativa inherente al contrato para la formación y el aprendizaje, que tiene como objetivo la cualificación profesional de las personas trabajadoras en un régimen de alternancia con la actividad laboral retribuida en una empresa, será la necesaria para la obtención de un título de formación profesional de grado medio o superior o de un certificado de profesionalidad o, en su caso, certificación académica o acreditación parcial acumulable.

Los contratos no podrán celebrarse a tiempo parcial. El tiempo de trabajo efectivo, que podrá hacerse compatible con el tiempo dedicado a las actividades formativas, no podrá ser superior al 75% durante el primer año, o al 85%, durante el segundo y tercer año de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo o, en su defecto, de la jornada máxima legal.

La retribución del trabajador se fijara en proporción al tiempo de trabajo efectivo, de acuerdo con lo establecido en convenio colectivo sin que, en ningún caso, pueda ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo trabajado. Los trabajadores no podrán realizar horas extraordinarias. Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos ni trabajos a turnos.

Durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas, se aplicará una reducción del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, si el contrato se realiza por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personal, o del 75%, en el supuesto de que la empresa tenga una plantilla igual o superior a esa cifra.

Las empresas que, a la finalización de su duración inicial o prorrogada, transformen en contratos indefinidos los contratos para la formación y el aprendizaje, cualquiera que sea la fecha de celebración, tendrán derecho a una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1.500 euros/año, durante tres años. En el caso de mujeres, dicha reducción será de 1.800 euros/año durante tres años. Serán de aplicación estas mismas reducciones en los supuestos de contratos para la formación

celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, que se transformen en indefinidos a partir del 1 de enero de 2012.

Los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje constituyen los dos pilares básicos de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo dentro del régimen laboral pero los datos demuestran un uso escaso. Según datos del SEPE, las modalidades formativas tienen un peso mínimo en el conjunto de la contratación, alcanzando apenas el 2% de los contratos suscritos.

En concreto, los datos relativos al número de contratos para la formación y aprendizaje y de aquellos que acaban convirtiéndose en indefinidos, cabe decir que sí hay un incremento significativo del número de tales contratos en serie interanual, según los últimos datos conocidos de diciembre de 2013, pero al mismo tiempo esta modalidad contractual sigue siendo muy poco utilizada si la ponemos en relación con el volumen total de la contratación temporal que se lleva a cabo en España. En diciembre de 2013 se han formalizado 10.986 contratos para la formación y aprendizaje, sobre un total de 828.818 contratos de duración determinada. Respecto a las conversiones de contratos para la formación y aprendizaje en indefinidos, en diciembre del pasado año fueron un total de 151, el 0,43 % del total de 34.899 contratos temporales que fueron novados en indefinidos.

B) El desarrollo reglamentario: la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje.

La Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, ha venido a desarrollar el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, en materia de contrato para la formación y el aprendizaje y por el que se establecían las bases de la formación profesional dual.

La citada Orden establece que, con carácter previo a la formalización del contrato y de sus respectivas prórrogas, la actividad formativa deberá ser autorizada por el Servicio Público de Empleo competente de la Comunidad Autónoma donde se ubique el centro de trabajo de la empresa o, el Servicio Público de Empleo Estatal, en caso de que ésta cuente con varios centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

La solicitud de autorización puede ser estimada expresamente o por silencio administrativo (en cuyo caso procede la formalización del contrato), o desestimada motivadamente (pudiendo presentarse una nueva solicitud una vez subsanadas las deficiencias). No es necesaria la autorización de inicio de la actividad formativa en caso de contratos celebrados por Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.

Tanto el contrato como el anexo relativo al Acuerdo para la actividad formativa han de formalizarse por escrito en los modelos oficiales que figuran, en formato electrónico, en la página web del SEPE ([www.sepe.es](http://www.sepe.es)).

El contrato, que tiene que ser a tiempo completo y con una duración de hasta tres años, establece que el tiempo dedicado a la formación no podrá ser inferior al 25% de la jornada durante el primer año, o al 15% durante el segundo y tercer años, para cuyo cálculo se tomará como referencia la jornada anual sin vacaciones. Si las partes pactan la concentración de la actividad formativa en determinados períodos, deberán hacerlo constar expresamente en el Acuerdo para la actividad formativa.

La actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje será la necesaria para la obtención de un título de formación profesional de grado medio o superior o de un certificado de profesionalidad o, en su caso, certificación académica o acreditación parcial acumulable, debiendo ser programada de acuerdo a los reales decretos que regulan cada certificado de profesionalidad o cada ciclo formativo. Cuando la formación se dirija a la obtención de un certificado de profesionalidad de nivel 2 o nivel 3, o a un título de formación profesional, el acuerdo para la actividad formativa deberá contener una declaración relativa a que la persona trabajadora reúne los requisitos de acceso a esta formación.

Asimismo, la actividad formativa podrá incluir formación complementaria asociada a las necesidades de la empresa o del trabajador, que no se considerará como trabajo efectivo y que deberá ser autorizada por el Servicio Público de Empleo competente junto con la autorización de inicio de la actividad. Dicha formación complementaria no será objeto de financiación pública mediante las bonificaciones que prevé esta Orden ESS/2518/2013.

La impartición directa de la actividad formativa corresponde a: a) Los centros y entidades de formación, públicos y privados, acreditados para impartir la formación vinculada a los certificados de profesionalidad; b) los centros públicos y privados concertados que oferten los títulos de FP; c) los centros integrados públicos y privados de FP; d) los Centros de Referencia Nacional y e) las empresas que dispongan de autorización de la Administración educativa para impartir la formación de ciclos formativos y/o acreditación de la Administración laboral para impartir la formación vinculada a los certificados de profesionalidad.

En caso de teleformación, la tutoría–formación de la parte presencial obligatoria podrá realizarse en la propia empresa, debiendo especificarse en el Acuerdo para la actividad formativa suscrito con el centro de formación los requerimientos que aquélla ha de cumplir a estos efectos. Y el centro deberá realizar la prueba de evaluación final de carácter presencial.

El SEPE proporcionará información actualizada sobre los centros que figuran en el Registro Estatal de Centros y Entidades de Formación como centros acreditados para impartir la actividad formativa a través de la página web de este organismo, mediante un buscador que relacionará los certificados de profesionalidad y los títulos

de formación profesional con los centros disponibles para su impartición y las diferentes ocupaciones a las que dan cobertura.

Se establecen unos módulos económicos para el cálculo de los costes financiados de la formación en el contrato para la formación y el aprendizaje que ascienden a 8 € hora/participante en el caso de formación presencial, y a 5 € hora/participante en formación a distancia o teleformación.

La cuantía máxima de las bonificaciones que podrá aplicarse la empresa para la financiación de dichos costes será el resultado de multiplicar el correspondiente módulo económico por un número de horas equivalente al 25 % de la jornada durante el primer año del contrato, y el 15% de la jornada el segundo y tercer año.

Será imprescindible para el disfrute de las referidas bonificaciones cumplir, al menos los siguientes requisitos: suscripción del acuerdo para la actividad formativa e información del mismo a la representación legal de los trabajadores; solicitud y autorización de inicio de la actividad formativa; asignación al trabajador a un puesto de trabajo relacionado con la actividad formativa y compatible con el tiempo dedicado a dicha actividad; designación de un tutor, y custodia de los soportes justificativos del coste y pago de la formación realizada.

Dichas bonificaciones se aplicarán en los boletines mensuales de cotización. En el supuesto de que el desarrollo de la actividad formativa se concentre en un determinado período durante la vigencia del contrato, la aplicación de las bonificaciones se realizará mensualmente, y en la proporción señalada, hasta que la empresa totalice la cuantía máxima de financiación a que tiene derecho.

En el caso de que el contrato sea realizado por una empresa de trabajo temporal, será ésta la que asuma las obligaciones relativas a los aspectos formativos, en tanto que la empresa usuaria designará a una persona encargada de tutelar el desarrollo de la actividad laboral.

En concreto, se prevé el desarrollo de programas, guías u otras actuaciones específicas para la preparación y formación de las personas que ejerzan las tutorías, tanto en empresas como en centros formativos. Igualmente, se contempla la futura adopción de medidas para impulsar la modalidad de teleformación, pensando en facilitar el acceso a la actividad formativa especialmente en las pequeñas y medianas empresas.

### *3.3.3. La formación profesional dual en el sistema educativo*

#### A) Objeto, finalidades y centros participantes

El art. 28.1 del RD 1529/2012, establece que el objeto es establecer el marco para el desarrollo de proyectos de formación profesional dual en el sistema educativo, con la

coparticipación de los centros educativos y las empresas, cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje.

El desarrollo de proyectos de formación profesional dual tendrá las siguientes finalidades: a) Incrementar el número de personas que puedan obtener un título de enseñanza secundaria postobligatoria a través de las enseñanzas de formación profesional; b) conseguir una mayor motivación en el alumnado disminuyendo el abandono escolar temprano; c) facilitar la inserción laboral como consecuencia de un mayor contacto con las empresas; d) incrementar la vinculación y corresponsabilidad del tejido empresarial con la formación profesional. e) Potenciar la relación del profesorado de formación profesional con las empresas del sector y favorecer la transferencia de conocimientos y f) obtener datos cualitativos y cuantitativos que permitan la toma de decisiones en relación con la mejora de la calidad de la formación profesional

Los proyectos que no se desarrollen en el marco de lo establecido en este real decreto, deberán cumplir lo establecido en el artículo 120.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, de acuerdo con el cual: «Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno».

A tenor de lo establecido en el art. 29.1 del RD 1529/2012, «podrán participar en estos proyectos los centros docentes autorizados para impartir ciclos formativos de formación profesional y que establezcan convenios de colaboración con empresas del sector correspondiente, de acuerdo con lo que determine la normativa autonómica». Los proyectos de formación profesional dual se llevarán a cabo en centros educativos con entornos productivos que reúnan requisitos idóneos para su aplicación, de conformidad con: a) Las características de la actividad profesional a la que responde el ciclo formativo; b) las características de las empresas del entorno del centro educativo y c) las características de la formación implicada en cada ciclo formativo.

#### B) Programación y convenios de colaboración

La programación, acordada entre la empresa y el centro educativo, permitirá la adquisición de los resultados de aprendizaje y la adquisición del título formativo. En lo que hace a los términos de ejercicio, aunque el art. 30 RD 1529/2012 establece que, al menos, un 33% de las horas de formación deben ser en la empresa, se admite su ampliación en función de las características de cada módulo profesional y de la empresa participante. La duración del ciclo formativo (generalmente dos años) puede igualmente ampliarse hasta tres años por la participación en este régimen de alternancia empleo-formación si bien el alumno-trabajador deberá cursar con carácter

previo a su integración en la empresa la formación necesaria que garantice que puede desempeñar su labor en la empresa con seguridad y eficacia.

Para materializar esta colaboración, el RD 1529/2012 prevé que podrán participar en estos proyectos de formación en alternancia los centros docentes autorizados para impartir ciclos formativos de formación profesional que establezcan convenios de colaboración con empresas del sector correspondiente, de acuerdo con lo que determine la normativa autonómica. El art. 31 del texto reglamentario prevé que esta colaboración se formalizará a través de un convenio con la empresa colaboradora en las condiciones que las Administraciones educativas establezcan; convenio que contemplará, como mínimo, los siguientes aspectos: a) El programa de formación; b) el número de participantes; c) el régimen de becas; d) la jornada y horario en el centro y en la empresa y e) las condiciones que deben cumplir empresas, alumnos, profesores y tutores.

De este modo, se admite que la empresa pueda asumir parte de la formación de cada uno de los módulos profesionales, estableciéndose, a estos efectos, la necesidad de consignar las actividades a realizar en el centro y en la empresa, la duración de las mismas y los criterios para su evaluación –al menos, deberán celebrarse reuniones mensuales en los que se hará seguimiento de los alumnos entre los tutores del centro educativo y de la empresa– y calificación –la evaluación será responsabilidad de los profesores de los módulos profesionales del centro de adscripción, teniendo en cuenta las aportaciones de los formadores de la empresa y el resultado de las actividades desarrolladas en la misma–.

#### C) Derechos y deberes

A tenor de lo establecido en el art. 32.1 del RD. 1592/2012, «los estudiantes, y en caso de ser menores de edad los tutores legales, tendrán derecho a la adecuada información y orientación sobre los proyectos en los que participen». Los alumnos y tutores legales, en su caso, deberán adoptar el compromiso de cumplir las condiciones del proyecto y de la empresa participante establecidas en el convenio. El alumno tendrá obligación de cumplir con el calendario, la jornada y el horario establecidos en el programa.

En el caso de que los alumnos no superen alguno de los módulos profesionales, las Administraciones educativas, en el marco de la normativa vigente, establecerán las medidas necesarias para facilitarles la obtención del título; entre otras, la ampliación de la duración del proyecto, el traslado de centro o la finalización del programa formativo en un centro educativo.

Durante el tiempo que dure esta formación en alternancia, los estudiantes tendrán derecho a una formación y orientación suficiente y podrán estar becados por

empresas, instituciones, fundaciones y/o por las Administraciones en la forma que se determine en cada proyecto –no se garantiza, por tanto, ningún mínimo económico a estos estudiantes lo que plantea una sustancial diferencia con el modelo alemán en el que, desde el principio, los estudiantes están contratados y percibiendo un salario– (art. 33 RD 1592/2012).

Los estudiantes que cursan estudios de formación profesional en su modalidad dual, durante los periodos de estancia en la empresa, se encuentran incluidos de forma obligatoria en el Régimen General de la Seguridad Social, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. Las empresas que vayan a contar con estos estudiantes deben solicitar la apertura de un Código de Cuenta de Cotización específico en el cual se efectuarán las altas, bajas, etc., que afecten a los participantes de dichos programas formativos. Las empresas tendrán la obligación de comunicar el alta (afiliación) en el Régimen General de la Seguridad Social, grupo 7, en el inicio del programa de formación, y la baja cuando se produzca el cese temporal de las prácticas (en caso de prácticas separadas por periodos de tiempo) o en la fecha de finalización de las mismas.

Los derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social, recaen sobre las empresas que financian los programas de formación, adoptando la condición de empresario a los efectos de la normativa de la Seguridad Social. Debe señalarse que la cotización de los estudiantes incluidos en los programas formativos, no incluye la contingencia de desempleo, ya que dichas prestaciones no serán cubiertas para los estudiantes en prácticas. Por el mismo motivo, tampoco existirá obligación de cotizar al Fondo de Garantía Salarial, así como tampoco por formación profesional. La obligación de las empresas de comunicar el alta o baja a la Seguridad Social, así como los pagos mensuales por las cotizaciones son los mismos que para cualquier trabajador.

El art. 17.2.h) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio califica como rendimientos del trabajo «las becas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de esta Ley». Por tanto, en el presente caso, al no tratarse de becas amparadas por la exención del artículo 7 (becas públicas hasta el grado de licenciatura), las becas objeto de consulta están plenamente sometidas al impuesto y a su sistema de retenciones como rendimientos del trabajo. Respecto al tipo de retención aplicable, el mismo se

determinará de acuerdo con el procedimiento general recogido en el artículo 77 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, debiendo tenerse en cuenta que el tipo resultante no podrá ser inferior al 2 por 100 cuando la relación entre alumno y empresa tenga una duración inferior al año, tal como establece el artículo 80.2 del mismo Reglamento.

#### D) Evaluación y seguimiento del programa

Esta formación en alternancia, la evaluación se establece de manera detallada en el art. 34 RD 1529/2012. El citado precepto establece que: «Las Administraciones educativas se responsabilizarán de realizar el seguimiento y evaluación de estos proyectos». De igual modo, «para realizar el seguimiento y evaluación del conjunto de proyectos de formación profesional dual, la Dirección General de Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecerá los mecanismos de recogida y tratamiento de la información obtenida tras el desarrollo e implantación de los proyectos así como los mecanismos para su difusión». Finalmente, «los instrumentos de la evaluación de cada proyecto deberán recoger, al menos, la información sobre los alumnos participantes; los alumnos que abandonan y los alumnos que culminan con éxito el programa de formación previsto; y los alumnos que continúan en la empresa al término de los dos años posteriores a la finalización del proyecto desempeñando funciones relacionadas con el ciclo formativo cursado, entre otros. Esta información deberá ser transmitida a la Dirección General de Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte».

#### *3.4. Modalidades atípicas de formación dual*

Distinta de la formación dual y, en general, de la formación en alternancia, es la mera realización de prácticas en empresas, ya sea como aplicación de conocimientos académicos o complemento de formación teórica previa o simultánea, ya sea como vía específica y exclusiva de adquisición de unos primeros conocimientos con vistas a mejorar las posibilidades de inserción laboral (tal y como se prevé en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, en el marco de las actuaciones de los servicios públicos de empleo). Fuera de este marco quedan tanto los contratos para la formación en el trabajo como los contratos en prácticas, que implican relación laboral.

Las prácticas profesionales son un instrumento valioso para una transición suave al mercado de trabajo, aunque se requiere un marco de calidad para garantizar el valor educativo de tal experiencia. A este respecto, conviene recordar que los empresarios, a la hora de seleccionar a los candidatos para un puesto de trabajo, valoran mucho más

cualquier experiencia laboral reciente, por corta que sea, que los periodos de participación en programas de formación, cualificación o trabajo que se hayan desarrollado al margen del marco laboral<sup>16</sup>.

A) Las estancias complementarias de la formación reglada

Las mismas tienen su raíz normativa en la propia legislación de educación, así como en el marco general de la formación profesional (art. 42.2 LO 2/2006).

El RD 1147/2011, contempla específicamente un «módulo profesional de formación en centros de trabajo», advirtiendo que «el currículo de los ciclos formativos incluirá un módulo de formación en centros de trabajo que no tendrá carácter laboral y del que podrán quedar exentos quienes acrediten una experiencia laboral relacionada con los estudios profesionales respectivos» (art. 12), y admite la «exención total o parcial del módulo profesional de formación en centros de trabajo por su correspondencia con la experiencia laboral, siempre que se acredite una experiencia, correspondiente al trabajo a tiempo completo de un año, relacionada con los estudios profesionales respectivos» (art. 39). Las concretas condiciones bajo las que ha de desarrollarse la prestación de servicios están previstas en el correspondiente programa, que suele sustentarse en una norma habilitante y en el concierto entre las instituciones y empresas implicadas.

B) Prácticas no laborales en empresas

El RD 1543/2011 regula una modalidad de prácticas no laborales en empresas que hayan celebrado previamente un convenio con los Servicios Públicos de Empleo con el objetivo de fomentar el acercamiento al mundo de las personas jóvenes, con edad comprendida entre los 18 y 25 años, con cualificación profesional pero sin experiencia laboral<sup>17</sup>

Las prácticas se articulan a través de un acuerdo entre la empresa y el interesado, en el que se deben precisar las condiciones de realización, que en todo caso habrá de ser en los centros de trabajo, bajo la dirección y supervisión de un tutor y con una duración de tres y nueve meses. Los participantes perciben de la empresa una beca de apoyo. No tienen la condición de trabajadores sino de becarios, y podrán ser contratados en régimen laboral a la finalización de las prácticas o durante el desarrollo de las mismas

---

<sup>16</sup> Sobre esta cuestión, vid., A. DE LA PUEBLA, “Problemas prácticos de las prácticas no laborales en empresas”, en I. GARCÍA-PERROTE y J. R. MERCADER (Dir.), *Las reformas laborales de 2013 y 2014*, Pamplona, Lex Nova/Thompson Reuters, 2014, pp. 211-237.

<sup>17</sup> Más ampliamente, J. MORENO GENÉ, “La regulación de las prácticas no laborales en empresas en el Real Decreto 1543/2011: ¿un sucedáneo de contrato en prácticas?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 2012, n° 347, pp. 77-118.

A estas personas les son aplicables los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en el RD 1493/2011, para los participantes en programas de formación (becarios), por lo que deberán ser dadas de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, como asimilados a trabajadores por cuenta ajena, con la obligación de las empresas de cotizar por ellas. Los beneficiarios tendrán derecho a la acción protectora correspondiente a este Régimen, a excepción del desempleo.

De acuerdo con el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, en los supuestos en que el trabajador estuviese realizando prácticas no laborales en el momento de la concertación del contrato de trabajo en prácticas, se establecerá una reducción del 75% de la cuota empresarial por contingencias comunes durante la vigencia del contrato.

Otras prácticas en empresas no se enmarcan en un acuerdo entre la empresa y una institución de carácter educativo o los SPEE (porque se dirigen a personas que ya han completado el ciclo educativo pertinente, o por otras circunstancias) y encuentran su raíz en la propia programación empresarial o en acuerdos colectivos, y se suelen conceder tras la oportuna convocatoria o el pertinente proceso de selección, normalmente acompañadas de una beca. En principio, la estancia en la empresa en condición de becario, con fines de aprendizaje o práctica, no debe confundirse con el contrato de trabajo: son situaciones distintas y con distinto régimen jurídico, aunque el becario, por razones obvias (el aprendizaje lo requiere), realice alguna actividad próxima a la de un trabajador.

En todo caso, la distinción entre la beca y la relación laboral siempre se ha mostrado compleja y conflictiva, entre otras razones por la ausencia de una regulación sobre la figura del becario posgraduado en entidades privadas. La jurisprudencia ha considerado que la distinción entre la beca y el contrato de trabajo ha de sustentarse en un análisis sobre la parte que obtiene el beneficio predominante, y, en particular, sobre el objeto de la correspondiente relación jurídica: formativo o directamente productivo. Si el becario obtiene de las prácticas en empresa un beneficio formativo predominante no basado exclusivamente en la adquisición de experiencia, sino en una mayor capacitación, la beca será legítima. En cambio, si la empresa obtiene el beneficio principal de la relación, porque el supuesto becario desarrolla un trabajo productivo, habrá nacido una verdadera relación laboral<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Sobre esta compleja cuestión, vid. J. L. GOÑI SEIN, “Las becas y encubrimiento de contratos laborales”, *REDT*, 1983, nº 14, pp. 293-302. Id., “La inserción profesional de los jóvenes en la empresa a través de las becas”, *RL*, 1986, II, pp. 408-421; S. GONZÁLEZ ORTEGA, “Las becas: ¿Formación, inserción, prácticas profesionales o trabajo asalariado?”, en J. CRUZ

#### IV. VENTAJAS DE MODELO DE FORMACIÓN DUAL

La principal ventaja del modelo dual es que a diferencia de nuestro modelo educativo, la transición de la escuela al mercado de trabajo no se pospone hasta el final de los estudios. De esta forma, al menos teóricamente, las ventajas del sistema dual son claras:

Para el alumno, acabada la formación, el joven goza de buenas perspectivas laborales y cuenta con un certificado oficial. Además los aprendices cuentan con una remuneración desde el principio de la formación, que se va incrementando cada año, por lo que tienen una alta motivación. Se trata además de una formación práctica, orientada a las necesidades del mercado laboral. Además, tras la finalización de la formación, hay muchas posibilidades de continuar trabajando en la empresa. Un estudiante que finalice los estudios primarios pero no realice una formación profesional tiene escasas posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo.

Para la empresa, tiene la ventaja de asegurar la mano de obra cualificada, que pueda continuar trabajando en la empresa tras la finalización del periodo formativo. La formación profesional reduce los costes de adaptación, incrementa la motivación y fidelidad a la empresa, impulsa la cualificación específica y mejora la productividad de los empleados. A medio plazo se reducen los costes de selección de personal. Además, las empresas y los trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y los sindicatos, influyen en los contenidos de cada profesión (determinando el nivel profesional que debe alcanzar cada aprendiz cuando termine su formación) y en la organización de la formación profesional.

Para la economía en general, el sistema garantiza la conexión entre la formación profesional de los jóvenes y las necesidades del mercado de trabajo, lo que reduce el desempleo. Los jóvenes se cualifican en las profesiones demandadas por las empresas.

El camino de la formación dual se sitúa en la buena dirección pues, pese a las indudables diferencias dentro de ellos, en los países en los que el sistema educativo se ha orientado hacia el desarrollo de ese tipo de formación «las empresas están más dispuestas a contratar, posiblemente porque les es posible conocer mejor las habilidades de los potenciales trabajadores, dado que han intervenido en el diseño de

---

VILLALÓN (Ed.), *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en Homenaje al Profesor José Cabrera Bazán*, Madrid, Tecnos/Junta de Andalucía, 1999, pp. 123-135.

los programas educativos»<sup>19</sup>. La implantación en España de un sistema de formación profesional dual permitiría reequilibrar progresivamente la composición del sistema educativo y aumentaría la empleabilidad de los jóvenes al dotarlos de conocimientos específicos y proporcionarles la experiencia inicial que les permita continuar su carrera.

Jesús R. Mercader Uguina  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad Carlos III de Madrid  
jesus.mercader@uc3m.es

---

<sup>19</sup> BOLETÍN ECONÓMICO DEL BANCO DE ESPAÑA, *Formación profesional dual e inserción laboral en el área del euro*, febrero, 2014.



# YOUTH UNEMPLOYMENT: A REVIEW OF FACTS AND INSTITUTIONS

FRANCESCA FAZIO  
*Postdoctoral Fellow at the «Marco Biagi»,  
Department of Economics at the  
University of Modena and Reggio Emilia*

Fecha de recepción: 01-04-2014

Fecha de aceptación: 23-5-2014

**INDEX:** 1. INTRODUCTION. 2. INTERNATIONAL STYLIZED FACTS. 3. DETERMINANTS OF YOUTH UNEMPLOYMENT. 3.1 Shape of labour market institutions: regulation, policies and industrial relations. 3.2 Shape of educational and school-to-work transition institutions. 4. CONCLUSIÓN.

**RESUMEN:** Los jóvenes, en los últimos años, se han convertido en el centro del debate público, especialmente a partir del año 2009, en el que se vieron golpeados de forma desproporcionada por la crisis; seis años después, subsisten sus efectos sobre sus perspectivas en el mercado laboral. Los distintos datos muestran con claridad las difíciles condiciones en las que se encuentran insertos. El desempleo generalizado que no da signos de disminuir; los jóvenes desanimados por no ver salida que posponen su entrada en la sociedad activa, en la escuela o la universidad; así como los datos de la pirámide demográfica, muestran un balance bastante sombrío para la juventud. Aunque la crisis ha incrementado las dificultades de los jóvenes en el mercado laboral y en la sociedad, en general, las raíces de este fenómeno van más allá, al estar integradas, estructuralmente, en el ámbito cultural y en los rasgos económicos e institucionales de los países citados en el estudio.

**ABSTRACT:** Youth have been more and more at the centre of the public debate of the recent years, complicit the fact that, starting from 2009, the economic crisis hit younger generations disproportionately and almost six years later still exhibit its persistent effects on their labour market prospects. Different data manifestly show the increasingly difficult conditions of young people. From the widespread high youth

unemployment showing no sign of decreasing, to the discouraged youth seeing no prospects and postponing their entrance either in the active society or in school and university, to the demographic pyramid showing youth shares wearing thinner and thinner, the balance is rather grim for youth. If the crisis has exacerbated young difficulties in the labour market and, more in general, in the society, the roots of this phenomenon go back far beyond the crisis, being structurally embedded in the cultural, economic and institutional characteristics of the countries.

**PALABRAS CLAVE:** paro juvenil, instituciones de mercado de trabajo, transición de la escuela al trabajo, análisis comparativo, Europa, OECD.

**KEYWORDS:** youth unemployment, labour market institutions, school-to-work transition, comparative analysis, Europe, OECD.

## 1. INTRODUCTION

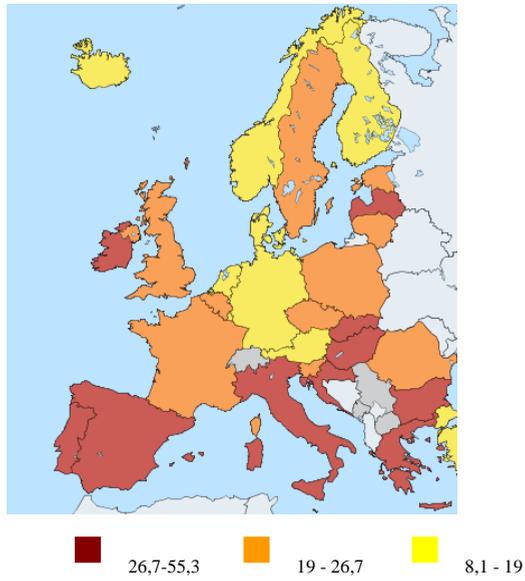
Youth have been more and more at the centre of the public debate of the recent years, complicit the fact that, starting from 2009, the economic crisis hit younger generations disproportionately and almost six years later still exhibit its persistent effects on their labour market prospects. Different data manifestly show the increasingly difficult conditions of young people. From the widespread high youth unemployment showing no sign of decreasing, to the discouraged youth seeing no prospects and postponing their entrance either in the active society or in school and university, to the demographic pyramid showing youth shares wearing thinner and thinner, the balance is rather grim for youth.

If the crisis has exacerbated young difficulties in the labour market and, more in general, in the society, the roots of this phenomenon go back far beyond the crisis, being structurally embedded in the cultural, economic and institutional characteristics of the countries. Young people hard times are often compared (and sometimes opposed) to the conditions of other generations, adults and elderly in particular, that, though strongly affected by the economic crisis, is proving to be more resilient, given a (generally) stronger safety net provided by greater stability and protection. Adding to this, the ageing population is putting pressure not only on public finances, mining the robustness of social security systems and welfare states, but also on the fundamental inter-generational solidarity. In this view, the present contribution aims at providing a picture of youth labour market conditions six years after the start of the crisis, also showing trends in the institutional determinants of youth unemployment in 21 OECD countries, in order to shed light on the long-term institutional factors hindering (or vice versa improving) youth labour market outcomes, with a focus, besides traditional labour market institutions, on the role of school-to-work transition.

## 2. INTERNATIONAL STYLIZED FACTS

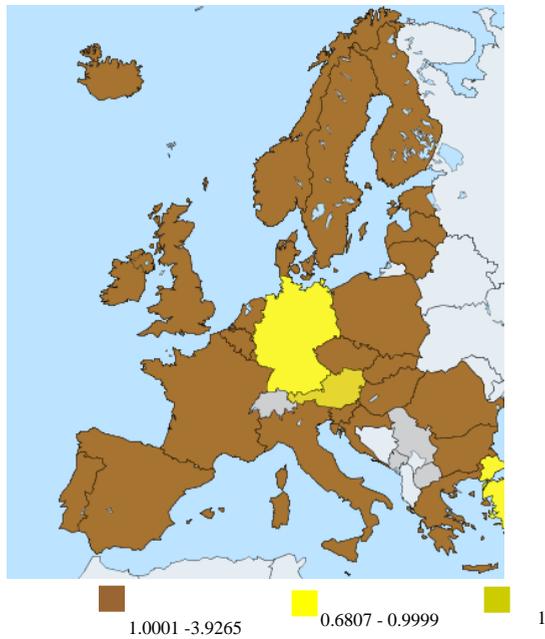
Starting from the '90s, young people in the industrialized countries have been facing increasing difficulties in the labor markets compared to the previous decades, culminated in the recent economic crisis, which caused the youth unemployment rate to increase more than double of that of adults, and that, according to statistics, is still higher than pre-crisis levels almost everywhere.

Figure 1 - Youth unemployment rate in 2012



Source: Eurostat

Figure 2 - Youth unemployment rate in 2012 compared to 2007



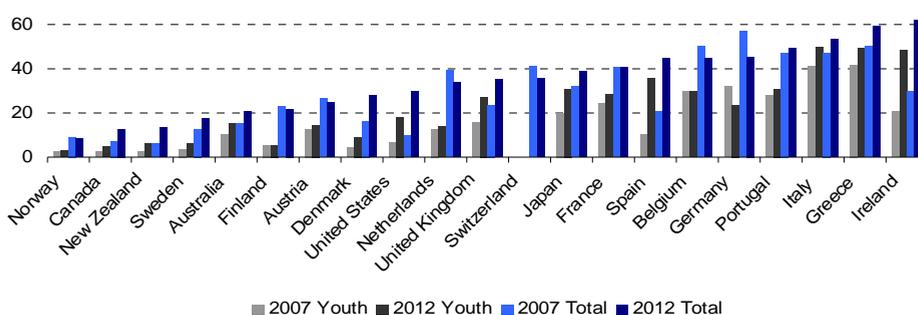
Source: Eurostat

As Figure 1 shows youth unemployment rate varies greatly across countries, ranging from 8% in Germany to over 50% in Greece (2012)<sup>1</sup>.

Youth unemployment is dangerously high in Southern European countries, especially in Spain (53% in 2012) and Greece (55%), but also in Italy (35% in 2012, it reached 40% in September 2013) and Portugal (38%). Conversely, youth unemployment is lower than 10% in Germany (8%), Austria (8,7%), Norway (8,6%), Switzerland (8,4%, source: OECD) and the Netherlands (9,5%) and below 20% in Finland and Belgium, while it is slightly higher than 20% in the United Kingdom (21%) and France (24,5%). In other developed non-European countries, youth unemployment rate in 2012 was 11,7% in Australia, 14,3% in Canada, 7,9% in Japan, 17,7% in New Zealand and 16,2% in the United States (source OECD.Stat Extracts, <http://stats.oecd.org/>).

Figure 2 shows youth unemployment rates in 2012, compared to 2007. Almost six years after the start of the crisis, most of these countries still register youth unemployment rates higher (up to 4 times) the pre-crisis level (brown colored countries), with the notable exception of Germany (in yellow), where youth unemployment in 2012 was even lower than in 2007 and Austria, where it was equal to pre-crisis level. Across non European industrialised countries, only in Japan youth unemployment is returned to pre-crisis level. On the contrary, in the majority of the other countries youth unemployment is still from two to four times higher than before the crisis. As a consequence, long-term unemployment rate (over 12 months) both for youth and at the total level soared in many countries from 2007 to 2012 (Figure 3), though with some exceptions.

Figure 3 – Long-term unemployment rates (15-24 years old and total). 2007 - 2012



Source: Elaboration on OECD data

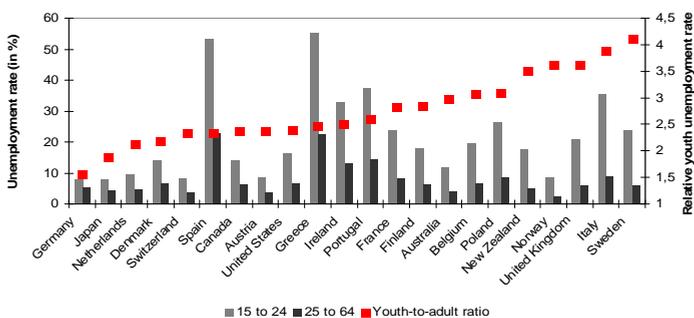
<sup>1</sup> Youth in the global labour markets, between long- and short-term trends, have been described by ILO, *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, International Labour Office, Geneva, March 2013.

In 2012, compared to 2007, longer cues out of employment are to be found almost everywhere, with the notable exception of Norway, Finland, Austria, the Netherlands, Belgium and Germany, where young and total long-term unemployment rates are equal or lower than pre-crisis levels.

The share of long-term unemployment represents an important signal of the degree of labour market dynamism, i.e. the extent to which people can easily exit from the status of unemployment and find a new job. Dynamism in this sense is important for keeping skills updated and avoiding scar, stigma effects and discouragement. Since youth are yet to start their careers, it is therefore crucially important for them to avoid long periods outside employment. During the crisis, however, dynamism collapses due to decrease in the demand of labour by firms, pushing up long-term unemployment<sup>2</sup>. As Figure 3 shows, long-term unemployment for youth is generally much lower than total levels, obviously because youth have just entered the labour market, and also because of higher youth mobility, driving them to change job more frequently, to move to an other city more easily and therefore to experience shorter unemployment spells. However, some exceptions can be found. In fact, differently from other countries, in Italy and Greece youth are not less likely to be long-term unemployed than the average, registering instead similar shares of long-term unemployment.

As explained in the literature review, large consensus exists on the fact that young people have been hit the most by the crisis because of larger share of temporary contracts compared to adults and older workers. Notwithstanding this general evidence, it is possible to identify differences across countries in the extent to which youth have been disproportionally affected.

Figure 4 – Youth and adult unemployment rates and youth relative ratio. 2012



Source: Elaboration on OECD data

<sup>2</sup> S. SCARPETTA, A. SONNET, T. MANFREDI, *Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 106, OECD Publishing, 2010.

Figure 4 shows youth and adult unemployment rates (bars) and the ratio between the two rates (red squares) in selected OECD countries in 2012. The already noted wide heterogeneity in youth unemployment rates is comprehensibly mirrored in the adult unemployment data, as a signal of structural and macroeconomic differences among the labor markets and the economies, however, some differences exist. Looking in fact at the youth relative unemployment rate, i.e. at the ratio between young and the adult data, what emerges is the negative Italian record (overtaken by Sweden), where young people are over four times more likely to be unemployed than the adult counterpart. On the contrary, at the top of the inter-generational equality one can find Germany, representing the only case where youth unemployment rate is nearly equal to that of adults.

### 3. DETERMINANTS OF YOUTH UNEMPLOYMENT

Some determinants of youth conditions in the labour market can be considered as structural, being not directly connected to cyclical factors, but being instead inborn to the condition of youth or to the aggregate economy (macro-structural factors). Demographics has been considered as a central structural determinant of youth unemployment<sup>3</sup>. Even though this is not the case today, since most developed countries are rather facing a dramatic ageing of the population and a reduction of the youth relative cohort-size, the baby boomers era economic literature included demographics as one of the causes of youth unemployment. The fact that the more young people are in the labour markets and the more jobs will be needed to accommodate them has been extensively explained. Other structural reasons for youth unemployment and joblessness' seem to be deeply-rooted in the youth age. In this view, key structural factors could be the high mobility and short job tenure (low-seniority) of the young, also linked to the fact that young people are generally hired on a temporary basis, becoming more sensitive to the economic cycle according to the «last-in, first-out» mechanism. Moreover, the long permanence of youth by family's household is connected to lower job mobility which is, in turn, connected to higher equilibrium unemployment.

Besides structural causes, one of the most important determinants of youth unemployment, as well as of the overall level of unemployment, is the economic cycle.

---

<sup>3</sup> S. KORENMAN, D. NEUMARK, *Cohort crowding and youth labour markets: a cross national analysis*, NBER Working Paper Series, No. 6031, May 1997; G. BERTOLA, F. D. BLAU, L. M. KAHN, *Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns*, NBER Working Papers 9043, 2002.

Indeed, notwithstanding the fact that the business cycle affects overall unemployment, there is strong consensus on the observation that youth are disproportionately hit in economic downturns and youth unemployment is one of the most highly sensitive variables in the labour market. Other than general economic conditions and age-specific characteristics, labour market and educational institutions have been mainly addressed to explain the wide heterogeneity existing across countries, as well as the disparity between youth and adults labour market conditions. In what follows it will be shown from a descriptive point of view how countries differ, from an institutional side. The analysed variables will then serve as explanatory variables in the empirical analysis in order to assess more firmly their role for youth unemployment.

### 3.1. Shape of labour market institutions: regulation, policies and industrial relations

Differences in labour market performances across countries can be better explained «structurally», by looking at their institutional frameworks<sup>4</sup>. The debate on the role of labour market institutions took off with the observation of divergent labour market outcomes across Europe and the United States. Starting from the famous OECD Jobs Study of 1994<sup>5</sup>, these pieces of evidence provided a strong and lasting basis for the spread of several (mainly empirical) works, all supporting the mainstream view that institutions interfere with labour market mechanism, creating unemployment. In particular, the related economic literature has identified a number of policy and institutional determinants of unemployment. One main source of institutions interacting with the labour market is the regulation of labour, which includes employment laws, industrial relations and social security<sup>6</sup>.

Among these regulations, the employment protection legislation<sup>7</sup> has been strongly indicated as a possible determinant of the disproportionately higher youth unemployment rates, especially in the debate on the dualism between «overprotected adults» and «youth without protections». Indeed the thesis of the «segregation» of the

---

<sup>4</sup> E. S. PHELPS, *Structural Slumps*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

<sup>5</sup> OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, OECD Publishing, 1994.

<sup>6</sup> For a review of labour regulations in 85 countries see J. C. BOTERO, S. DJANKOV, R. LA PORTA, F. LOPEZ DE SILANES, A. SHLEIFER, *The Regulation of Labour*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 4, November 2004, while for the consequences of labour regulations see E. LAZEAR, *Job Security Provisions and Employment*, *Quarterly Journal of Economics*, pp. 699–726, 1990.

<sup>7</sup> E. P. LAZEAR, *Job security provisions and employment*, *Quarterly Journal of Economics*, pp. 105, 699-726, 1990.

so called «atypical» workers (workers with temporary contracts) attributes the high youth unemployment rate to the employment protection disproportion between adults and youth. In a context where labor market insiders have obtained high job protection levels, that are difficult to root up, for outsiders the contractual flexibility represents at the same time the chance to enter the labor market and the possible risk of leaving it in short time. The employment protection legislation literature underlined the indirect consequences of excessive or asymmetric job protection, such as the extensive use of atypical labour contract and the rise in the labour market dualism between outsider and insider<sup>8</sup>. This process led to a disproportional effect on new entrants –mainly youth, immigrants and women– raising the relative incidence of temporary employment. However, in Europe with the only exception of Spain, temporary jobs have been demonstrated to be stepping stone into stable employment rather than dead end jobs.

The OECD indexes the degree of rigidity of labour regulations according to three topics: protection of regular employment, strictness of regulation on fixed-term contracts and on collective dismissals. The higher the index, the stricter the regulation and the more rigid the labor market. Interestingly, from 2013, the OECD indexes also the strictness of regulation for temporary work agency employment (included in the EPL index for temporary work).

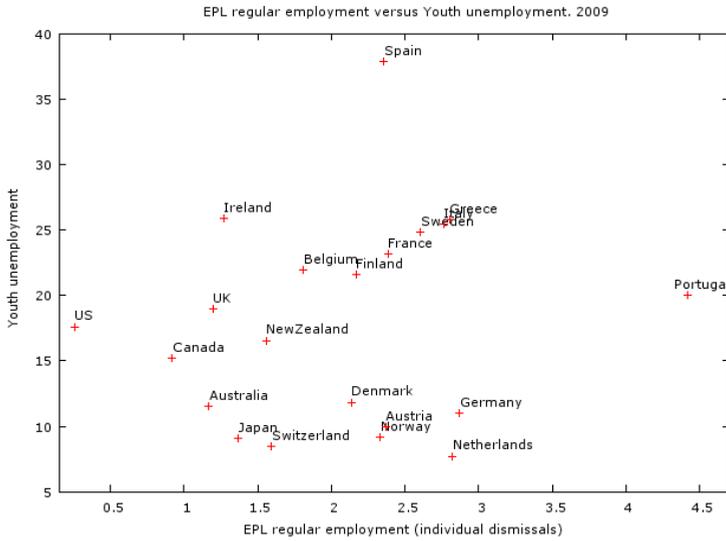
Even though a vast literature claimed for the important role of hiring and firing regulations on unemployment, evidence is mixed, with several empirical studies showing no direct link between restrictive employment protection legislation and unemployment<sup>9</sup>. Figure 5 shows no correlation between the stringency of the employment regulation and youth unemployment rate in selected OECD countries in 2009.

---

<sup>8</sup> S. BENTOLILA, J. J. DOLADO, *Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain*, Economic Policy, Vol. 18, April 1994; T. BOERI, P. GARIBALDI, *Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?*, Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 117(521), pp. 357-385, 2007.

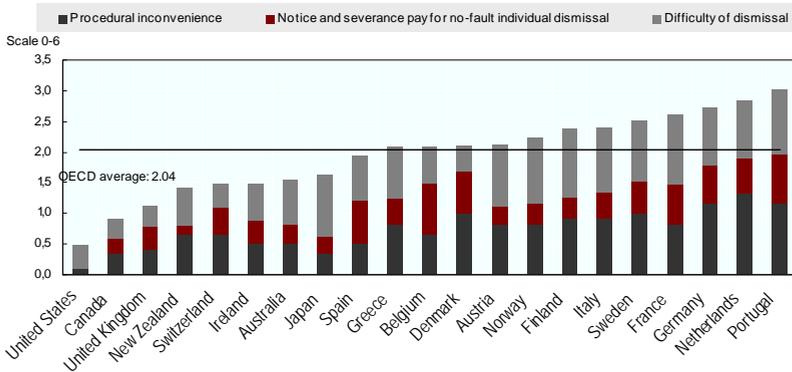
<sup>9</sup> BASSANINI AND DUVAL, 2006; D. R. HOWELL, D. BAKER, A. GLYN, J. SCHMITT, *Are Protective Labor Market Institutions Really at the Root of Unemployment? A Critical Perspective on the Statistical Evidence*, CEPR Reports and Issue Briefs 2006-14, 2004; M. BELOT, J. VAN OURS, *Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis*, Journal of the Japanese and International Economy, Vol. 15, No. 4, 2001.

Figure 5 - EPL index for regular employment and youth unemployment rate. 2009



Source: Elaboration on OECD data

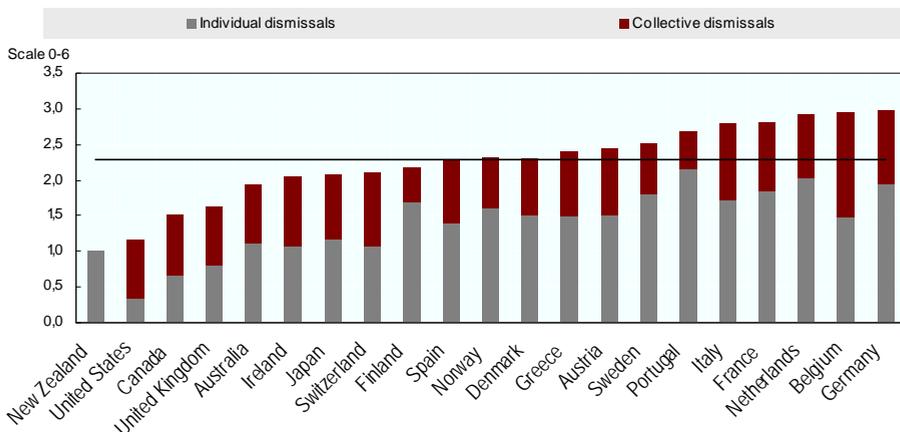
Figure 6 – Protection of permanent workers against individual dismissal



Source: OECD

Note: Data refer to 2013 for OECD countries and Latvia, 2012 for other countries.

**Figure 7 – Protection against individual and collective dismissals**

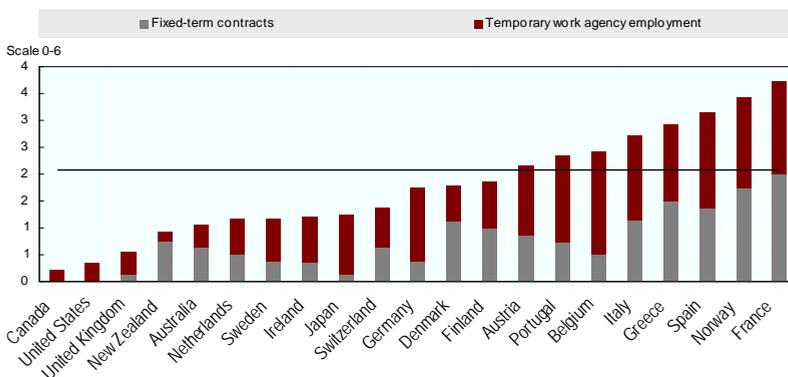


Source: OECD

Note: Data refer to 2013 for OECD countries and Latvia, 2012 for other countries.

As Figures 6 and 7 show, flexibility on the exit side of the labour market, both in terms of individual and collective dismissals, is traditionally higher (below OECD average) in Anglo-Saxon countries, Switzerland and Japan, and lower in continental European countries, something that brought to the idea that the European-American divide in labour market performance was caused by the excessive rigidity characterizing the former labour market.

**Figure 8 – Strictness of regulation on temporary work: fixed-term contracts and temporary work agency**



Source: OECD

Note: Data refer to 2013 for OECD countries and Latvia, 2012 for other countries.

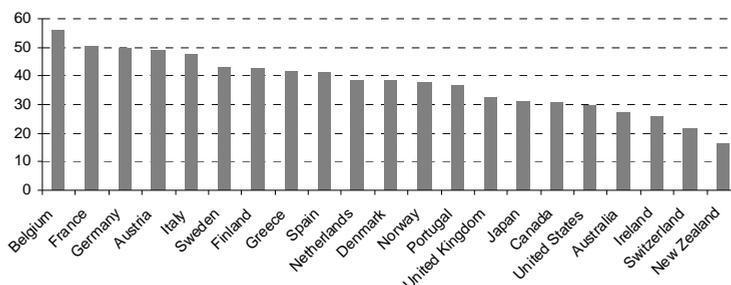
Besides *outward* flexibility, another aspect entailing different levels of regulations among countries is represented by *inward* flexibility, i.e. the extent to which it is easy for employers to hire people through fixed-term contracts and temporary agency work. Despite the attention put on the negative role of labour protection asymmetries, a cross-country comparison reveals that this relationship is not straightforward, as in the case of Germany. Indeed, the German labour market is characterized by a relatively high degree of rigidity with regards to regular employment protection (Figures 6 and 7) and a relatively low rigidity concerning the regulation of temporary work (Figure 8), thus suggesting a theoretically high dualism between insiders and outsiders in the country. Despite this fact, it is well known that young Germans enjoy the lowest unemployment rate in Europe and among the industrialized economies. Rather than making more difficult for youth to find a job, in Germany this disproportion is not producing a dualistic labor market, as can be seen from the rather unique equivalence between adult and youth unemployment rates. This observation represents a starting point for the empirical analysis of the determinants of youth unemployment suggesting that other arguments other than regulation are likely to better explain the youth unemployment phenomenon.

Besides the role of labour regulation, as a factor shaping the wage formation process and the labour utilisation, taxes have been identified as possible determinants of unemployment, with high tax wedges found to increase unemployment and to lower employment prospects, especially for groups at the margin of the labour market<sup>10</sup>. The tax wedge is measured by the OECD as the difference between labour costs to the employer and the corresponding net take-home pay of the employee and it is calculated by expressing the sum of personal income tax, employee plus employer social security contributions together with any payroll tax, minus benefits, as a percentage of labour cost.

---

<sup>10</sup> F. DAVERI, G. TABELLINI, *Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries*, Economic Policy, No. 30, 2000; OECD, *Taxing Wages 2013*, OECD Publishing.

**Figure 9 – Average Tax Wedge (in %). 2012**



Source: Elaboration on OECD data

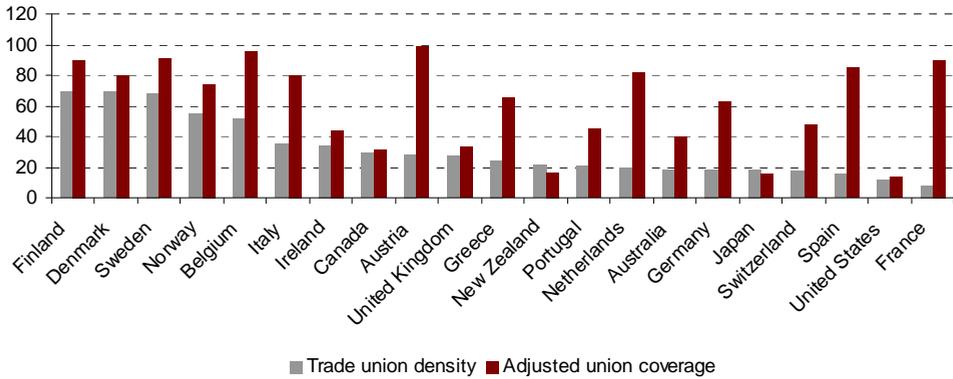
In 2012, taxes on an average worker (defined as a single person earning the average income of full-time workers of the country) represented around 35% of their total labour costs across OECD countries. Among the analysed countries, average tax wedge ranges between 16% in New Zealand to 55% in Belgium (Figure 9).

A particularly strong impact of tax wedge is found in countries with powerful trade unions and with a low or intermediate degree of centralisation/co-ordination of the wage bargaining process. Indeed, union density and the structure of the wage bargaining have also been included as determinants of youth unemployment in the empirical analysis.

With regards to union density, the literature on wage-setting institutions has pointed out how a strong presence of trade unions tends to compress wages particularly at the bottom of the wage distribution or tend to price certain individuals out of the labour market<sup>11</sup>. The effect is considered to be bigger for those individuals characterised by a more elastic labour supply, as youth and women, with the consequence of reducing their relative employment, other things equal. Commentators drawn attention also on indirect ways in which unions could influence the labour market, and precisely on the fact that high performance work practices (HPWP) adoption seems to be hindered by the presence of unions. One of the measures used for representing trade union power is trade union density, corresponding to the ratio of wage and salary earners that are trade union members (Figure 10).

<sup>11</sup> W. KOENIGER, M. LEONARDI, L. NUNZIATA, *Labour Market Institutions and Wage Inequality*, IZA DP No. 1291, September 2004; see R. FREEMAN, *Labour Market Institutions around the World*, NBER Working Paper, N° 13242, 2007.

Figure 10 - Trade union density and adjusted union coverage (in %). 2009



Source: Elaboration on OECD and J.Visser, ICTWSS database (Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010).

As Figure 10 shows, trade union density varies greatly across countries. Membership is still high (though declining) in the Scandinavian countries, reaching almost 70% in Finland, Denmark and Sweden. It is around 50% in Norway and Belgium, while it falls to 30% of workers or less in Italy, Ireland, Canada and Austria and the United Kingdom. Trade union density is lower than 20% in the Netherlands, Australia, Germany, Switzerland, Spain and the United States and the minimum level is represented by France, with only 7% of workers and employees that are members of trade unions.

This trade union density indicator is in fact not very representative of the actual power of trade unions. Indeed, if declining membership could be interpreted as a signal of the declining power of trade unions, their collective bargaining capacity is instead better represented by the bargaining or union coverage (also called adjusted union coverage). This indicator considers the employees covered by wage bargaining agreements as a proportion of all wage and salary earners in employment with the right to bargaining, expressed as a percentage (the indicator is adjusted for the possibility that some sectors or occupations are excluded from the right to bargain).

In France for example, the difference between trade union membership and bargaining coverage is striking. In fact, if only 7% of French employees are members of a trade union, almost 99% of them are covered by wage bargaining agreements. When looking at the adjusted union coverage indicator, it is possible to notice a greater (bargaining) power of trade unions in Austria, Belgium, Sweden, France,

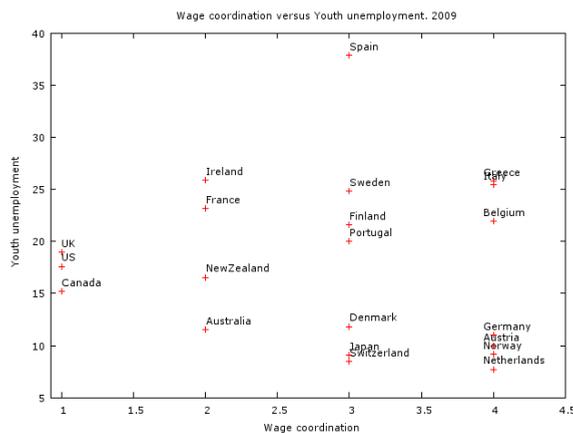
Finland, Spain, the Netherlands, Italy and Denmark, where collective bargaining coverage reaches 80% of employees.

Besides coverage, the general structure and functioning of the industrial relations system conveys different degrees of power to trade unions and social partners in general. For example, Germany is characterized by a low union membership and an average level of bargaining coverage, but German trade unions are famously known for their power, visible for example in right of workers to participate in the management of the companies they work for, as provided by the codetermination mechanism (*Mitbestimmung*).

Complementary to trade unions is therefore the structure of collective bargaining, with both decentralised wage bargaining or highly corporatist systems (characterised by a high degree of centralisation and coordination), which are regarded as more «employment–friendly», while medium level of centralisation/co–ordination that are considered to be more inefficient<sup>12</sup>.

Central level of bargaining has been traditionally dominant in Belgium and Ireland, while sectoral level is most common in Austria, Germany, Spain, Finland, Greece, Italy, the Netherlands, Norway and Portugal. A company or establishment level of bargaining is instead traditionally important in the Anglo-Saxon countries (Australia, Canada, the United Kingdom and the United States), as well as in Denmark, France, Japan and Sweden. Besides bargaining levels, coordination of wage bargaining also differs across countries.

**Figure 11 – Wage coordination and youth unemployment. 2009**



Source: Elaboration on OECD data

<sup>12</sup> F. TRAXLER, B. KITTEL, *The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries*, Comparative Political Studies, Vol. 33, N. 9, November, 2000.

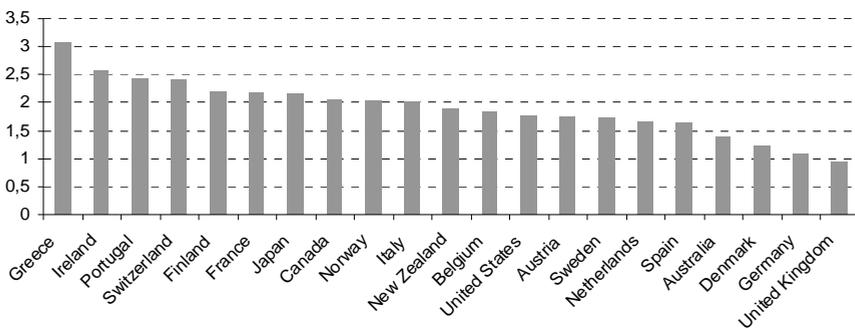
As Figure 11 shows, a higher degree of wage coordination can be found in Austria, Belgium, Germany, Greece, Italy, the Netherlands and Norway, where it is a mixed of industry and economy-wide bargaining, with either central organisations that negotiate non-enforceable central agreements and/or key unions and employers associations who set pattern for the entire economy.

An intermediate level of coordination is instead visible in Denmark, Finland, Japan, Portugal, Spain, Sweden and Switzerland, where there is a predominance of industry bargaining with irregular or non existing pattern setting, limited involvement of central organizations and limited freedom for company bargaining.

Finally, Anglo-Saxon countries and France are characterised by a low level of coordination, being mostly mixed industry- and firm level bargaining, with weak enforceability of industry agreements (as in Australia, France, Ireland and New Zealand) or even basically fragmented bargaining mostly happening at the company level (as in Canada and the United States).

As automatic extension of wage agreements may distort the balance between costs and productivity, similarly, the lack of competition in the product market may induce profit maximising firms to set prices above the marginal cost of production, thus reducing labour demand and hindering overall competitiveness. There is not a single indicator to look at when analysing the extent to which product market is regulated. For reasons of data availability across years, the empirical analysis of the determinants of youth unemployment will include an indicator that summarizes regulatory impediments to product market competition in seven non-manufacturing industries (gas, electricity, post, telecommunications, passenger air transport, railways and road freight), presented in Figure 12.

Figure 12 - Product market regulation in energy, transport and communications. 2007



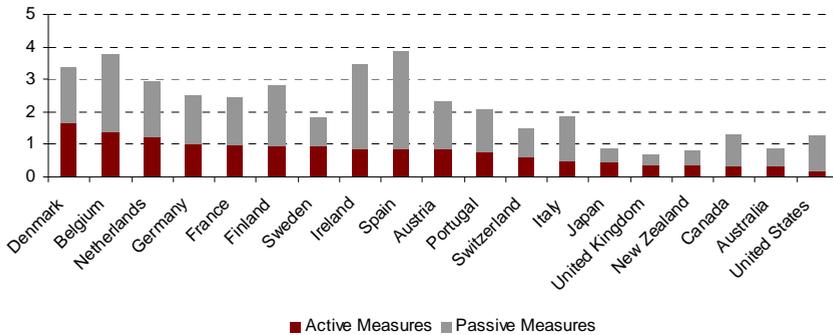
Source: Elaboration on OECD data

The reason for looking at regulations in telecommunications, transport and energy sectors is that these are traditionally the most regulated industries, while manufacturing sectors are typically more open to international competition. Figure 12 shows the OECD summary index, covering information in four main areas: state control, barriers to entry, involvement in business operations and market structure. The scale of the indicator is 0–6 and goes from least to most restrictive of competition. Despite regulatory intensity decreased notably in the last decades, it is possible to identify some relatively restrictive countries (as Greece, Ireland, Portugal and Switzerland) and some relatively liberal ones (as the United Kingdom, Germany, Denmark and Australia).

Besides labour market institutions, policies have to be considered as possible explanatory factors of unemployment. The economic and financial crisis resulted in a significant increase in the number of people who are unemployed and therefore eligible for assistance from labour market policy (LMP) interventions, mostly aimed at helping people who are out of work and wanting to move into employment.

Labour market policy expenditure can be decomposed into three main types of intervention: services, measures and supports. Labour market policy services cover the costs of all publicly funded services for jobseekers (guidance, counselling and other forms of job-search assistance), as well as any other expenditure of the public employment services (PES) not already covered in other categories. Labour market policy measures cover active interventions (also called active labour market policies, ALMP), aiming either to provide people with new skills or experience of work in order to improve their employability or to encourage employers to create new jobs and take on people who are unemployed or otherwise disadvantaged. Labour market policy supports are instead passive interventions, mostly providing financial assistance designed to compensate individuals for loss of wage or salary and to support them during active job-search (i.e. mostly unemployment benefits).

Figure 13 – Expenditure for active and passive labour market policies as percentage of GDP. 2009



Source: Elaboration on OECD data

Countries differ in the extent to which they spend for labour market policies and in the composition of this expenditure. At the total level, summing up active and passive measures, Spain, Belgium, Ireland and Denmark have committed over 3% of their GDP in labour market policy expenditures in 2009 (before the economic crisis). The Netherlands, Finland, Germany, France, Austria and Portugal dedicated between 2% and 3% of their GDP for labour market policies. Italy, Sweden, Switzerland, Canada and the United States between 1% and 2%, while Australia, Japan, New Zealand and the United Kingdom less than 1% of GDP. The composition of labour market policy expenditure greatly differs country by country, with the United Kingdom, Japan, Sweden and Denmark that reserve half of this expenditure to active measures, and Italy, Ireland, Spain and United States where active policies represent less than one fourth of the total expenditure. Top spenders on active labour market policies are Denmark (1,6% of GDP in 2009), Belgium (1,4%), the Netherlands (1,2%), Germany and France (1%).

Indeed, the role of active labour market policies on aggregate and youth unemployment has been particularly stressed<sup>13</sup>. The rationale for this consideration is that, on the one hand, ALMP can enhance qualifications of participants in training schemes and raise their productivity once at work and can reduce unemployment by

<sup>13</sup> J. BOONE, J. VAN OURS, *Effective Active Labor Market Policies*, IZA Discussion Paper, No. 1335, November 2004; J. P. MARTIN, D. GRUBB, *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*. Swedish Economic Policy Review, Vol. 8, No. 2, Fall 2001; D. CARD, J. KLUVE AND A. WEBER, *Active labor market policy evaluations: A Meta-analysis*, IZA DP No. 4002, February 2009.

raising the search effectiveness of job seekers, increasing job matching efficiency and reducing wage pressure, which in turn would reduce the duration of unemployment spells and raise employment. On the other hand, the existence of generous active programmes may be taken as a signal of accommodation, which will raise wage pressure and contributing to longer duration of unemployment spells and higher overall unemployment rates.

Changes in labour market policy expenditure have a tendency to follow changes in the underlying level of unemployment, a reason why the ALMP variable will be instrumented and treated separately in the empirical analysis of the determinants of youth unemployment.

### **3.2. Shape of educational and school-to-work transition institutions**

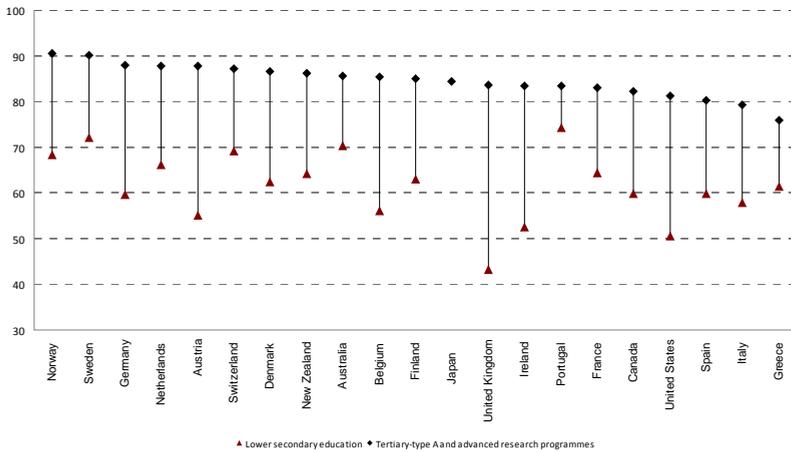
As explained in the literature review, school-to-work transition smoothness and effectiveness differ across countries. School-to-work transition is a path characterised by long-standing institutional patterns influencing the supply of flexible or permanent jobs and their learning content. Wide consensus exists on the fact that youth unemployment and, more in general, young people difficulties in the labour market are shaped not only by labour market institutions, but also by individual characteristics, most importantly the lack and/or mismatch of the right skills for jobs, resulting in the youth productivity gap<sup>14</sup>.

Educational attainment represents the basis for the development of human capital and, even though education per se is no longer guarantee for job, more educated people have lower difficulties in the labour market, reporting comparatively higher employment and lower unemployment rates (Figure 14 and 15).

---

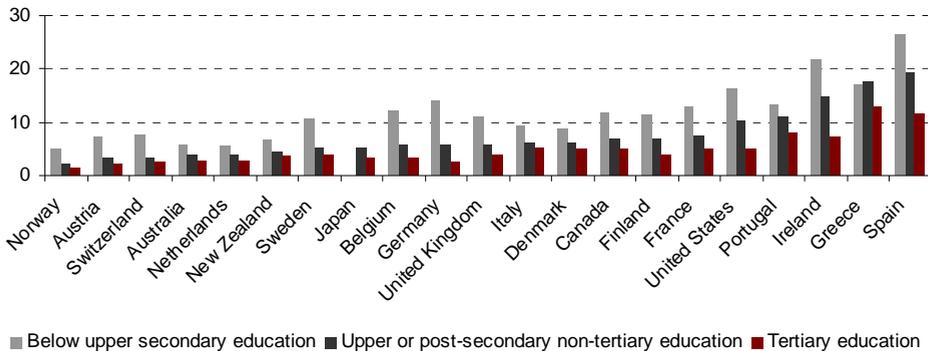
<sup>14</sup> J. MINCER, *Investment In Human Capital and the Personal Income Distribution*, Journal of Political Economy, 66:281-302, 1958.

Figure 14 – Employment rates among 25–64 year-olds with lower secondary education and with tertiary education. 2011



Source: OECD

Figure 15 – Unemployment rates among 25–64 year-olds, by educational attainment. 2011



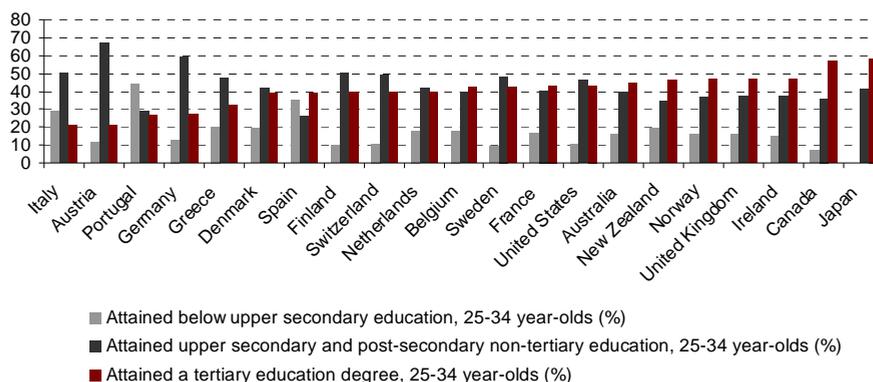
Source: Elaboration on OECD data

Education pays everywhere, but to different extent. Indeed the employment premiums connected to the attainment of a tertiary degree compared to a lower secondary education level vary across countries, from over 40 percentage points in the United Kingdom to around 10 percentage points in Portugal. Similarly, the probability to be unemployed decreases with education everywhere, but with different intensities. For example, the unemployment rate of adults with an educational

attainment below the upper secondary level is less than double of that of people holding a tertiary degree in Greece, Portugal, Denmark, Italy, New Zealand and the Netherlands, while this ratio increases from two to three times in Australia, Spain, Canada, France, Sweden, United Kingdom, Finland and Switzerland and over three times in Ireland, Austria, the United States, Norway, Belgium and Germany.

If education is the first important factor for employability, when looking at the educational attainment of young adults it becomes clear that countries are differently equipped for the labour market and against unemployment. Figure 16 provides an international comparison across selected OECD countries with regards to the educational attainment of people aged from 25 to 34 years old. It is clearly showed that only Japan and Canada register at least half of young adults holding a tertiary education degree, followed by Ireland, the United Kingdom, Norway, New Zealand, Australia, the United States, France, Sweden, Belgium, the Netherlands, Switzerland, Finland, Spain and Denmark, where tertiary graduated represent around 40% of the 25–34 year-olds population and Greece, Germany, Portugal, Austria and Italy, where the percentage is 30% and lower. In many countries young adults mostly hold upper secondary and post-secondary non-tertiary education levels, this being the case of almost 70% of people aged 25–34 year-old in Austria, almost 60% in Germany and nearly 50% in Italy, Greece, Finland, Switzerland and Sweden.

**Figure 16 - Educational attainment of people aged 25 to 34 year-old. 2011**



Source: Elaboration on OECD data

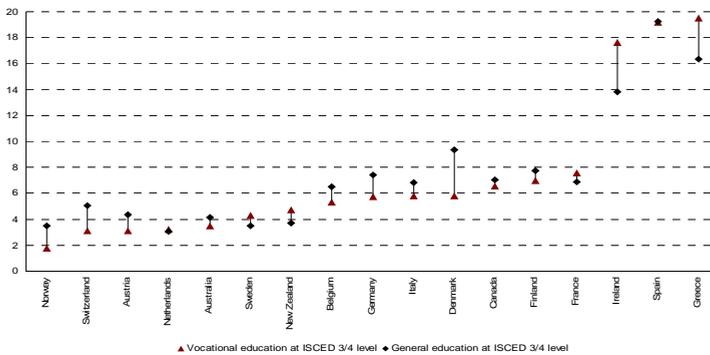
Comparing educational attainment data with the above presented data on youth unemployment, it becomes clear that not all types of education have the same

employability power and that, across similar educational attainment levels, the institutional characteristics of these educational pathways matter.

A first differentiation has to be done between education with vocational or general orientation. It is in fact widely recognized how vocational orientation can ensure better on-the-job learning and can ease the creation of the right skills for jobs, so enhancing youth employability.

The strong labour market orientation of vocational education is clear, starting from the definition reported in the UNESCO International Standard Classification of Education (ISCED–97), that defines vocational education and training (VET) as «education which is mainly designed to lead participants to acquire the practical skills, know-how and understanding necessary for employment in a particular occupation or trade or class of occupations or trades. Successful completion of such programmes leads to a labour–market relevant vocational qualification recognised by the competent authorities in the country in which it is obtained».

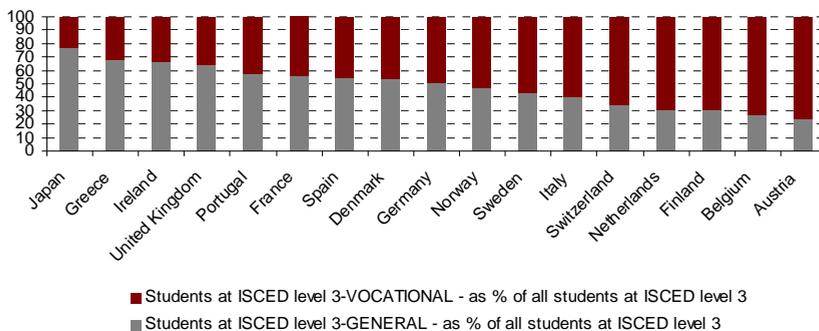
Figure 17 – Unemployment rates among 25–64 year-olds by type of education: general and vocational orientations at ISCED 3/4. 2011



Source: OECD

Data show that individuals with a vocationally oriented upper secondary education are, generally, more likely to be employed and less likely to be unemployed than those who have followed a general path (Figure 17). In Denmark unemployment rates among individuals with vocational upper secondary or post-secondary non-tertiary education are at least 3 percentage points lower than those of individuals with a general upper secondary or post-secondary non-tertiary degree, while the opposite pattern is observed in France, Greece, Ireland, New Zealand and Sweden.

**Figure 18 – Share of students in upper secondary or postsecondary non-tertiary education by study orientation: general and vocational. 2011**

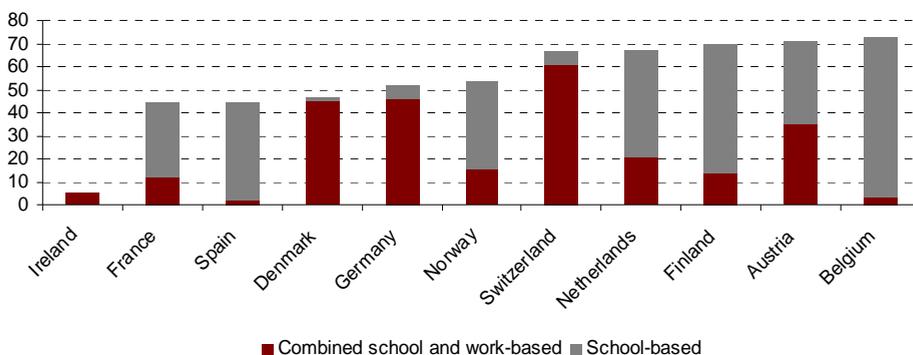


Source: Elaboration on OECD data

Among students in upper secondary or postsecondary non-tertiary education, the vocational orientation is more common in Austria, Belgium, Finland, the Netherlands, Switzerland, Italy, Sweden, Norway and Germany, where it is chosen by more than the half of the students at the ISCED level 3 (Figure 18).

VET systems vary widely among countries, thus limiting the cross-country comparability. An important breakdown is however the extent to which VET is combined with actual work experience (as by means of apprenticeship, traineeships or work-study programmes) or it is only school-based.

**Figure 19 – Share of students enrolled in vocational upper secondary education by type of programme. 2010**



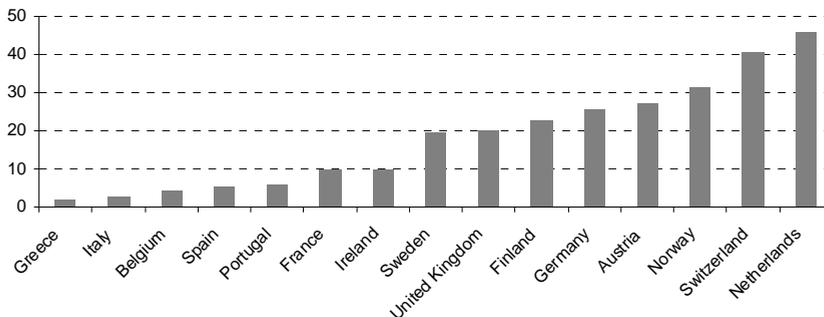
Source: Elaboration on OECD data

Figure 19 shows the share of students enrolled in vocational upper secondary education by type of programme: combined school and work or just school-based.

In countries for which data are available, combined school and work-based vocational education is typical of dual apprenticeship system countries (Denmark, Germany, Switzerland and Austria), while it represents a minor share in the other countries. For example, if in Italy VET is mostly attained in the classroom with no or irregular learning on-the-job, in German-speaking countries the dual apprenticeship system ensures systematic combination between school and work, with great employers' participation in the curricula design. Close collaboration between VET providers and employers greatly decreases the skills mismatch, while filling the inexperienced youth productivity gap and avoiding the need of long initial on-the-job training and late youth labour market entry. Indeed, wide consensus exists on the fact that, comparing school-based vocational training and dual apprenticeship models, a dual system tends to be associated with a smoother transition from school to work and with low youth unemployment.

Given data limitations concerning combined school-work educational programmes, an alternative way for understanding the extent to which young people experience the world of work while in study is to look at the participation of young people in education and training (formal and informal) by employment status, and particularly to look at the share of youth who study and work at the same time, no matter if this happens because the student is attaining a vocational programme combining school and work (as is the typical case in Germany with dual apprenticeship system), or simply because he/she is a working students (as it is very common in the Netherlands). Such measure can compensate the lack of data on vocational programmes and provide a picture of the school-to-work transition model existing in a country: «study first, then work» or «studying while working».

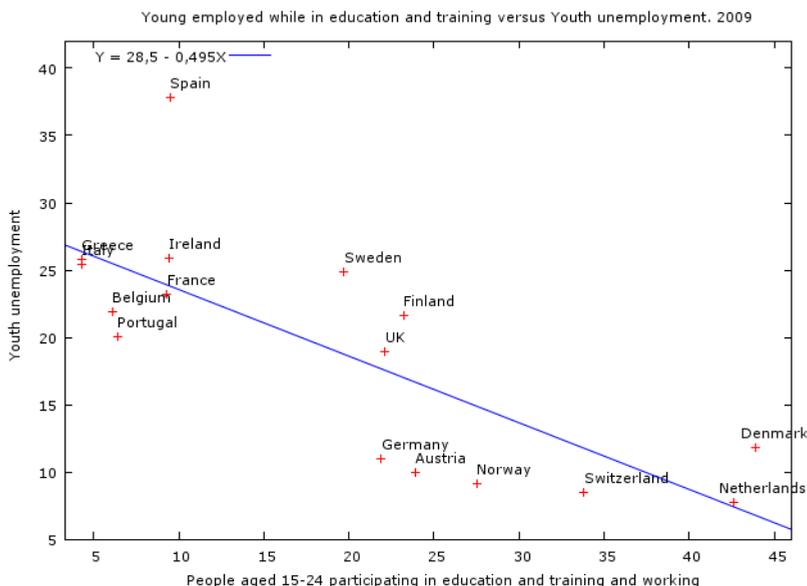
**Figure 20 – Participation of young people in education and training (formal and informal) by employment status. 2012**



Source: Elaboration on OECD data

Figure 20 shows the share of young people participating in education and training and also having a job. The measure includes formal and non-formal education and training; that means in general activities in the school/university systems but also courses, seminars workshops, etc. outside the formal education and regardless their topic.

**Figure 21– Youth in (formal and informal) education and working and youth unemployment. 2009**



Source: Elaboration on OECD data

Scatterplot in Figure 21 clearly suggests that countries where working while studying and learning is more common, youth unemployment is lower. The role of work experience seems to go beyond the emphasis put by media and policy makers on apprenticeship. For example, even if the Netherlands is not a dual system apprenticeship country, youth considers work a fundamental part of their student–life and so commit themselves either in part–time or full-time jobs, easing school–to–work transition and lowering youth unemployment.

#### 4. CONCLUSION

Especially when researching on the institutional determinants of youth unemployment, one cannot consider labour market institutions without taking into account educational and school–to–work transition characteristics. In fact, youth from 15 to 29 year old are mostly in transition between school and work, the former building skills for the latter and shaping probabilities of future career. Despite this, studies on the institutional determinants of youth unemployment stressing (besides labour market institutions) also the role of school to work transition are scarce. The descriptive evidence reported in this paper suggested that the school–to–work transition characteristics seems to matter more than purely labour market institutions determinants.

In particular, countries where young people combine education and work, both because of attending apprenticeship or traineeship or because working with part-time contracts (as proxied by the share of young employed between 15 and 29 years old participating in education and training) is found to be linked to lower youth unemployment rate.

These results suggest the importance of the gradual integration of students in the labour market, through apprenticeship, traineeships or part–time contracts and point out problems related to the excessive separation between education and work, as in Mediterranean countries.

Francesca Fazio

21/05/2014

Postdoctoral Fellow at the «Marco Biagi»,

Department of Economics at the University of Modena and Reggio Emilia

[francesca.fazio@adapt.it](mailto:francesca.fazio@adapt.it)

# TRIBUNA SINDICAL



# OTRA POLÍTICA ECONÓMICA, PARA CREAR EMPLEO JUVENIL DE CALIDAD

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

*Secretario General de CC.OO.*

Las dimensiones del desempleo juvenil en nuestro país son sobradamente conocidas y suponen una de las consecuencias más graves de los seis años de crisis y de las políticas económicas que se han seguido. La preocupación por esta realidad, que aparentemente se comparte por todos los agentes políticos y sociales, hasta ahora no ha generado ninguna respuesta efectiva para combatirla.

En mi opinión lo primero que hay que tener claro es que el desempleo de los jóvenes no es un compartimento estanco en el panorama del paro en España. Los porcentajes relativos son mucho más elevados que en las demás franjas de edad, pero ello no quiere decir que haya una dinámica propia de generación de «empleo para los jóvenes». Puede haber, y lo señalaré más adelante, programas y actuaciones que se dirijan más específicamente hacia los jóvenes, pero la reducción del desempleo juvenil, vendrá de la mano de la reducción generalizada del paro en España.

Sería muy peligroso diseñar una especie de «atajo» para combatir el desempleo juvenil a través de empleos precarios, de «mini jobs», de la extensión de diversos tipos de relaciones informales «pseudo laborales», la generalización de trabajos en prácticas mal remunerados y sin derechos o la oferta de trabajos en empleos no cualificados, más duros o peligrosos, sin límites en jornada, con continua rotación en los horarios. En otras palabras queremos empleo para los jóvenes, pero no en ínfimas condiciones.

Tradicionalmente la edad ha sido un factor de discriminación negativa en nuestro sistema de relaciones laborales y lo que no es admisible es que la crisis consagre y generalice esas prácticas y menos aun en un contexto en el que, a diferencia de lo que sucedía en décadas pasadas, las actuales generaciones jóvenes españolas tienen un nivel de conocimiento y formación como nunca ha habido en nuestro país. No puede haber ninguna excusa para seguir manteniendo el binomio «empleo juvenil-empleo en precario y sin derechos».

Por tanto de lo que se trata es de poner en marcha otras políticas económicas que impulsen y fomenten la creación generalizada de empleo, de la que se puedan beneficiar cientos de miles de jóvenes.

En estos seis años las recetas neoliberales han fracasado rotundamente y este hecho, asumido hasta por el FMI, el Banco Central Europeo o la Comisión Europea, a

pesar de que en un momento determinado, hace ya más de un año, parecía que iba a dar paso a otras políticas, que al menos combinaran la paulatina contención y reducción del déficit con las políticas activas de inversión, sin embargo, se ha quedado todo en palabras y no se ha dado un solo paso para cambiar la dinámica del ajuste puro y duro. Es más, en un país como Francia, que a raíz de la elección de Hollande dio síntomas de buscar otra vía más equilibrada y menos dolorosa socialmente, las presiones de la *troika* no han cejado hasta torcerle la mano al gobierno francés, que ha terminado por asumir la esencia de las recetas conservadoras.

Sin embargo, tenemos un ejemplo bien diferente en la actitud del gobierno de Obama y de la Reserva Federal, que ante la gravedad y duración de la crisis, dieron prioridad a la generación de empleo por encima de la lucha contra la inflación o el déficit. No estamos defendiendo el modelo socioeconómico norteamericano, son realidades muy distintas a la nuestra, pero lo cierto es que han sabido gestionar mucho mejor la crisis, han dejado de lado el férreo dogmatismo neoliberal y el resultado de esa mayor flexibilidad está a la vista: unos niveles de paro que están descendiendo hasta casi llegar al 6% de la población. Ni la Unión Europea, ni la mayoría de sus gobiernos, incluido de manera muy destacada el Gobierno español, han situado el empleo en el centro de sus objetivos.

Los sindicatos en España y en la Unión Europea llevamos seis años defendiendo otra política y dando reiteradas muestras de responsabilidad. Hemos asumido la moderación salarial; hemos aceptado en el año 2011 una reforma del sistema de pensiones; hemos firmado acuerdos con las organizaciones empresariales para flexibilizar la negociación colectiva, que por cierto obtuvieron como respuesta a las pocas semanas la imposición de una durísima reforma laboral; hemos acudido a cuantas llamadas se nos han hecho desde el Gobierno para intentar una vuelta a la concertación social...

El Gobierno no ha reaccionado ni ante el fracaso de sus políticas, ni ante las demandas permanentes y masivas en las calles de nuestras ciudades, ni ante la actitud constructiva de los sindicatos.

Ahora a las puertas de sucesivos procesos electorales se multiplican los anuncios de «buenas noticias»: la superación de la crisis, la inmediata creación de empleo, la vuelta del crédito a las PYMES, la reducción de impuestos, la importante bajada de la prima de riesgo, los buenos resultados de la exportación, la finalización de los recortes en políticas sociales o de las plantillas públicas...etc.

Nosotros no estamos tan cegados como para no reconocer que algunas cosas están cambiando. Somos los primeros interesados en que la situación mejore. Pero no nos sirve ni es suficiente haber abandonado la recesión ni que haya síntomas positivos para los próximos trimestres: los datos del paro siguen prácticamente inamovibles, como

refleja la última EPA. Nosotros no nos conformamos con cualquier supuesta salida de la crisis, ni con cualquier escenario postcrisis, ni desde luego con un dilatadísimo calendario de creación de empleo.

Para empezar hay que subrayar que no podemos volver a las andadas al cabo de poco tiempo. Hay que avanzar hacia un nuevo modelo productivo basado en un renovado protagonismo industrial, en una apuesta por la sociedad del conocimiento, por la competitividad sustentada en la I+D+I, por unos servicios públicos eficientes y eficaces, unas infraestructuras acordes con las necesidades de la población y del tejido productivo y no de meros intereses electorales o clientelares, un consumo energético y un marco medioambiental sostenible, etc. Lamentablemente el debate del nuevo modelo productivo está ausente en nuestra sociedad, en los órganos de representación política, en los medios de comunicación.

Por otra parte, el escenario postcrisis no puede sustentarse en un «borrón y cuenta nueva» tras casi seis años de recortes. Debemos recuperar derechos perdidos o debilitados y sobre todo debemos superar de manera urgente la creciente y grave brecha de la desigualdad social, que está resquebrajando los pilares en los que se sustentó el pacto constitucional de 1978. Desigualdad social que está en la base de la creciente deslegitimación del sistema político y del conjunto de las instituciones políticas, económicas y sociales.

El cambio de política económica requiere inversión pública en España y en la Unión Europea. La Confederación Europea de Sindicatos ha propuesto un Plan de Inversiones equivalente al 2% del PIB de la Unión. Exige también ir recuperando los salarios y terminar con el deterioro de las pensiones, para generar un consumo interno hoy bajo mínimos. Necesita un Sistema de Rentas Mínimas Garantizadas para los más de 700.000 hogares sin ingresos del trabajo y sin prestaciones públicas. Y por supuesto demanda una profunda reforma fiscal, que amplíe y no reduzca los ingresos de las Administraciones Públicas, de carácter progresivo, sustentada en la imposición directa y que erradique el fraude y la ingeniería fiscal para eludir las obligaciones fiscales.

En ese contexto de otra política económica, bien distinta a la actual, y que se traduciría en más y más rápida generación de empleo y de mayor calidad, podríamos inscribir algunas propuestas específicas destinadas a los jóvenes parados, como por ejemplo:

Programas de formación Profesional Dual a realizar entre el centro educativo y la empresa, con calidad, con garantías y con el objetivo de conseguir un título de FP o un certificado de profesionalidad en el ámbito laboral.

Lucha contra las becas fraudulentas, el trabajo «informal» y los falsos autónomos. Situaciones, que no suponen el reconocimiento de ningún derecho para los jóvenes,

encubren relaciones laborales y que por lo tanto tienen que ser cubiertas con contratos formales, fomentando los contratos de relevo, formación y prácticas.

Ante el encadenamiento injustificado de contratos temporales, fomentar la contratación estable con respeto a la causalidad, limitando las bonificaciones e incentivos públicos a la contratación temporal, ya que la edad no puede ser una causa para justificar la temporalidad.

Afrontar la situación de los jóvenes en situación de desempleo, que no acabaron sus estudios y desean retornar al sistema educativo, mediante incentivos económicos para quienes se acojan a programas de orientación profesional y formación ocupacional para mejorar su cualificación.

Ampliar y mejorar los recursos de los Servicios Públicos de Empleo que permitan una mayor eficacia en la orientación, formación y búsqueda de empleo para jóvenes en situación de desempleo.

Favorecer a través de la negociación colectiva una distribución de jornadas y horarios laborales que permitan conciliar la vida personal y laboral, y mejorar la adecuación de los tiempos de trabajo en relación a la flexibilidad horaria y el reparto irregular de la jornada, evitando el abuso de horas extraordinarias y el aumento del grado de disponibilidad injustificada.

Desarrollo del Programa de Garantía Juvenil que de ninguna manera puede ser entendido como sustitutivo del resto, sino como medida complementaria y paliativa, debido a que su alcance es reducido en tanto a la duración como a las personas que se podrán beneficiar de ella, debido a los limitados recursos destinados.

Esa combinación de medidas generales de apoyo a la creación de empleo y de medidas concretas para los jóvenes parados, sería la que nos permitiría reducir sustancialmente y a un medio plazo razonable (no a los 15 ó 20 años que auguran las tendencias actuales), los inaceptables niveles de paro juvenil.

Por último, frente a la tentación a acudir a nuevas reformas legales como recomiendan las mismas instituciones que nos han sumido en este abismo del desempleo, el cauce está claro y no es otro que el de la negociación colectiva. Es el convenio el lugar más adecuado para el impulso de la flexibilidad interna y el tratamiento «desde dentro de la empresa» de las medidas más adecuadas, incluido el papel del salario, para propiciar la creación de empleo. Para ello el Convenio Colectivo tiene que recuperar parte de la eficacia perdida con las reformas del 2010 y 2012.

Ignacio Fernández Toxo  
Secretario General de CC.OO.

# LA JUVENTUD CONSTITUYE UN COLECTIVO MUY CASTIGADO POR EL DESEMPLEO

DEPARTAMENTO DE JUVENTUD DE UGT

Nuestros jóvenes son de los mejores preparados de Europa y, sin embargo, son los que peores perspectivas de empleo tienen. La situación del mercado laboral no es buena para los trabajadores en la actualidad, pues se enfrentan a la amenaza del desempleo y a peores condiciones de trabajo. La aprobación de la Reforma Laboral (RDL 3/2012<sup>1</sup>) que modifica los tipos de contrato y sus causas de extinción, ha propiciado por un lado el empleo precario, con más jornadas parciales y contratos temporales, debido a las reducciones de jornada impuestas y por otro, destrucciones de empleo indefinido al producirse un efecto de sustitución de trabajadores estables por trabajadores más baratos, cuyas principales víctimas son los jóvenes.

Desde la entrada en vigor de este RDL 3/2012, se ha producido un empeoramiento de las condiciones de trabajo y un aumento del desempleo juvenil, provocando una elevada destrucción de puestos de trabajo entre la juventud, alcanzando una tasa de desempleo juvenil del 45%. Igualmente, la falta de oportunidades de empleo, que ha hecho que un número cada vez más creciente de jóvenes se haya marchado de nuestro país. Esto ha provocado un descenso paulatino de la población activa. Y va ganando terreno el empleo precario, con más jornadas parciales y contratos temporales, afectados por la reducción de jornada. Según los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa, un 6% más de trabajadores aceptó un puesto con una jornada inferior a la de un trabajador comparable a tiempo completo. Otra de las consecuencias de la Reforma Laboral es la elevada temporalidad y una bajada de los salarios. Casi el 50% de los contratos temporales tenía una vigencia de una semana o incluso de menos. Además, se ha producido una reducción en los salarios de la juventud, produciendo un abaratamiento y empobrecimiento de sus condiciones de trabajo.

Concretamente, el número de desempleados menores de 35 años ascendió a 2.452.500 personas, según la Encuesta de Población Activa (EPA) del primer trimestre del presente año, lo que ha supuesto un ligero descenso del desempleo en 50.000 menores de dicha edad, si comparamos este trimestre con el anterior, y en más de 100.000, si lo hacemos a un año vista. Sin embargo, aunque en números absolutos

---

<sup>1</sup> Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

parecen buenas cifras, la realidad es que el empleo no ha mejorado ni tan siquiera un 3%, dado que esta mejoría no se ha visto repercutida en todos los casos por la obtención de un empleo, sino que obedece por un lado, a la vuelta a las aulas para los jóvenes que han decidido formarse y por otro, a la emigración de algunos de ellos en busca de un futuro mejor.

Hoy en día, son muchos los jóvenes que cuando acaban sus estudios se plantean emigrar, al no existir muchas oportunidades laborales. Concretamente, desde el año 2009, han emigrado casi 350.000 españoles, la mayoría de ellos jóvenes, según datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Solo en 2013 salieron del país 115.000 españoles. Y entre los menores de 35 años se está produciendo un descenso de la población activa, del 3,1%. Y es que la crisis ha obligado a marchar a un número cada vez más creciente de jóvenes.

Otra de las problemáticas del desempleo juvenil, radica en el hecho de que cada vez se tarda más tiempo en encontrar un empleo, por lo que se puede comprobar que la Reforma Laboral no ha servido en absoluto para mejorarlo. Prueba de ello son los últimos datos de la EPA que muestran como antes de la aprobación de la Reforma Laboral, un joven menor de 35 años tardaba un año en encontrar trabajo, y actualmente, tarda más de dos años en poder encontrarlo.

Hay un colectivo con especiales dificultades para la búsqueda de empleo, estos son los jóvenes de entre 16 y 19 años, pues muchos de ellos no han podido adquirir formación suficiente para desarrollarse en las escasas ofertas que aparecen, sin embargo, este colectivo mantiene las mismas dificultades que tenían al principio de la crisis.

Aunque no solo es este colectivo el que engloba dificultades para emplearse, pues los jóvenes con estudios, también se han visto en situación de desempleo desde los dos últimos años, tanto aquellos con educación secundaria como los de educación superior, aumentando un 10% más desde que entró la reforma laboral.

En el caso de los jóvenes universitarios su situación es más complicada porque, a pesar de estar cualificados, se está empezando a extender el fenómeno de la *sobrecualificación*. Es decir, jóvenes universitarios que entran en el mercado de trabajo, en puestos para los que no se requiere un nivel formativo superior. A este respecto, decir que tenemos un mercado laboral donde hay un 40% de trabajadores con un empleo que requiere menos formación de la que aportan, lo que origina que los menos formados sean apartados de sus empleos potenciales por diplomados o licenciados. Lo que repercute negativamente tanto para quienes por su categoría profesional se adaptarían mejor a ese puesto, pero no tienen acceso al cubrirse esos puestos con jóvenes titulados y para ellos mismos, que están realizando trabajos por debajo de su cualificación profesional.

## *La juventud constituye un colectivo muy castigado por el desempleo*

Así, los principales problemas de la transición de la educación al trabajo en nuestro país tienen que ver por un lado con el desajuste entre formación y ocupación y por otro, con el abandono del sistema educativo sin formación básica. Tal y como indica la OCDE, España está a la cola de los países con jóvenes que una vez terminan sus estudios tienen expectativas de empleo.

Los años venideros no son muy alentadores. De hecho, cuando se superase la crisis, con las actuales reformas legislativas de hoy, las empresas podrán contratar y a despedir a un menor coste. Además, desde ciertos sectores económicos se está apostando por retrasar la edad de jubilación aún más y ampliar el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión, lo que en el caso de la juventud, con los niveles de desempleo existentes, junto con la concatenación de contratos temporales, hará que su situación en el futuro sea muy negativa, pues muchos tendrán pensiones muy reducidas y otros tantos, no tendrán periodos de carencia suficientes para poder cobrar una pensión digna.

Además, los jóvenes que acceden al mundo laboral en un momento de recesión económica tienen, a lo largo de su carrera laboral, menores salarios, más periodos de desempleo y mayores niveles de sobrecualificación que los que acceden en un momento de expansión económica.

Así, sería prioritario promover líneas de actuación que garanticen un verdadero compromiso para la consecución del pleno empleo de calidad y con derechos de los jóvenes, tanto en el sector privado como en el ámbito de las administraciones públicas. Sin embargo, las acciones implementadas hasta la fecha son claramente insuficientes y necesitan mejorar. Por eso, las políticas activas de empleo destinadas a la juventud deben jugar un papel clave en la información, formación y recolocación de los desempleados jóvenes. En este sentido se debe desarrollar un marco de formación para el empleo que mejore las deficiencias de los planes actuales, impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación, así como diseñar un plan de industrialización encaminado a lograr además de empleo de calidad, un modelo energético eficiente y sostenible, con condiciones de acceso y uso asequible para empresas y ciudadanos.

En este sentido, la elaboración de las actuaciones que promuevan el empleo de los jóvenes debe planificarse desde distintas perspectivas, pues la juventud no puede considerarse como un bloque homogéneo, ya que sus necesidades parten de una situación inicial diferente y diversa. Por un lado, nos encontramos con jóvenes sin cualificación (en posible situación de fracaso escolar y sin experiencia, en situación de desempleo de larga duración y en riesgo de exclusión social) y por otro, jóvenes con cualificación que o bien no tienen experiencia y buscan su primer empleo o son desempleados de larga duración.

Es necesario iniciar líneas de actuación que vinculen la adquisición de experiencia de los jóvenes recién titulados a través del cauce de las relaciones laborales utilizando los mecanismos previstos para tal fin, como son las modalidades de los contratos formativos. Y a su vez es importante construir un tejido productivo, que permita la creación de empleo permanente y no sólo estacional, además de propiciar un clima laboral que mejore las condiciones de trabajo de la mayor parte de los jóvenes. Pues al margen de reducir los niveles de desempleo también se debería incidir en reducir la temporalidad laboral, garantizando para ello, un plan de formación y reciclaje continuo de los desempleados.

Para luchar contra el desempleo y la precariedad laboral en la que está asumida la población en general y los jóvenes en particular, es necesario contar con un plan de choque para el empleo que esté dirigido, especialmente, a los jóvenes y a los parados de larga duración, un plan de apoyo a la industria, sector que ha perdido el 21% de su mano de obra desde 2008 y un plan para el I+D+i e inversión pública y poder reorientar así, la mano de obra de la construcción hacia la rehabilitación de viviendas. Se necesita una dotación presupuestaria suficiente para que el mayor número de estudiantes tengan acceso a becas y ayudas al estudio; y sobre todo, que se cumpla con las exigencias de la UE y no se ponga más trabas a los jóvenes que quieren forjarse un futuro.

En conclusión, decir que la recuperación del mercado laboral sigue siendo el principal reto de nuestra economía. Para ello, debemos establecer medidas de formación y unir la formación profesional con el modelo productivo y las demandas reales del mercado, además de una regulación del mercado de trabajo y de sus condiciones, que permita que los jóvenes desempeñen su actividad laboral sin sufrir discriminaciones.

Departamento de Juventud de UGT

**SECCIÓN DE MEDIDAS  
DE DERECHO COMPARADO**



# DES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES EN FRANCE<sup>1</sup>

PHILIPPE AUVERGNON

*Directeur de recherche au CNRS,  
Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale,  
Université de Bordeaux*

On ne parle plus en France aujourd'hui de «traitement social du chômage», y compris à propos des jeunes dont les difficultés d'accès à l'emploi sont pourtant toujours importantes<sup>2</sup>. On dit mettre en place des mesures de «politiques actives contre le chômage», c'est-à-dire des réponses spécifiques non plus «au chômage des jeunes» mais à «des chômages» de jeunes dont les niveaux de difficultés d'insertion en emploi sont différents. Nul ne doute toutefois que pareille sophistication des réponses corresponde, par temps de contraintes budgétaires, simplement à l'obligation de faire des choix dans le «traitement social du chômage».

## 1. DES MESURES DEVENUES CLASSIQUES

Certains instruments en faveur de l'emploi des jeunes, au fur et à mesure de l'installation de la crise, sont devenus d'une certaine façon «classiques», qu'il s'agisse de dispositifs d'immersion en entreprise sans contrat de travail (a) ou de formes particulières de contrat de travail (b).

### a) Des immersions plus ou moins brèves sans contrat

Depuis de nombreuses années, ont été développées, de plus en plus souvent avec le soutien des Régions et collectivités territoriales, diverses formules de «mise en contact avec le monde professionnel» sans contrat de travail avec, parfois, une indemnité financière et une protection sociale spécifique. Il s'agit, par exemple, de «Période d'immersion en milieu professionnel» (PIMP) visant à faire découvrir à des

---

<sup>1</sup> Une date de fermeture:04-05-2014.

<sup>2</sup> En France, le total des demandeurs d'emplois de catégorie A (= n'ayant pas du tout travaillé au cours du dernier mois) était en mars 2014 de 3.349.900. Ceci indiquait une relative stabilisation: la baisse du chômage chez les moins de 25 ans (-2,8% en un an) permettant de compenser une nouvelle hausse du chômage des plus de 50 ans (+11,8 en un an). Le taux de chômage des 16-25 ans n'en reste pas moins à hauteur de 25% (Source DARES).

jeunes un ou plusieurs métiers, à les sensibiliser aux conditions réelles de l'entreprise et à consolider –ou susciter?– un projet professionnel. Il existe également des dispositifs «Evaluation en Milieu de Travail» (EMT) permettant au jeune «demandeur d'emploi» de vérifier ses compétences et ses capacités professionnelles dans des conditions réelles d'exercice d'un métier.

De façon moins ponctuelle, parfois pour plusieurs mois, il est possible à un jeune de faire un ou des «stages» en entreprise. Ces formules s'adressent en principe à des jeunes de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire, demandeurs d'emploi non indemnisés ayant le plus souvent un niveau de qualification inférieur au Baccalauréat. Mais, les «stages en entreprise» concernent également des jeunes qualifiés, voire très qualifiés finissant ou ayant fini, par exemple, une formation de niveau Bac +5. Lorsque le stage en entreprise est d'une durée supérieur à 2 mois, le jeune étudiant doit recevoir de l'entreprise une gratification<sup>3</sup>. A l'issue du stage, s'il est embauché sous contrat à durée indéterminée, l'entreprise perçoit une prime<sup>4</sup>.

#### **b) Un éventail de formules contractuelles particulières**

De façon toujours classique, des contrats de travail particuliers s'adressent soit à des catégories de demandeurs d'emploi dont font partie certains jeunes, soit spécifiquement à des jeunes. Au titre des premières on mentionnera le «Contrat Unique d'Insertion»<sup>5</sup>, décliné pour le secteur marchand en «Contrat Initiative Emploi»<sup>6</sup> et, pour le secteur «non marchand», en «Contrat d'Accompagnement à l'Emploi»<sup>7</sup>. Dans les deux cas il s'agit de favoriser le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès au marché du travail, grâce notamment à un accompagnement personnalisé (tuteur, référent,...). L'employeur bénéficie d'une prise en charge d'une partie significative de la rémunération (de 25 à 70% en fonction des cas) et de l'exonération d'un certain nombre de «charges sociales». La durée du contrat est au minimum de 6 mois dans le secteur non-marchand et de 12 mois dans le secteur marchand, au maximum dans les deux secteurs de 24 mois.

---

<sup>3</sup> Art. L. 612-8 du Code de l'Education. Même si le stagiaire travaille à temps plein, il n'a pas droit à un salaire mais à une «gratification». Pour les étudiants effectuant un stage en entreprise de plus de 2 mois, l'indemnité de stage minimale en 2014 est de 436,05 euros par mois pour un temps plein de 151,67 heures.

<sup>4</sup> Prime de 3000 euros (Cf. Décret n° 2009-692 du 15 juin 2009).

<sup>5</sup> Art. L. 5134-19-1 et R. 5134-14 du Code du travail.

<sup>6</sup> Art. L. 5134-65 et R. 5134-51 du Code du travail.

<sup>7</sup> Art. L. 5134-20 et R. 5134-26 du Code du travail.

Au titre des formules contractuelles spécifiquement proposées aux jeunes, on relèvera le contrat d'apprentissage<sup>8</sup> et celui dit de «professionnalisation»<sup>9</sup>. Dans les deux cas, il s'agit de concilier travail en entreprise et formation théorique en percevant une rémunération allant de 25 à 78% du SMIC en contrat d'apprentissage, de 55 à 100% du SMIC en contrat de professionnalisation. La durée de formation est pour le premier contrat, en moyenne, de deux ans, pour le second de 6 mois à un an, exceptionnellement de 2 ans. Le contrat de professionnalisation vise en pratique des jeunes de 16 à 25 ans voire des demandeurs d'emploi de plus de 26 ans ayant (en principe) un niveau de qualification initial supérieur à celui des jeunes «en apprentissage».

## 2. DES MESURES NOUVELLES OU «REBAPTISÉES»

Dans les deux dernières années, si l'on veut trouver quelques changements de politique, on relèvera une priorité donnée au chômage des jeunes les moins qualifiés au travers des «emplois d'avenir» (a), ainsi que des mesures concernant les jeunes mais souhaitant éviter de nuire à l'emploi des «seniors», ainsi des «contrats de génération» (b).

### a) Les «emplois d'avenir» pour les jeunes les moins qualifiés

Les emplois d'avenir ont été créés par une loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 afin de «proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi, peu ou pas qualifiés. Ils font furieusement penser aux «emplois-jeunes» expérimentés en 1997. Ils concernent des activités d'utilité sociale ou environnementale ou ayant un fort potentiel de création d'emploi et susceptibles d'offrir des perspectives de recrutement durables. Il en irait ainsi des filières «vertes» et numériques, du secteur social et médico-social, de celui des aides à la personne, de l'animation et des loisirs, du tourisme.

Outre le fait d'être sans emploi, d'avoir entre 16 et 25 ans ou bien d'avoir la qualité de «travailleur handicapé» et moins de 30 ans, les bénéficiaires doivent avoir pour caractéristique:

- De n'avoir aucun diplôme du système de formation initiale,
- Ou d'être titulaire d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle (CAP, BEP) et totaliser une durée de 6 mois de recherche d'emploi au cours des 12 derniers mois,

---

<sup>8</sup> Art. L. 6221-1 et R. 6222-2 et s. du Code du travail.

<sup>9</sup> Art. L. 6325-1 et D. 6325-4-1 du Code du travail.

–Ou encore d’avoir le niveau d’un premier cycle de l’enseignement supérieur (<Bac+3), totaliser 12 mois minimum de recherche d’emploi dans les 18 derniers mois et résider dans une zone urbaine sensible (ZUS)<sup>10</sup>, une zone de revitalisation rurale (ZRR)<sup>11</sup> ou dans un département d’outre-mer (DOM).

Les employeurs concernés sont prioritairement ceux du secteur «non-marchand», ainsi des organismes de droit privé à but non lucratif (associations, fondations,...), des collectivités territoriales (communes, départements et régions), des autres personnes morales de droit public (hôpitaux, établissements publics du secteur médico-social,...) ou de droit privé chargées de la gestion d’un service public<sup>12</sup>. Seul l’Etat paraît clairement exclu.

Le jeune titulaire d’un emploi d’avenir bénéficie d’un contrat de travail et du statut de salarié; il est au minimum payé au SMIC et travaille, en principe, à temps plein. La seule dérogation réside dans l’exclusion de ce salarié du calcul des effectifs de l’entreprise<sup>13</sup>. Une aide à l’insertion professionnelle est versée à l’employeur au minimum pour 12 mois, au maximum pour 36 mois<sup>14</sup>. Elle correspond à une prise en charge d’une partie de la rémunération variant selon qu’il s’agit d’un employeur du secteur marchand (37% généralement, ou exceptionnellement 47% du taux horaire brut du SMIC)<sup>15</sup> ou du secteur non marchand (75% du taux horaire brut du SMIC)<sup>16</sup>. Cette «aide» est attribuée au regard des engagements formellement pris par l’employeur, notamment sur le contenu du poste, les conditions d’encadrement et de tutorat du jeune et les compétences dont l’acquisition est visée pendant la période en emploi d’avenir. Les compétences acquises dans le cadre de l’emploi d’avenir sont reconnues par une attestation de formation, une attestation d’expérience professionnelle ou une «validation des acquis de l’expérience» (VAE)<sup>17</sup>. La mauvaise

---

<sup>10</sup> Les ZUS sont des grands ensembles urbains ou des quartiers d’habitat connaissant un taux de chômage des jeunes particulièrement importants.

<sup>11</sup> Les ZRR sont des zones regroupant des territoires ruraux rencontrant des difficultés particulières: faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique.

<sup>12</sup> Art. L. 5134-111 du Code du travail.

<sup>13</sup> Sauf pour l’application des dispositions légale relatives à la tarification des risques d’accidents du travail et des maladies professionnelles.

<sup>14</sup> A titre dérogatoire, afin de permettre au bénéficiaire d’achever une action de formation professionnelle qu’il a engagé, une prolongation de l’aide peut être accordée dans la limite d’une durée totale de 60 mois (Art. R. 5134-32 et R. 5134-57 du Code du travail).

<sup>15</sup> Art. L. 5134-65 et R. 5134-51 du Code du travail.

<sup>16</sup> Art. L. 5134-20 et R. 5134-26 du Code du travail.

<sup>17</sup> Art. L. 6411-1 du Code du travail.

exécution de ses engagements par l'employeur peut faire l'objet d'un remboursement de tout ou partie de l'aide<sup>18</sup>.

Après un démarrage très lent du dispositif, fin 2013, l'objectif des 100 000 emplois d'avenir était atteint ; le nouvel objectif est désormais d'atteindre 150 000 jeunes recrutés en emploi d'avenir d'ici la fin de l'année 2014<sup>19</sup>.

## **b) Les «contrats de génération»**

Le projet de «contrats de génération» indiquait «l'amélioration nécessaire de l'accès des jeunes à l'emploi durable ne doit pas résulter d'une stratégie consistant à pousser les salariés seniors hors du marché du travail. Au contraire, les approches réunissant ces deux générations dans une logique d'accompagnement et de transferts de compétences ont toute leur pertinence»<sup>20</sup>. Une loi est intervenue le 1<sup>er</sup> mars 2013<sup>21</sup>. Elle vise d'une part les jeunes de moins de 26 ans recrutés en contrat à durée indéterminée, quel que soit leur niveau de formation, d'autre part les seniors de plus de 57 ans maintenus en emploi. Elle s'adresse aux employeurs de droit privé ainsi qu'aux établissements publics à caractère industriel et commercial. La logique et les modalités de mise en œuvre sont différentes en fonction des effectifs de l'entreprise:

–L'entreprise de moins de 50 salariés bénéficie des aides financières attachées au dispositif légal d'une part si elle embauche un jeune et maintient l'emploi d'un salarié âgé, d'autre part si elle n'a pas licencié pour motif économique dans les 6 derniers mois sur le poste proposé et si elle respecte ses obligations de déclaration et paiement des charges sociales auprès des organismes sociaux.

–L'entreprise de 50 à moins de 300 salariés doit avoir négocié un accord intergénérationnel, ou être couverte par un plan d'action conforme ou un accord de branche étendu<sup>22</sup>, pour pouvoir bénéficier de l'aide publique.

–L'entreprise de 300 salariés et plus ou appartenant à un groupe de 300 salariés et plus, doit être couverte par un accord intergénérationnel ou, à défaut d'accord attesté par un procès-verbal, doit élaborer un plan d'action conforme

---

<sup>18</sup> Art. R. 5134-29 et R. 5134-54 du Code du travail.

<sup>19</sup> Source: Ministère du travail et de l'emploi.

<sup>20</sup> Cf. not. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0086.asp>.

<sup>21</sup> Loi n° 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération.

<sup>22</sup> Le contenu de l'accord collectif d'entreprise, de groupe ou de branche est précisé au nouvel article L. 5121-11 du Code du travail.

L'aide publique n'est donc accordée, sous certaines conditions, qu'aux entreprises de moins de 300 salariés. Si tel est le cas il s'agira d'une prime de 4000 € par an pendant trois ans. Si, ultérieurement, la situation du jeune ou du senior change (démission, licenciement, rupture conventionnelle), l'aide pourra être supprimée<sup>23</sup>.

Dans les entreprises de plus de 300 salariés, le mécanisme est très différent. Le contrat de génération ne donne pas droit à une aide, certainement pour éviter ce que l'on appelle les «effets d'aubaine». Ces entreprises doivent soit disposer d'un accord d'entreprise ou de groupe «intergénérationnel», soit élaborer un plan indiquant les engagements en matière d'emploi des jeunes et des seniors. Ces engagements remplaceront les «accords seniors» obligatoires depuis 2010<sup>24</sup>. Si ceci n'est pas suivi d'effets les entreprises en cause s'exposeront à des sanctions financières pouvant atteindre 1% de la masse salariale ou 10% des allègements de charges dont elles bénéficient<sup>25</sup>.

La carotte pour les uns, le bâton pour les autres, y aura-t-il au bout l'emploi pour les jeunes?<sup>26</sup>

Philippe Auvergnon  
Directeur de recherche au CNRS,  
Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale,  
Université de Bordeaux

---

<sup>23</sup> Art. L. 5121-17 du Code du travail.

<sup>24</sup> Depuis le 1er janvier 2010, les entreprises et les établissements publics employant 50 salariés ou plus risquent une pénalité si elles n'ont pas conclu un accord ou établi un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés.

<sup>25</sup> Art. L. 5121-14 du Code du travail.

<sup>26</sup> Le gouvernement espère la signature de 500.000 contrats de génération sur cinq ans (et donc l'embauche de 500.000 jeunes) dans les entreprises de moins de 300 salariés. La mesure devrait, à terme, coûter 920 millions d'euros par an à l'État. Dix mois après l'entrée en vigueur du dispositif (janvier 2014) seuls 19.000 contrats avaient été conclus (Source: Ministère du travail).

**BARÓMETRO  
DEL MERCADO DE TRABAJO  
EN ESPAÑA**



# EN BUSCA DE INDICIOS DE LA RECUPERACION DEL EMPLEO

JESÚS R. MERCADER UGUINA  
PABLO GIMENO DÍAZ DE ATAURI  
*Universidad Carlos III de Madrid*

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años cualquier análisis de la realidad económica ha mostrado una situación de crisis económica, especialmente agresiva en el mercado de trabajo con una constante pérdida de puestos de trabajo. Desde el momento en el que la Encuesta de Población Activa reflejó una máxima ocupación<sup>1</sup> –en el tercer trimestre de 2007– hasta la actualidad, se han perdido 3,8 millones de puestos de trabajo. El crecimiento acumulado de la población activa en 324.300 personas en ese periodo ha supuesto que el número de parados sea hoy 4,1 millones más alto que entonces.

Los últimos datos publicados han sido interpretados desde algunos ámbitos como el inicio de la recuperación del mercado de trabajo. En este barómetro se mostrará la evidencia que existe en las fuentes oficiales para refrendar o refutar esas interpretaciones optimistas.

Los datos que se utilizan proceden de las estadísticas oficiales, sin perjuicio de que se lleve a cabo una explotación exhaustiva y ordenada que aporta una visión útil y precisa de la realidad del mercado de trabajo español. Los gráficos presentados han sido elaborados para este observatorio, por lo que la fuente que se indica en cada uno de

---

<sup>1</sup> La conclusión del análisis de los resultados del Censo de Población y Viviendas de 2011 ha llevado al INE a corregir los datos de la EPA desde 2002. Esta estadística se realiza a través de la realización de un número muy elevado de entrevistas personales, telefónicas y por medios electrónicos en hogares de todo el país. Para lograr que los datos reflejen la realidad de la fuerza de trabajo, se incluyen hogares de distintos tamaños en cada una de las regiones, y posteriormente se ponderan para que el número de estos coincida con los datos conocidos del censo. La actualización de este –la primera realizada bajo las normas de la Unión Europea para garantizar comparabilidad entre países– ha puesto de manifiesto que se estaba subestimando la población total, así como algunas variables de su composición. Así, el censo mostró que en España residían 373.000 personas más de las que se habían considerado para elevar la muestra de 2011, y además los hogares de una y dos personas estaban claramente infravalorados. Por todo ello, los datos presentados en este barómetro no coinciden con los de ediciones anteriores, realizados antes de la reponderación. En todo caso, las diferencias no son suficientes como para alterar las conclusiones que se mostraron, y las tendencias se mantienen inalteradas.

ellos se refiere al origen de los datos utilizados, y no al gráfico o a las transformaciones que se hayan operado sobre aquellos, que siempre corresponden a los autores. En particular, cuando se ha considerado que la serie corregida de estacionalidad aporta una información más clara (esto es, suprimiendo los efectos producidos por variaciones que se repiten de modo muy similar dentro de cada año y que no guardan por tanto relación con la mejoría o empeoramiento de la actividad económica), se ha acudido a las series publicadas con esta reelaboración por el Ministerio de Economía o el Instituto Nacional de Estadística, y cuando esas series no estaban disponibles, se ha empleado el programa elaborado por expertos del Banco de España TRAMO–SEATS, que es ampliamente utilizado en ámbitos académicos e institucionales de todo el mundo.

La vocación de objetividad y el carácter estrictamente técnico de este documento no impide que en la exposición se introduzcan algunas hipótesis, compatibles con los datos observados, y que sean conformes con la evidencia que se desprende de las cifras, siempre con el ánimo de facilitar la comprensión y alimentar la discusión sobre las respuestas a la crisis que tan intensamente afecta al empleo.

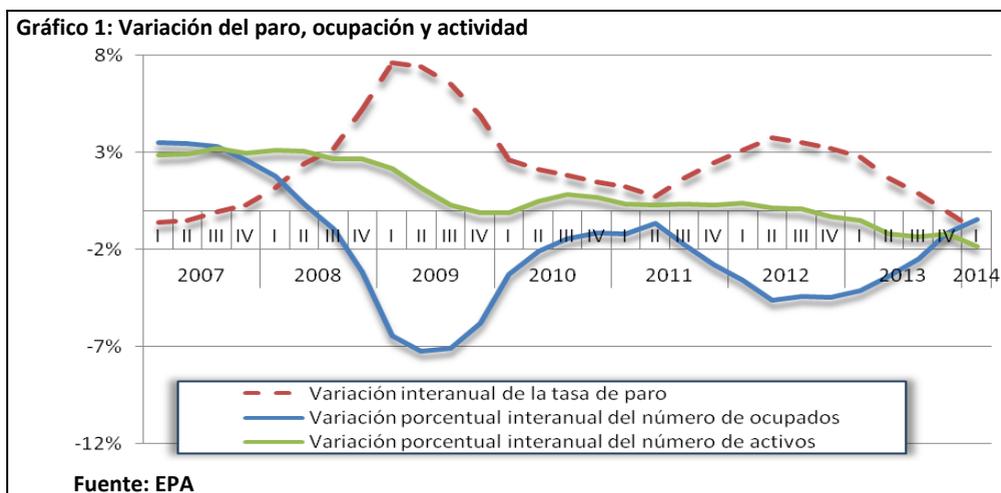
## **2. CREACIÓN Y DESTRUCCIÓN DE EMPLEO**

### **2.1. Activos, ocupados y parados**

La tasa de desempleo en la actualidad se sitúa en un 25,9% de la población activa, lo que significa que se ha reducido en términos interanuales en un punto porcentual, consolidando así la levisima mejora que ya se observó en el último trimestre de 2013 (0,05% respecto al mismo periodo de 2012), y que no se observaba desde principios de 2007. En números absolutos, esto supone que en relación al número de personas que conforme a la definición de la EPA están desempleadas (es decir, que no tengan trabajo, hayan buscado activamente empleo y estén en disposición de trabajar), son 345.000 personas menos las que se encuentran en dicha situación.

Este dato, que a simple vista puede invitar al optimismo, esconde una realidad que, si bien está mejorando, no es tan positiva. La tasa de desempleo es el cociente entre dos magnitudes: el número de personas desempleadas y el total de activos. Si trabajadores desempleados dejan de buscar empleo en España (ya sea por abandonar el país o por simple desanimo) la tasa de paro se reducirá sin que ello suponga realmente una recuperación de la economía. Es precisamente esto lo que viene ocurriendo en los últimos trimestres. El Gráfico 1 muestra con claridad este efecto. De la misma forma que en los primeros trimestres de esta larga crisis de empleo el paro comenzó a crecer cuando todavía se producían aumentos del nivel de ocupados en términos

interanuales, en la actualidad lo que está ocurriendo es que hay una fuerte caída de la población activa. El número de personas con capacidad, voluntad y disponibilidad para trabajar (lo hagan o no), que históricamente había crecido constantemente se estancó a partir del último trimestre de 2009, con variaciones muy leves, pero desde finales de 2012 viene reduciéndose a un ritmo cada vez mayor. En el primer trimestre de 2014 son 425.000 personas menos las que forman la población activa en relación al inicio de 2013; desde el momento de mayor número de activos (tercer trimestre de 2012), la reducción es de más de 600.000 personas.



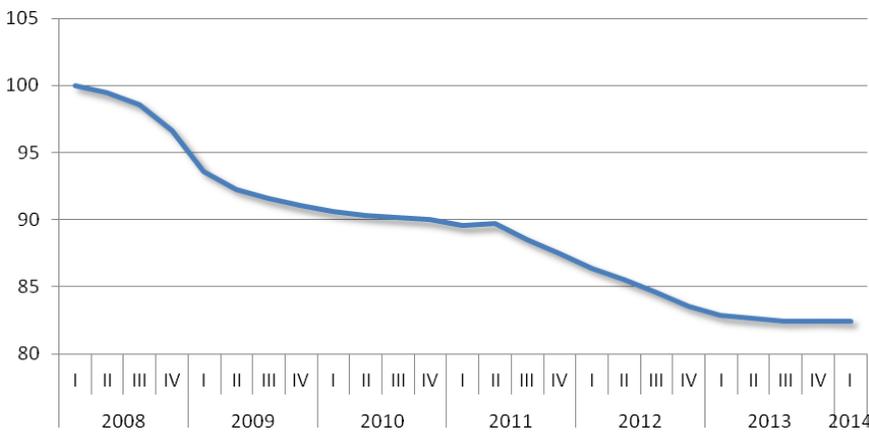
El otro elemento de la tasa de paro, el número de ocupados, sigue sin alcanzar niveles positivos en su variación. En comparación a los datos registrados hace un año por la EPA, hoy son casi 80.000 puestos de trabajo menos los que se contabilizan. Este dato, al igual que el de la tasa de desempleo, resulta engañoso, pues sí recoge motivos para un optimismo prudente y moderado. Aunque es cierto que la economía sigue destruyendo empleo, el ritmo al que esto ocurre viene reduciéndose desde inicios de 2013. El número de empleos perdidos, en términos interanuales es el más bajo de toda esta crisis, y a modo de comparación puede señalarse que hace un año se destruían casi diez veces más puestos de trabajo.

El Instituto Nacional de Estadística, adicionalmente, ofrece información desestacionalizada y libre de efectos de calendario (mayor o menor número de festivos, fines de semana, etc.) para las variaciones de ocupados y parados. Para el número de ocupados, hemos elaborado el Gráfico 2, en el que se ha tomado como referencia el inicio de 2008 (dándole un valor 100). En el mismo puede apreciarse como existen

cuatro fases diferenciadas en esta crisis: en un primer momento, durante 2008 y principios de 2009, se produjo una rápida destrucción de empleo; posteriormente, esta se ralentizó hasta mediados de 2011; en tercer lugar una nueva aceleración de la pérdida de puestos de trabajo, y finalmente un estancamiento desde el segundo trimestre de 2013, con variaciones muy leves, que en el final del año pasado fue positiva (incremento de un 0,08%) pero en el primer trimestre de este 2014 ha vuelto a ser ligeramente negativa (-0,1%).

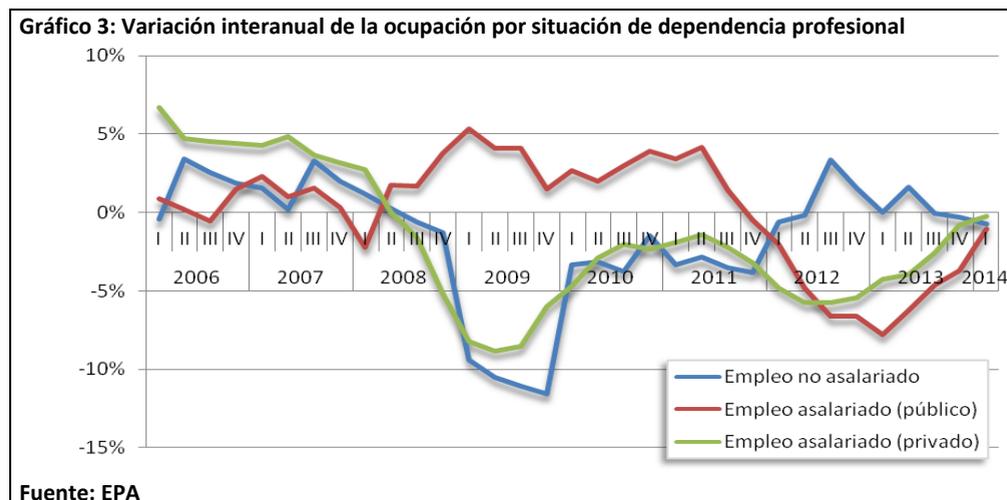
Para una mejor comprensión de la situación en la que nos encontramos dos son los aspectos que merecen particular atención: la composición de los cambios en la ocupación y las razones para el descenso de la actividad.

**Gráfico 2: Variación porcentual intertrimestral desestacionalizada del número de ocupados (Índice I-2008=100)**



**Fuente: Instituto Nacional de Estadística/EPA**

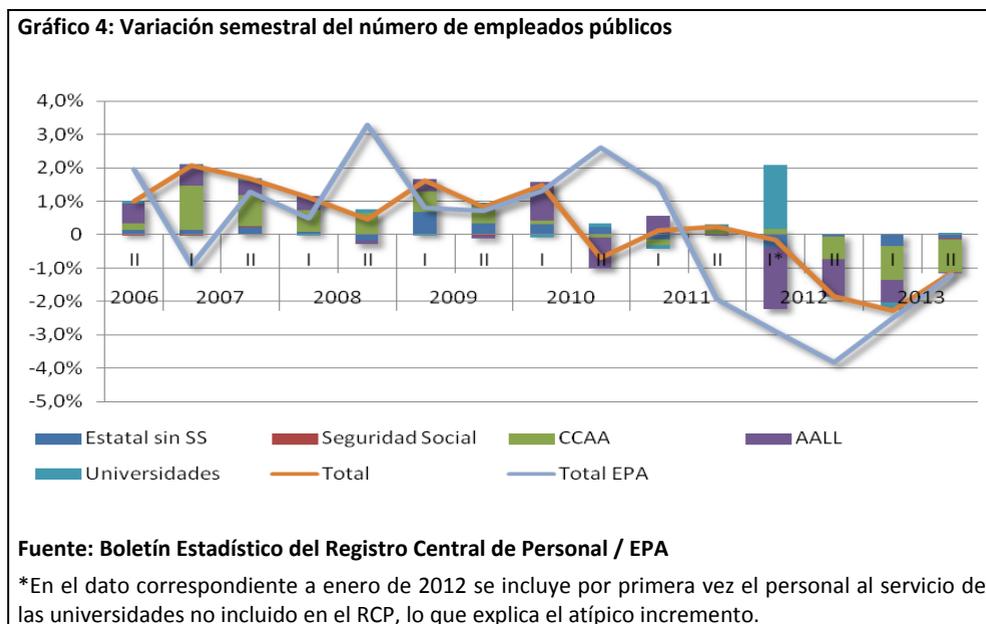
En relación con los cambios en la ocupación, debe señalarse que en los últimos trimestres hay una notable influencia de la administración pública en sus diferentes niveles. Aunque es posible que la EPA sobrevalore el empleo público (por el hecho de que trabajadores perteneciente a empresas adjudicatarias de prestaciones de servicios por medio de gestión indirecta declaren erróneamente trabajar para la administración adjudicante), éste supone entre un 14 y un 18% de la ocupación total, por lo que los cambios que se produzcan tendrán una repercusión relevante en las cifras agregadas.



El Gráfico 3 muestra así como en los primeros años de la crisis el crecimiento del empleo al servicio de las Administraciones Públicas tuvo un cierto carácter contracíclico, que sirvió para moderar los efectos de la crisis, que estaba destruyendo empleo privado en niveles muy intensos. Frente a los casi dos millones de asalariados menos en el sector privado entre los terceros trimestres de 2007 y 2011, los del sector público aumentaron en 316.000. Sin embargo, a partir de este momento, cuando empiezan a notarse de manera más clara los efectos de las medidas de consolidación fiscal (es decir, reducción del déficit público), el efecto es precisamente el opuesto. El empleo público cae, especialmente en los últimos trimestres de 2012 y el primero de 2013 a ritmos incluso superiores al empleo privado, de modo que hoy los empleados públicos son ya menos que en 2007 (66.000 puestos de trabajo destruidos en términos netos). Puede apreciarse también como la destrucción de esta clase de puestos de trabajo se ha ralentizado enormemente, de forma que en el último año ha caído un 1,1%, frente a los casi 8 puntos porcentuales de caída en términos interanuales del primer trimestre de 2013.

Para analizar la evolución del empleo público con mayor detalle, existe una fuente de datos específica, que es el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal. En él se recoge con precisión el número de empleados públicos al servicio de cada Administración. Al tratarse de un registro y no de una encuesta, no existen riesgos de error en la calificación de su relación por parte del trabajador y tiene carácter exhaustivo, pues las distintas administraciones disponen de los medios para ofrecer los datos relativos a la totalidad de empleados públicos a su servicio. Su periodicidad semestral y la tardanza en su publicación impiden disponer de los datos más recientes,

pues la última publicación corresponde al 1 de julio de 2013 (que se dio a conocer en el mes de noviembre de ese mismo año). Aun así, ofrece algunos datos de sumo interés.



En primer lugar, permite cuantificar el error de la EPA en cuanto al número de empleados públicos. Según los trimestres, ha oscilado entre 330.000 y 616.000, lo que pone de manifiesto que en este aspecto la encuesta presenta algún tipo de problema. Al margen de esta apreciación, en el Gráfico 4 puede verse como el papel de la Administración General de Estado (que da ocupación a aproximadamente un 20% de los empleados públicos) ha sido prácticamente inexistente. Tanto en la fase en la que el empleo público contrarrestó la caída del privado como en la actual, en la que aquel también está cayendo, la mayor parte del efecto se explica por las variaciones en el número de ocupados por Comunidades Autónomas y Administraciones Locales. Asimismo, puede señalarse como en el segundo dato de 2013 (a mitad de año) ya se observa con claridad la tendencia a la estabilización que también recoge la EPA, por lo que es previsible que los datos del primero de enero de 2014 (que se publicarán a mediados de año) muestren una caída muy moderada.

En todo caso, debe destacarse que a pesar de la reducción en el ajuste de empleo público, supone una parte importante de la pérdida de empleo; aunque la variación interanual de ocupados directamente por administraciones públicas (según EPA) haya

pasado de casi un cuarto de millón de trabajadores (primer trimestre de 2013) a poco más de 31.000, este último dato supone más de la mitad de la pérdida neta de empleo asalariado del total de la economía, mientras que hace un año era aproximadamente un tercio. En definitiva, lo que debe resaltarse es que a diferencia de lo que ocurrió entre 2008 y 2010, en que la creación de puestos de trabajo del sector público mitigaban la erosión del mercado de trabajo que sufría en el sector privado, en la actualidad –en términos interanuales, desde la segunda mitad de 2012– la contribución del primero a la pérdida de ocupados es mayor de lo que correspondería a su peso en la economía.

En otro orden de cosas, es también de interés evaluar la evolución del trabajo asalariado desde la perspectiva de su estabilidad. La temporalidad del empleo ha sido un problema constante en nuestro mercado de trabajo desde mediados de los años 1980, y desde la década siguiente hasta nuestros días han sido innumerables las reformas y medidas aprobadas para combatir este fenómeno. Desde que en el tercer trimestre de 2006 se alcanzara la tasa máxima de temporalidad del siglo –la cuarta más elevada de toda la serie histórica sólo por detrás de los tres primeros trimestres de 1995– con un nivel del 34,6% de los asalariados, se ha mantenido un descenso casi constante. Este cambio de tendencia tiene probablemente múltiples causas, pero en el Gráfico 5 puede apreciarse una alta correlación con la evolución del desempleo.



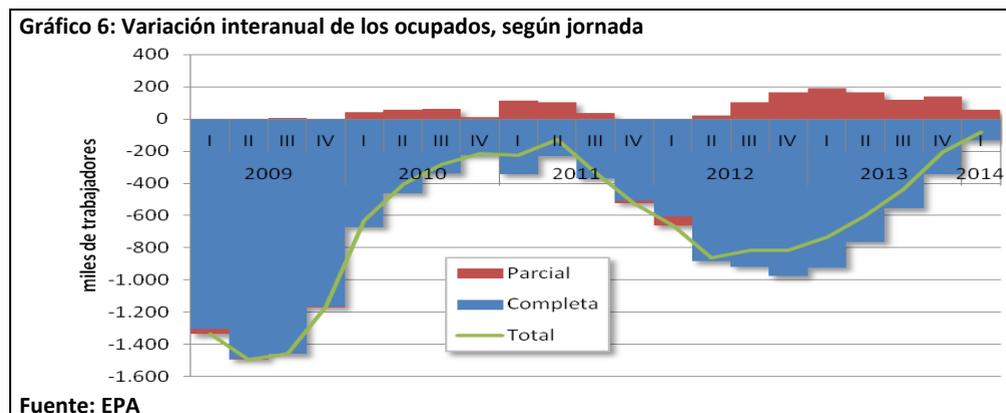
El sistema legal español, en un plano teórico, exige una estricta causalidad de la contratación temporal, en el sentido de que únicamente cabe realizar contratos que no tengan duración indefinida para dar respuesta a ciertas necesidades de carácter coyuntural y con un horizonte más o menos reducido. Sin embargo, en la práctica, la

realidad parece responder a otro patrón, y el uso de la contratación determinada parece responder en gran medida a las necesidades de ajuste de plantilla de las empresas. Especialmente en momentos de incertidumbre sobre los resultados futuros de la empresa, la contratación temporal dota a las empresas de seguridad jurídica y facilidad para resolver el contrato en caso de que el trabajador devenga innecesario para la empresa, con un coste ciertamente menor del que se generaría en caso de que aquel esté vinculado de forma indefinida.

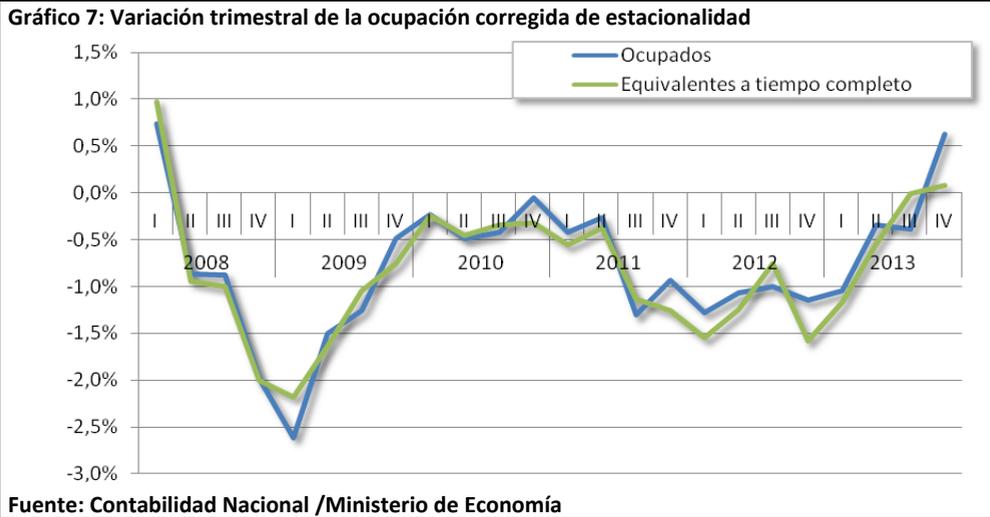
Por ello, un repunte de la temporalidad, como el que levemente se aprecia en el gráfico indicado, puede interpretarse como una señal positiva acerca de las expectativas empresariales. En los dos últimos trimestres el número de trabajadores con contrato temporal ha crecido, siempre en comparación con el mismo periodo del año anterior, un 2,3% y un 5,0% respectivamente. Al mismo tiempo, aunque la contratación indefinida sigue cayendo (un 1,9% entre los primeros trimestres de 2013 y de 2014), lo hace a un ritmo cada vez menor, pues entre el segundo trimestre de 2012 y el tercero de 2013 se reducía por encima del 3% interanual.

De esta forma, pueden extraerse dos conclusiones: por una parte, las reformas de los últimos años tampoco parecen haber logrado alterar la habitualidad del recurso a la contratación temporal como mecanismo de ajuste rápido y económico del tamaño de plantilla; por otra, la tendencia invita a pensar que en los próximos trimestres se recuperará la creación de empleo, aunque como consecuencia de lo dicho, con una mayor incidencia del trabajo de duración determinada o temporal.

Por otra parte, en los últimos años se observa un rápido crecimiento del porcentaje de trabajadores (asalariados o no) que realizan su actividad laboral o profesional a tiempo parcial. En el tercer trimestre de 2007, que como es sabido es el momento en que la economía española registró el máximo nivel de ocupación, el trabajo a tiempo parcial suponía un 10,1% del total; casi siete años después, en el primer trimestre de 2014, este nivel es muy superior, pues ha alcanzado el 16,2%. De hecho, como puede verse fácilmente en el Gráfico 6, en muchos momentos de la crisis –y de manera ininterrumpida en los últimos ocho trimestres– el empleo a tiempo parcial ha crecido, mientras que la destrucción de puestos a tiempo completo alcanzaba ritmos ciertamente elevados.

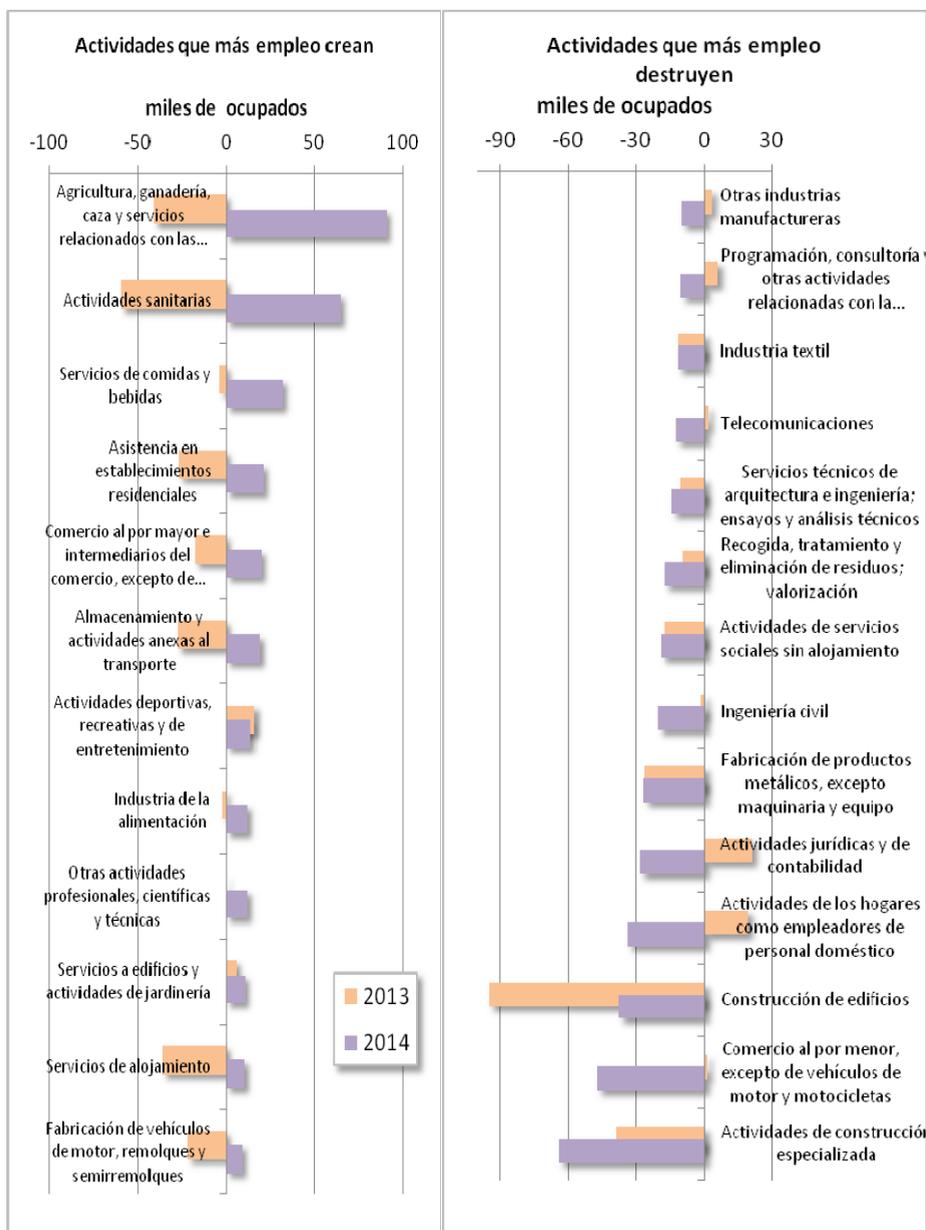


Este hecho puede hacer pensar que existe un cierto «reparto» del trabajo, de modo que se está suavizando la destrucción de puestos por medio de la reducción de la duración de la jornada en cada uno de ellos. La contabilidad nacional ofrece una variable que resulta de interés a estos efectos, que es la de «empleo equivalente a tiempo completo». Conforme a la misma, es posible hacer un seguimiento de la cantidad de trabajo total que se emplea en la economía, con independencia de que la duración de la jornada de cada trabajador. Esta magnitud se muestra, en variaciones intertrimestrales corregidas de estacionalidad, en el Gráfico 7. Puede apreciarse como efectivamente la caída de la ocupación equivalente a tiempo completo ha caído más que el número de personas ocupadas sin esta corrección, pero la tendencia es muy similar. Así, en el último trimestre del pasado 2013 (la contabilidad nacional no publicará los datos del primer trimestre de 2014 hasta el 29 de mayo) se observa que aunque en menor magnitud, también en términos de trabajadores equivalentes existe un indicio de recuperación del empleo. En todo caso, debe tenerse en cuenta que si en los últimos seis años la ocupación ha caído un 17,8%, el empleo equivalente a tiempo completo lo ha hecho en un 19,1%, lo que no supone una diferencia excesiva, y no permite descalificar por este motivo el trabajo a tiempo parcial.



Por último, en relación a los cambios en relación a los ocupados, resulta de interés evaluar qué actividades están generando empleo y cuáles siguen perjudicando a la recuperación del número de ocupados. Para ello se ha usado la descomposición a dos dígitos de la CNAE para disponer de actividades con suficiente volumen, y se han ordenado en función del empleo creado o destruido en el último año. En Gráfico 8 se recogen aquellas que suponen al menos el 2% del total de destrucción o creación, respectivamente. Para facilitar la comprensión de qué está ocurriendo, se muestra también cuál era el comportamiento de esa misma agrupación de actividad hace un año, esto es, la diferencia de ocupados entre los primeros trimestres de 2013 y 2012.

**Gráfico 8: Variación interanual del número de ocupados en el primer trimestre de cada año según ramas**

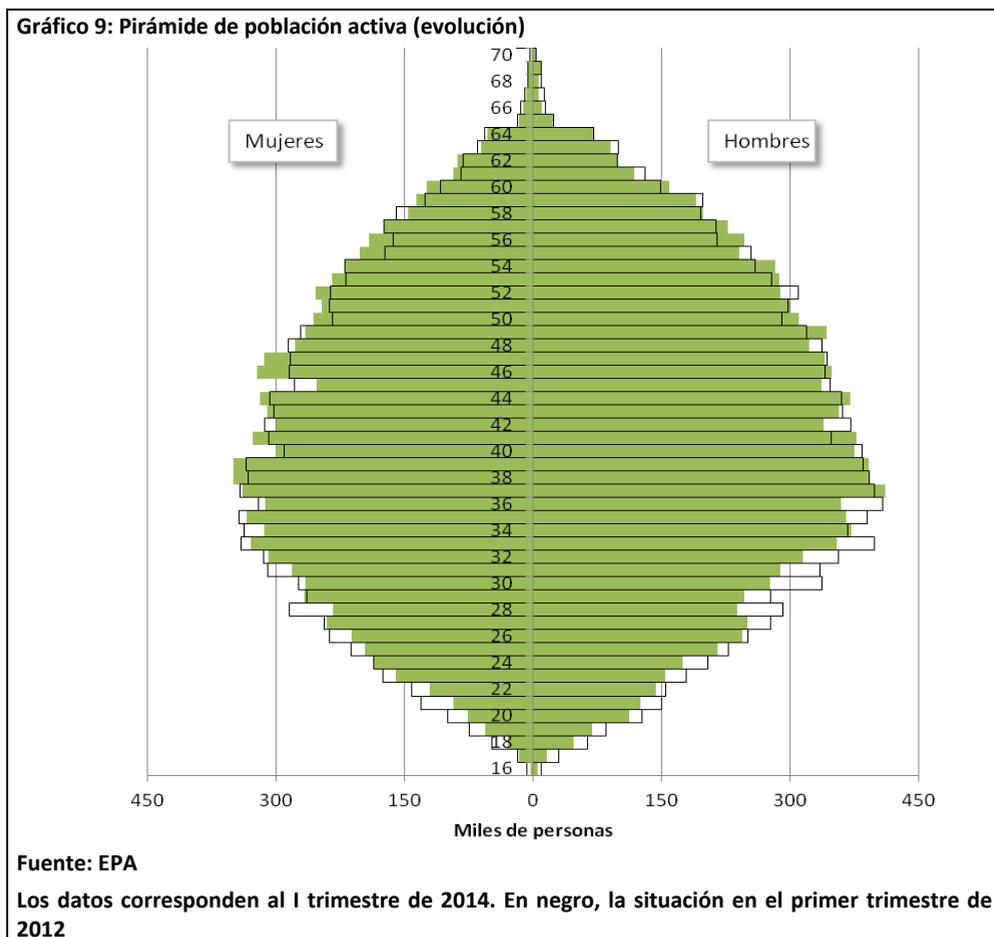


Fuente: EPA (microdatos)

Entre las que muestran un mejor rendimiento, se encuentra en primer lugar la agricultura, ganadería y caza, que habitualmente presenta fuertes variaciones, pues depende en gran medida de elementos climatológicos. En segundo lugar se encuentran las actividades sanitarias, que en el año anterior fueron una fuente de destrucción de empleo. Dentro de esta debe destacarse que aunque el sector privado también ha contribuido tanto a la destrucción de empleo (durante 2012) como a la creación (en 2013), el mayor peso lo tiene el sector público, que ha recuperado en este último año todos los puestos que destruyó en el anterior. Por lo demás, destaca la presencia entre las actividades que más crecen de aquellas relacionadas con los servicios, pues sólo dos de las que están en esta lista son industriales (industria de la alimentación y fabricación de vehículos).

En el lado opuesto, puede observarse como el sector de la construcción sigue suponiendo una sangría de puestos de trabajo (se ralentiza la destrucción en construcción de edificios, pero aumenta en ingeniería civil y construcción especializada). Un aspecto ciertamente negativo es la reducción de empleo en actividades industriales como la textil u otros manufactureros, o en sectores de alto valor añadido como las telecomunicaciones.

Para acabar este epígrafe, es preciso hacer referencia a la composición de la población activa. En el Gráfico 9 puede observarse cómo la reducción se concentra en trabajadores más jóvenes. Si en el conjunto de residentes en España la población activa se ha reducido en aproximadamente 600.000 personas desde el tercer trimestre de 2012, el conjunto de activos menores de 35 años se ha reducido en 825.000, de modo que en diversos grupos de más edad incluso ha aumentado el número de personas en disposición de trabajar; particularmente, son hoy casi 270.000 mujeres de entre 40 y 60 años las que conforman este grupo.

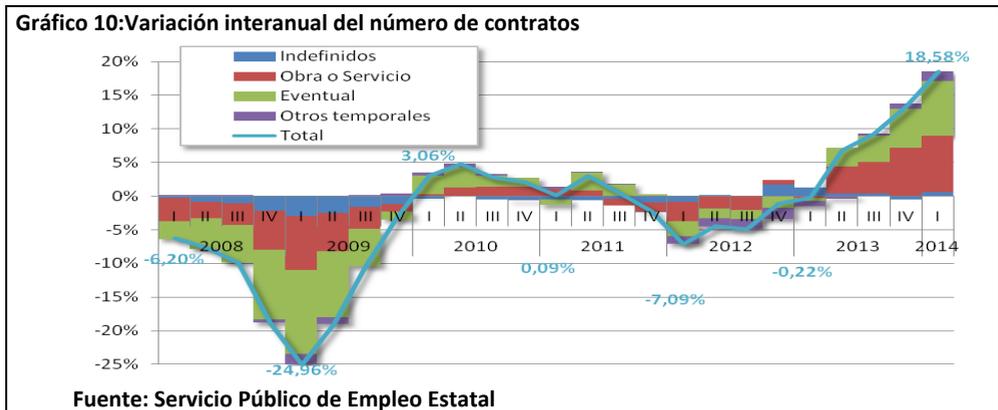


Si se profundiza en la composición de la variación de la población, puede apreciarse como el fenómeno se concentra esencialmente en la población extranjera, que se ha reducido en 470.000 personas, un 85% de los cuales perteneciente a la población activa. La población de nacionalidad española, de hecho, ha crecido en este año y medio en 85 personas, si bien los inactivos son 326.000 españoles más. Esto implica que un importante número de personas ha renunciado a encontrar un trabajo, ya sea por aumentar su cualificación o formación o por simple desánimo.

## 2.2. Contratación

Los datos relativos a la contratación, a primera vista, parecen refrendar las hipótesis más optimistas. Como muestra el Gráfico 10, durante el último año se viene

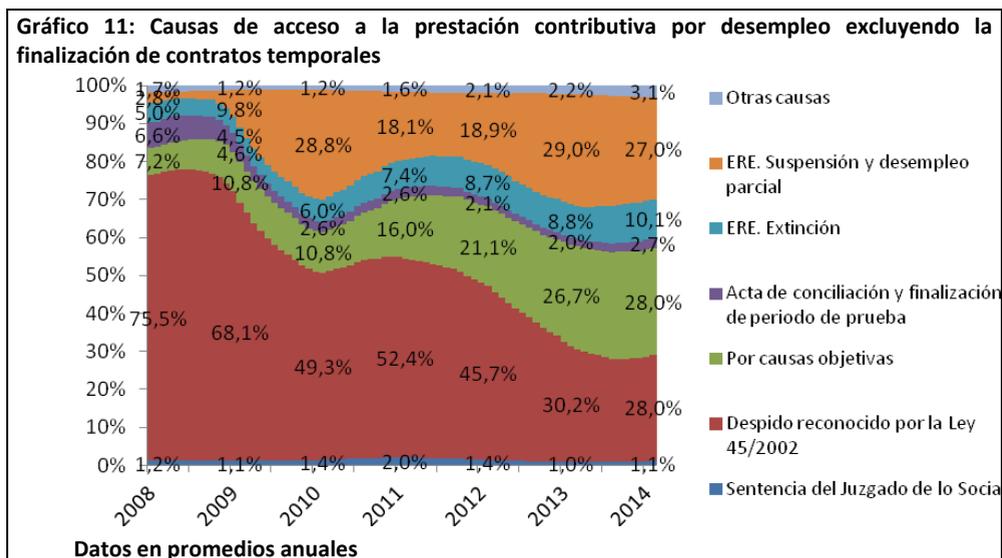
observando un número de contratos de trabajo cada vez mayor, y que incluso crece cada vez más deprisa. Sin embargo, esta visión positiva debe matizarse, por cuanto que se trata esencialmente de contratos temporales, especialmente para obra o servicio determinados o eventuales por circunstancias de la producción.



En todo caso, es cierto que si en 2009 se reducía el número de contratos celebrados en el primer trimestre respecto al mismo periodo de año anterior en casi un 25%, en los primeros tres meses de este año se han celebrado un 18,58% más contratos que en el inicio de 2013, superando así tres años de variaciones muy leves. En consecuencia, estos datos parecen refrendar la existencia de una cierta tendencia de recuperación del empleo, si bien con una estructura similar a la existente antes de las reformas de 2010 y 2012, con el recurso al empleo temporal en niveles muy superiores a los deseables.

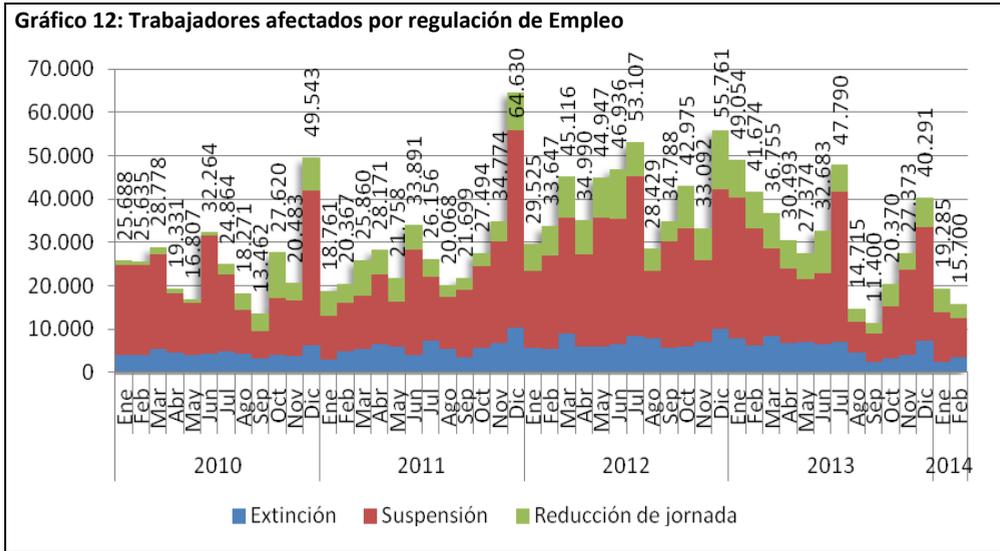
### 2.3. Regulación de Empleo

Las terminaciones de contrato de trabajo por procedimientos de regulación de empleo no tienen, pese a la creencia comúnmente extendida, una incidencia especialmente importante en nuestro mercado de trabajo desde una perspectiva cuantitativa. Si observamos las causas de acceso a la prestación por desempleo (Gráfico 11) puede apreciarse como los despidos individuales, ya se produzcan por causas objetivas, por sentencia judicial o por reconocimiento de improcedencia por parte del empresario, tienen un peso notablemente superior a las extinciones colectivas, e incluso a las prestaciones de carácter temporal o parcial derivadas de procedimientos colectivos de regulación de empleo.



Sin embargo, desde una perspectiva cualitativa, los expedientes de regulación de empleo sí que ofrecen un indicador de la salud del mercado de trabajo. El último de los gráficos mencionado permite ver como con el inicio de la crisis aumentó el peso tanto de los ERE extintivos como los suspensivos. Este tipo de ajustes se realizan, con carácter general, ante necesidades graves de la empresa, pues son costosos tanto en términos estrictamente monetarios como de imagen social. Por ello, son mucho más frecuentes en situaciones en las que la economía en su conjunto pasa por un mal momento. En este sentido, las causas de acceso a la prestación contributiva de desempleo parecen apuntar un leve atisbo de esperanza hacia la mejora de la economía, aunque con suma cautela. Aunque es cierto que hay una ligera reducción del peso agregado de los ERE (en los últimos doce meses han supuesto un 37% de los nuevos parados, que son ocho décimas menos que un año atrás), se está produciendo un trasvase desde los suspensivos o de reducción de jornada –en principio menos perjudiciales para el trabajador– hacia los extintivos.

Los datos absolutos de regulación de empleo presentan una gran variabilidad que dificulta extraer conclusiones en el corto plazo. No obstante, el Gráfico 12 parece recoger en los últimos meses una cierta caída de su número. De hecho, un análisis de las variaciones interanuales permite afirmar que desde marzo 2013 viene reduciéndose tanto el número de expedientes o procedimientos como el de trabajadores afectados, aunque en el caso de los extintivos esta mejora comenzó a producirse unos meses más tarde.



### 3. CONCLUSIONES

Los datos mostrados y el análisis realizado dejan un sabor agri dulce. Resulta evidente que, desde hace ya varios trimestres, la destrucción de empleo es cada vez más lenta, la tasa de desempleo está cayendo y el número de contratos laborales registrados, que es un indicador del dinamismo del mercado de trabajo está creciendo. Por otro lado, el ritmo de recuperación es claramente insuficiente, y la tendencia indica que aunque en los próximos trimestres las variaciones interanuales del número de ocupados serán positivas pero no despegarán. La reducción del desempleo, que ya está produciéndose, se apoya esencialmente en la pérdida de población activa. Esto unido a otros fenómenos que no han sido objeto de análisis en este barómetro pero que son sobradamente conocidos, como la minoración de los salarios o el crecimiento del desempleo de larga duración, suponen un elemento claramente negativo que hace cuando menos discutible sostener posturas excesivamente optimistas. Mientras no aumente el número de ocupados y se reduzca el diferencial entre ingresos y gastos públicos para cubrir las prestaciones a personas que no trabajan (pensionistas, desempleados que difícilmente volverán al mercado de trabajo...), la demanda interna no podrá impulsar la creación de empleo a un ritmo que permita reducir de forma efectiva la situación que padecemos.

Por otra parte, desde la perspectiva de la composición del empleo creado y destruido, las perspectivas son claramente negativas. Las estadísticas oficiales no alumbran un cambio de modelo productivo. Los sectores que crean empleo no son

precisamente los de mayor valor añadido, y por tipo de contratos la temporalidad sigue siendo la norma. A pesar de las diversas reformas realizadas durante esta crisis económica con el objetivo declarado de combatir la dualidad del mercado de trabajo, la temporalidad sigue predominando y no parece haberse cambiado la cultura empresarial en este aspecto. Así, la ralentización de la destrucción de empleo, antesala de la creación de nuevos puestos de trabajo, parece alimentarse esencialmente de contratos de duración determinada. Además, incluso dentro de estos, parece reforzarse la precariedad, con contratos de cada vez más corta duración.

Por todo ello, aunque hay algunos indicios de mejoría, no parece posible hablar aún de recuperación o de mejora sustantiva del mercado de trabajo. La evidencia que presentan las estadísticas oficiales augura un largo periodo con tasas de desempleo muy elevadas. La creación de empleo es aún demasiado lenta como para reconocer una tendencia claramente positiva.

Jesús R. Mercader Uguina  
Universidad Carlos III de Madrid  
jmercade@der-pr.uc3m.es

Pablo Gimeno Díaz de Atauri  
Universidad Carlos III de Madrid  
pgimeno@der-pr.uc3m.es



# INSTRUCCIONES PARA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN DERECHO SOCIAL Y EMPRESA

Instrucciones para los autores establecidas de acuerdo con la **Norma AENOR UNE 50-133-94** (equivalente a ISO 215:1986) sobre **Presentación de artículos en publicaciones periódicas y en serie** y la **Norma AENOR UNE 50-104-94** (equivalente a ISO 690:1987) sobre **Referencias bibliográficas**.

La **extensión máxima** de los artículos, escritos en Times New Roman 12, será de 30 folios a espacio 1,5 aprox. y 10 folios a espacio 1,5 para las reseñas. Se debe incluir, en castellano y en inglés, un resumen/abstract de 10 líneas con un máximo de 125 palabras y unas palabras clave (máximo cinco).

Los originales serán sometidos a **informes externos anónimos** que pueden: a) aconsejar su publicación; b) desaconsejar su publicación; c) proponer algunos cambios. Derechos Social y Empresa no considerará la publicación de trabajos que hayan sido entregados a otras revistas y la entrega de un original a Derechos Social y Empresa comporta el compromiso que el manuscrito no será enviado a ninguna otra publicación mientras esté bajo la consideración de Derechos Social y Empresa. Los originales no serán devueltos a sus autores.

Se deben entregar en **soporte informático PC Word** a las direcciones electrónicas de la Revista (**md.rubio.de.medina@gmail.com**). Para facilitar el **anonimato** en el informe externo, se deberá incluir una copia donde se deben omitir las referencias al autor del artículo y otra copia donde existan estas referencias. En un fichero aparte, se deben incluir los datos del autor, dirección de la Universidad, correo electrónico y un breve currículum en 5 líneas.

Los originales deberán presentarse en español, inglés o en cualquiera de las lenguas de los países pertenecientes a la Unión Europea.

Derecho Social y Empresa establece el uso de las siguientes **reglas de cita** como condición para la aceptación de los trabajos:

**Libros:** A. OJEDA AVILÉS, *Compendio de derecho sindical*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2011.

**Trabajos incluidos en volúmenes colectivos:** M. SIERRA BENÍTEZ, “La integración del teletrabajo en la nueva regulación del trabajo a distancia”, en VV.AA., *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*, directora P. Núñez-Cortés Contreras, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 61-91.

**Artículos contenidos en publicaciones periódicas:** J. GARCÍA VIÑA, “Situación de la violencia en el trabajo en España y en otros países europeos”, *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2010, pp. 101-124.

Con el fin de evitar la repetición de citas a pie de página se recomienda el empleo de expresión *cit.*. Como por ejemplo: J. GARCÍA VIÑA, “Situación de la violencia...” cit.

## PUBLISHING GUIDELINES IN DERECHO SOCIAL Y EMPRESA

Instructions for authors established following the standard AENOR UNE 50-133-94 (equivalent to ISO 215:1986) about *Presentation of articles in periodic and serial publications* and following the norm AENOR UNE 50-104-94 (equivalent to ISO 690: 1687) about *Bibliographic references*.

The maximum length of the articles, written in Times New Roman 12 and space 1.5, is 30 pages aprox. Books reviews maximum length should be 10 pages with 1.5 spaces. Also It has to be submitted an abstract of 10 lines with a maximum of 150 words and some keywords (max. 5) both in Spanish and English.

Originals will be submitted to anonymous and external referees that could: a) advise their publication b) not advise their publication c) propose some changes. Derecho Social y Empresa will not consider the publication of articles which had been submitted to other reviews. An original should be submitted to Derecho Social y Empresa as a compromise that the manuscript will not be sent for any other publication while it is being considered for publication in Derecho Social y Empresa. Originals will not be returned to their authors.

Articles should be submitted in Pc Word format to the Journal's e-mails (**md.rubio.de.medina@gmail.com**). In order to facilitate the anonymity of the external referee, in one file author's details should be omitted. In a separated file, the following details should be included as listed: author's name, University's address, author's e-mail address and a brief five-lines CV.

Originals should be submitted in Spanish, English, or in any of the languages of the countries belonging to the European Union.

Derecho Social y Empresa establishes the use of the following reference's rules as a condition to accept the articles:

**Books:** A. OJEDA AVILÉS, *Compendio de derecho sindical*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2011.

**Articles included in collective works.** : M. SIERRA BENÍTEZ, "La integración del teletrabajo en la nueva regulación del trabajo a distancia", en VV.AA., *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*, directora P. Núñez-Cortés Contreras, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 61-91.

**Articles included in periodic publications:** J. H. HOWELL, "Industrial Relations: A Field in Search of a Future? But Don't Worry, Bruce Kaufman Has Done the Past", *Industrial & labor relations review*, Vol. 59, núm. 3, 2006, pp. 501-505.

In order to avoid the repetition of references it is strongly recommended the use of the expression cit. As for instance, J. GARCÍA VIÑA, "Situation of violence..." cit.